



# Apuntes

sobre migraciones y acceso  
a derechos en la Argentina  
contemporánea

Con el apoyo de



Observatorio sobre  
Migraciones y Asilo  
en Argentina  
“Gabriel Chausovsky”

Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”

Apuntes sobre migraciones y acceso a derechos en la Argentina contemporánea ; Compilación de María Inés Pacecca ; Valeria Chiavetta ; Katherine Limas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes , 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-631-90406-9-2

1. Migración. 2. Ley de Migraciones. 3. Política Migratoria. I. Pacecca, María Inés, comp. II. Chiavetta, Valeria, comp. III. Limas, Katherine, comp.

CDD 325



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons

Atribución-NoComercial-CompartirlGual 4.0 Internacional

## Acerca del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky"

El Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky" fue creado en agosto de 2019, en la Ciudad de Mendoza, con el propósito de relevar, sistematizar, analizar y difundir información relativa a obstáculos en el acceso a derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

A través de informes, documentales, materiales audiovisuales y campañas comunicacionales, el Observatorio contribuye a un diálogo informado, responsable y con perspectiva de derechos sobre las dinámicas y las políticas migratorias en Argentina.

Las organizaciones que integramos el Observatorio creemos que una sociedad con más derechos es una sociedad más justa, más igualitaria y menos violenta. Trabajamos en pos de todos los derechos, para todas las personas, en todos los países.

Estas son las organizaciones que integran el Observatorio:

- Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes - CAREF
- Asociación Ecuménica de Cuyo - AEC
- Abogados y abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales - ANDHES
- Bloque de Trabajadorxs Migrantes - BTM
- Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina
- Unión de Colectividades de Córdoba - UCIC
- Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal - CECOPAL

Agradecemos el apoyo de **CCFD** – Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement – Terre Solidaire



**Gabriel Chausovsky** (Buenos Aires, 1948 – Paraná, 2010) fue abogado, docente y juez, y presidió la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná desde 1984 hasta su muerte. A través de sus clases, textos, sentencias y acciones defendió y promovió sin cesar la igualdad de derechos de las personas extranjeras residentes en Argentina. Su trayectoria y su compromiso contribuyeron a consolidar y articular una perspectiva de derechos humanos en relación a migrantes, refugiados/as y solicitantes de asilo.

## Nuestros informes

- **Nº 1 - El DNI ¿más lejos o más cerca?**  
*Regularización y documentación de migrantes a través del Sistema RADEX (2020)*
- **Nº 2 - Migrantes en pandemia. Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad (2021)**
- **Nº 3 - Vacunación COVID - 19 ¿También para migrantes? (2021)**
- **Nº 4 - Asignación Universal por Hijo y familias migrantes. Logros y desafíos, 2009 - 2021 (2022)**
- **Nº 5 - Voto migrante en Argentina: un camino a medio recorrer (2022)**
- **Nº 6 - Expulsiones ordenadas y efectivizadas. Entre el cambio de gobierno y el cambio normativo (2022)**
- **Nº 7 - El derecho de asilo en Argentina. Aclarando conceptos, explorando datos y compartiendo experiencias (2024)**
- **Nº 8 - Derecho a la educación y migración. Explorando las becas educativas PROGRESAR (2024)**
- **Nº 9 - El derecho al voto de las personas migrantes en la Provincia de Mendoza (2025)**

Disponibles [aquí](#)

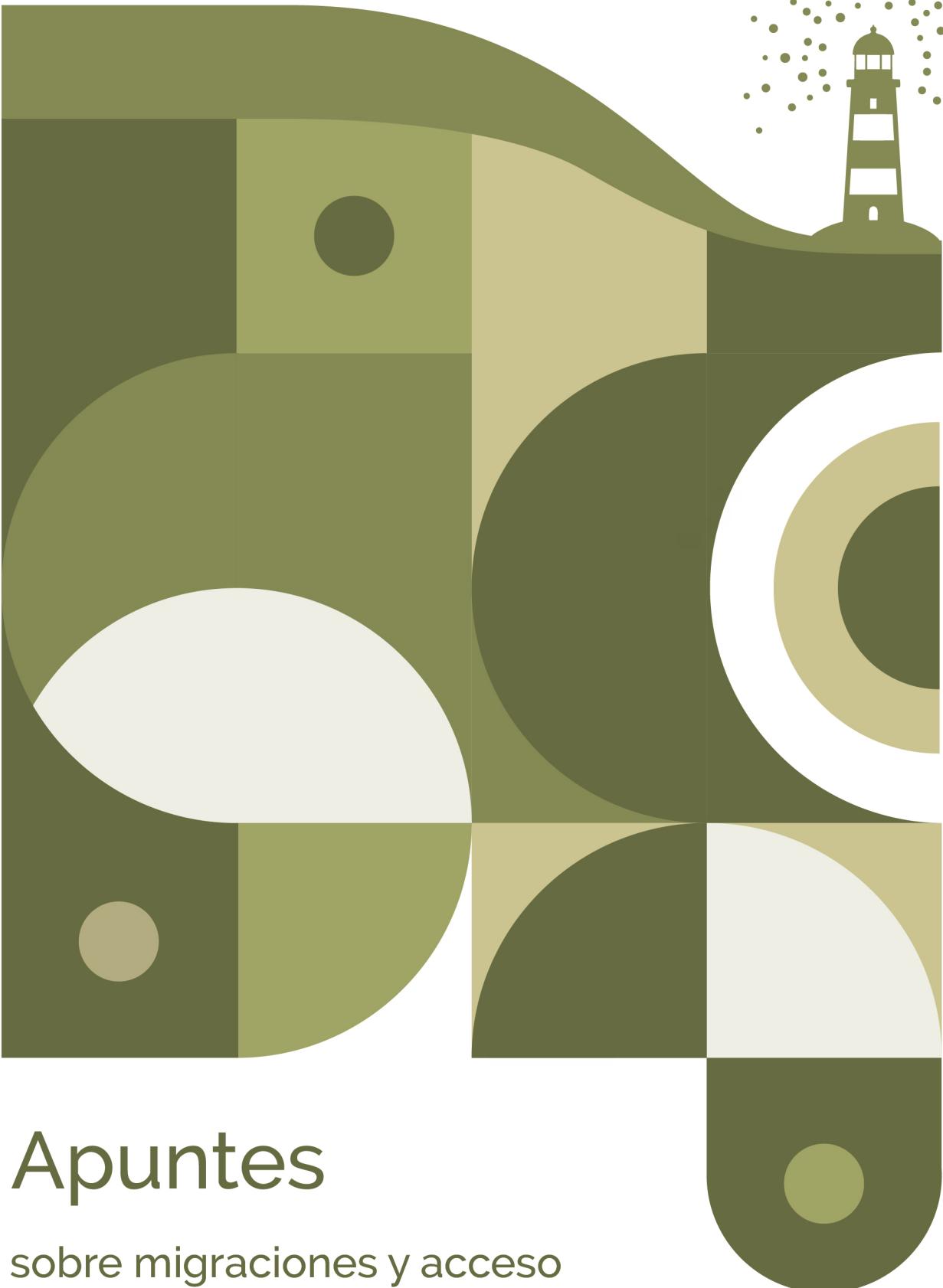


Con el apoyo de



## Nuestras redes





# Apuntes

sobre migraciones y acceso  
a derechos en la Argentina  
contemporánea

Con el apoyo de



Observatorio sobre  
Migraciones y Asilo  
en Argentina  
"Gabriel Chausovsky"



## Aclaración

El 14 de mayo de 2025, cuando estos Apuntes ya estaban listos para difundirse, el gobierno nacional informó que a la brevedad publicaría un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) que realizaría "una profunda modificación al régimen migratorio", cuyas "facilidades extremas" supuestamente permitieron miles de ingresos irregulares y toleraron que las personas extranjeras "lleguen a delinquir" (Oficina del Presidente Javier Milei, comunicado oficial N° 99).

No obstante, desde el Observatorio decidimos no postergar la difusión de este material de formación. Consideramos que contiene información valiosa, que permite conocer y comprender numerosos aspectos de las políticas y prácticas migratorias y de asilo vigentes en Argentina en los últimos 20 años. Ante la eventual publicación de un DNU que efectivamente modifique el régimen migratorio, compartiremos nuestras apreciaciones sobre el mismo e iremos elaborando materiales complementarios que orienten a las organizaciones sociales en su accionar.

# Índice de contenidos

• • •

<b>Presentación de los Apuntes</b>	<b>10</b>
Créditos .....	11
 <b>LECTURA 1 - Las migraciones internacionales en Argentina y en el mundo</b> .....	 <b>12</b>
 <b>LECTURA 2 - La ley de Migraciones (N° 25.871/2004)</b> .....	 <b>20</b>
 <b>LECTURA 3 - El ingreso al territorio y los permisos de residencia</b> .....	 <b>26</b>
El ingreso regular al territorio .....	27
La regularización de la residencia .....	29
Residencia temporaria para nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana o Surinam .....	31
Residencia temporaria para personas de cualquier otro país .....	32
Residencias permanentes .....	33
Cónyuges y niños y niñas menores de 18 años .....	33
Recomendaciones .....	35
 <b>LECTURA 4 - Prohibiciones de ingreso, prohibiciones de permanencia y expulsiones</b> .....	 <b>36</b>
Aclarando términos .....	39
Razones que pueden impedir el ingreso o la permanencia .....	41
Excepciones a las prohibiciones de ingreso .....	43
Cancelación de la residencia y órdenes de expulsión .....	44



<b>LECTURA 5 - El acceso a derechos de la población migrante en Argentina.....</b>	<b>50</b>
El acceso a la salud .....	53
El acceso a la educación .....	56
El acceso a la Asignación Universal por Hijo .....	62
<b>LECTURA 6 - El voto migrante en Argentina.....</b>	<b>66</b>
El voto migrante en las normas provinciales .....	73
El voto transnacional en y desde Argentina .....	76
<b>LECTURA 7 - Derecho de asilo .....</b>	<b>79</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO .....</b>	<b>85</b>

# Presentación de los Apuntes

Entre agosto y octubre de 2024, el *Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky"* llevó adelante un curso virtual sobre migración y derechos. Dirigido a organizaciones de migrantes y organizaciones que trabajan con personas migrantes, el curso se propuso dos objetivos:

- Ampliar y consolidar los saberes de las organizaciones para fortalecer su trabajo por los derechos de las personas migrantes que viven en Argentina;
- Compartir experiencias y construir lazos entre organizaciones con trabajo territorial en distintos puntos del país.

Los contenidos del curso se organizaron en cuatro módulos, que se publicaron en el campus virtual de CAREF cada tres semanas. Cada módulo incluyó lecturas, bibliografía de referencia, materiales audiovisuales y una propuesta de actividad que articulaba la temática presentada con la experiencia territorial de las y los participantes. Además, hubo cuatro encuentros virtuales sincrónicos para dialogar, compartir dudas y consultas, y evaluar estrategias locales ante temáticas puntuales tales como el acceso a la regularización, la atención sanitaria y los derechos políticos. Alrededor de 60 personas residentes en ocho provincias distintas se sumaron a la convocatoria, enriqueciendo y diversificando los intercambios y las reflexiones.

En los últimos años, especialmente luego de la pandemia por COVID-19, las dinámicas migratorias internacionales comenzaron a cambiar. Las guerras, los conflictos armados y las crisis económicas, políticas y sociales están modificando velozmente nuestro mundo y las razones por las cuales las personas cruzan fronteras internacionales, permanecen en los países de destino, o vuelven a partir. A ello se suman cambios restrictivos en las normas migratorias y en las prácticas y procedimientos administrativos, así como discursos xenófobos cada vez más virulentos y generalizados.

Argentina no es una excepción. En 2024, entre otras cuestiones, hemos visto descomunales incrementos en el costo de las tasas migratorias, restricciones en el acceso a la atención sanitaria en numerosas jurisdicciones y cambios a la Ley de Protección y Reconocimiento al Refugiado (N°26.165) mediante un decreto de necesidad y urgencia. Todo hace pensar que en 2025 habrá más cambios regresivos que recortarán o condicionarán el acceso a derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que residen en el país.

En un contexto nacional y mundial preocupante, este conjunto de siete lecturas recoge y amplía los contenidos presentados en el curso virtual de 2024. Esperamos que estos materiales sean de utilidad y de consulta para un público amplio, y que brinden conocimientos y herramientas para asesorar a las comunidades migrantes en la protección y defensa de sus derechos.



## Créditos

Las lecturas que aquí se presentan fueron organizadas y sintetizadas por María Inés Pacecca (CAREF), Valeria Chiavetta (AEC) y Katherine Limas Ramírez (AEC). Se basan, centralmente, en cinco informes elaborados por el *Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky"*, cuyos contenidos a veces se recuperan textualmente, y otras de manera resumida:

- *Asignación Universal por Hijo y familias migrantes. Logros y desafíos, 2009 - 2021* (2022)
- *Voto migrante en Argentina: un camino a medio recorrer* (2022)
- *Expulsiones ordenadas y efectivizadas. Entre el cambio de gobierno y el cambio normativo* (2022)
- *El derecho de asilo en Argentina. Aclarando conceptos, explorando datos y compartiendo experiencias* (2024)
- *Derecho a la educación y migración. Explorando las becas educativas PROGRESAR* (2024)

En un proceso que fue a la vez de aprendizaje y de fortalecimiento institucional, las tareas de investigación en que se basaron esos cinco informes fueron realizadas entre 2021 y 2024 por un equipo de profesionales que pertenecen a las organizaciones que son parte del Observatorio:

- Marina Liz Beltrán, antropóloga (CECOPAL)
- Pablo Cossio Vargas, sociólogo (BTM)
- Victoria Fernández Almeida, abogada (ANDHES)
- Daniela Rodríguez Rojas, socióloga (BTM)
- Sofía Cortiglia, trabajadora social (UCIC)
- Josefina Moya Hansen, socióloga (BTM)

María Inés Pacecca (CAREF) y Lucía Wappner (CAREF) coordinaron y supervisaron las investigaciones, y revisaron y editaron cada informe.



# Lectura 1

Las migraciones  
internacionales en  
Argentina y en el  
mundo



# Las migraciones internacionales en Argentina y en el mundo

Las migraciones son una parte constitutiva de la historia de la especie humana, y a menudo se alude al nomadismo del *homo sapiens sapiens* y de sus antecesores. Pero el hecho de que los desplazamientos territoriales ocurran desde hace miles de años no debe opacar otro aspecto igual de importante: las migraciones deben analizarse en relación al momento o época en que ocurren. Sus causas, sus características, sus consecuencias —e incluso cómo se las piensa— no pueden separarse del contexto histórico. Es decir, las migraciones no son todas iguales ni se “explican” de la misma manera. Es claro que no es lo mismo circular por un territorio sin fronteras que por uno atravesado por límites, aduanas, policías y controles migratorios.

Desde esta perspectiva, las grandes migraciones transoceánicas del siglo XIX y principios del siglo XX son diferentes de las que ocurrieron tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), y más diferentes aún de las actuales. En unas pocas décadas cambiaron las rutas y se multiplicaron los países desde donde parten las personas migrantes y los países hacia los que llegan. También se modificaron las formas de pensar, gestionar y regular la movilidad, tal como evidencian los cambios en las políticas, las leyes y las prácticas de control migratorio. Asimismo, sin dejar de ser parte de los asuntos internos de cada país, ya desde fines del siglo XX las migraciones internacionales se convirtieron en tema de agenda a nivel regional y global.

Joaquín Arango (un sociólogo español) dice que, en el paso del siglo XX al XXI, las migraciones internacionales se *mundializaron*: todo el planeta es su escenario, las personas parten de muchos lugares distintos y se dirigen a muy distintos destinos. Sin embargo, puesto que la libertad de circulación de personas no es la regla sino la excepción, Arango sostiene que “se trata de una *mundialización* erizada de fronteras y de barreras”. Gran parte de las migraciones ocurren *a pesar* de ellas y no debido a su eliminación (Arango, 2003: 9-10).

## Algunos números

Aunque parezcan aburridos o tediosos, los números son muy importantes para describir, analizar y comprender los procesos migratorios. Además, detrás de cada número hay una persona de carne y hueso, una historia singular y única hecha de afectos, esfuerzos, expectativas, experiencias, trayectorias y proyectos de vida.

### En 2000

**174 millones**  
de migrantes internacionales

### En 2020

**281 millones**  
de migrantes internacionales

**51 millones**  
en Estados Unidos

### En 2023

**117 millones**  
de personas desplazadas por la fuerza

**68,3 millones**  
desplazadas internas

**31,6 millones**  
refugiadas

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que en 2020 existían 281 millones de migrantes internacionales, que representaban el 3,6% de la población mundial. En el año 2000, la cifra rondaba los 174 millones y representaba el 2,8% de la población total. [Fuente: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>]

De los 281 millones de migrantes internacionales, 135 millones son mujeres, 146 millones son varones y 28 millones son niños y niñas. [Fuente: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>]

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que a fines de 2023 había en el mundo 117,3 millones de personas desplazadas por la fuerza. De ellas, 68,3 millones eran desplazadas internas (es decir que no habían cruzado una frontera internacional); 31,6 millones de personas eran refugiadas; 6,9 millones eran solicitantes de asilo; 6 millones eran personas palestinas refugiadas bajo mandato de las Naciones Unidas y 5,8 millones eran personas con necesidades de protección. [Fuente: [https://www.acnur.org/media/acnur-tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado en-2023-extracto](https://www.acnur.org/media/acnur-tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2023-extracto)]

Según la División de Población de las Naciones Unidas, los diez países donde en 2020 residía la mayor cantidad de migrantes internacionales eran Estados Unidos (51 millones), Alemania (16 millones), Arabia Saudita (13 millones), la Federación Rusa (12 millones) y el Reino Unido (9 millones). Les seguían los Emiratos Árabes, Francia, Canadá, Australia y España, con cifras que oscilan entre 7 y 9 millones. [Fuente: [https://www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2020\\_international\\_migration\\_highlights.pdf](https://www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf)]



América del Sur presenta dinámicas migratorias propias e históricas. Se calcula que en la región residen cerca de 11 millones de migrantes internacionales, que representan el 2,5% de la población total de la región. Aproximadamente 2,3 millones residen en Argentina, 1,9 millones en Colombia y 1,6 millones en Chile. La mitad son mujeres. [Fuente: <https://www.migrationdataportal.org/es/americas/cifras-clave>]

En los últimos años, las dinámicas de la movilidad venezolana cambiaron radicalmente este panorama. Se estima que entre 2015 y 2023, aproximadamente 7,5 millones de venezolanos y venezolanas partieron del país. De total, alrededor de 6,5 millones residen en los países de América Latina y el Caribe, principalmente en Colombia (2,8 millones), Perú (1,5 millones), Brasil (600.000), Chile (500.000), Ecuador (400.000) y Argentina (180.000). [Fuente: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>]

### America del Sur

Se estima que la **mitad** de las personas migrantes en la región **son mujeres**

### Entre 2015 y 2023

**7,5 millones**  
de migrantes  
venezolanos partieron  
de su país

## Las migraciones internacionales hacia Argentina

Argentina ha sido país de destino de migrantes internacionales desde mediados del siglo XIX. El primer censo nacional de población, de 1869, registró 1.800.000 personas, de las cuales 210.000 (12%) eran extranjeras. De ellas, alrededor de 41.000 provenían de países sudamericanos y 170.000 de países europeos. El último censo<sup>1</sup> (2022) registró casi 46 millones de habitantes, de los cuales 1.900.000 (4,2%) habían nacido en el extranjero. Cerca de 1.500.000 provenían de países americanos, especialmente de Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, Venezuela y Uruguay. La población proveniente de países europeos rondaba las 145.000 personas, y 110.000 de ellas tenían 65 años o más.<sup>2</sup> Es decir que en los 153 años transcurridos entre el primer y el último censo, la población total residente en Argentina se multiplicó por 25 y fue cambiando en su composición. La tabla 1 (a continuación) muestra estos cambios en valores absolutos, en tanto que el gráfico 1 los muestra en porcentajes.



En Argentina se han realizado **once censos nacionales** de población: 1869, 1895, 1914, 1947, 1969, 1979, 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022.

• • •

1. En el censo de 2022 figuran 179.000 personas extranjeras (casi el 10% del total) para las cuales se carece de información respecto a su país de nacimiento. Es decir que se sabe que son extranjeras, pero no de qué país provienen.

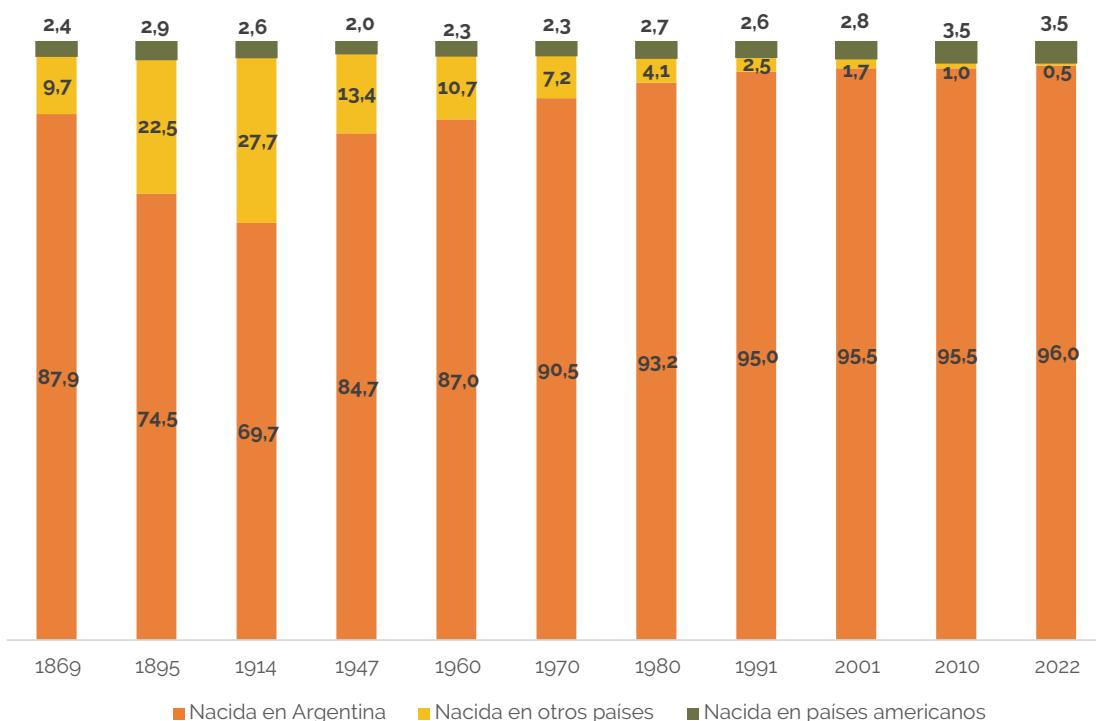
**TABLA 1.** Población total, según origen (1869-2022)

Año del Censo	Población total	Población extranjera total	Población extranjera de países americanos	Población extranjera de otros países
1869	1.800.000	210.000	41.000	169.000
1895	4.000.000	1.005.000	115.000	890.000
1914	8.000.000	2.390.000	206.000	2.184.000
1947	16.000.000	2.435.000	313.000	2.122.000
1960	20.000.000	2.604.000	467.000	2.137.000
1970	23.000.000	2.210.000	534.000	1.676.000
1980	28.000.000	1.912.000	762.000	1.150.000
1991	33.000.000	1.628.000	817.000	811.000
2001	36.000.000	1.530.000	1.000.000	530.000
2010	40.000.000	1.803.000	1.400.000	403.000
2022	45.900.000	1.930.000 (*)	1.600.000	190.000

(\*) En el censo 2022, fueron censadas 180.000 personas extranjeras cuyo país de nacimiento no fue registrado.

**Fuente:** Censos Nacionales de Población

**GRÁFICO 1.** Población argentina y extranjera (1869-2022)



**Fuente:** Gráfico propio basado en los censos nacionales de población



## ¿Cuáles fueron los cambios más significativos de la población extranjera residente en Argentina en lo que respecta a los países de origen?

- En 1914, de las ocho millones de personas que vivían en Argentina, casi el 30% eran extranjeras. La mayoría provenía de países tales como Italia, España, Siria, Líbano, Rusia, y Polonia. A partir de ese entonces, la proporción de personas extranjeras descendió de manera sostenida, en parte porque la inmigración europea comenzó a descender, y en parte porque aumentó la población nacida en el país.
- La migración proveniente de países de la región (especialmente Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, y en este siglo Venezuela y Colombia) aumentó muy lentamente, de un censo a otro. Ascendió de 41.000 personas en 1869 a casi 1.600.000 en 2022. No obstante, siempre fueron una pequeña proporción de la población total: entre el 2% y el 3.5%.
- La migración proveniente de los países de la región es **histórica y contemporánea**. Su presencia en el territorio nacional recorre tres siglos, en los que fue creciendo a un ritmo similar al de la población total, aunque su composición según nacionalidades, sexo y grupos de edad fue cambiando a lo largo del tiempo.
- Hasta 1914, la nacionalidad sudamericana más numerosa fue la uruguaya. Desde 1947 hasta 2022, la actualidad, la más numerosa es la paraguaya, seguida de la chilena (hasta 1991) y luego la boliviana.
- Los últimos dos censos (2010 y 2022) muestran la disminución de la población extranjera proveniente de Chile y de Uruguay, así como el incremento de la proveniente de Colombia y Venezuela. También muestran el amesetamiento o descenso de las migraciones provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú, que habían sido las más dinámicas en el período anterior.

### En 1914

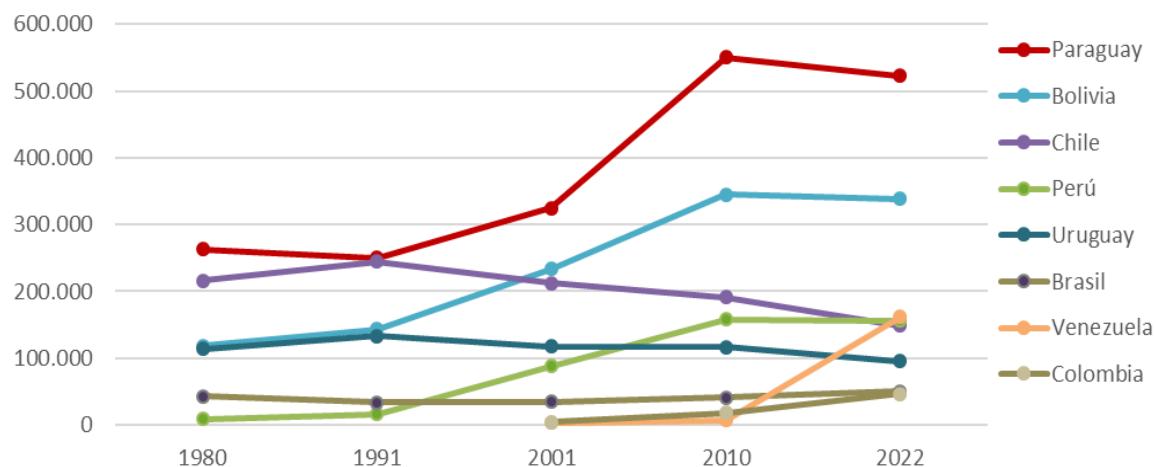


**El 30%**

de las personas que vivían en Argentina eran extranjeras

La mayoría provenía de países tales como Italia, España, Siria, Líbano, Rusia, y Polonia.

**GRÁFICO 2.** Migrantes sudamericanos, según país de origen (1980-2022)



**Fuente:** gráfico propio basado en datos de los censos nacionales de población

### ¿Cuáles fueron los cambios más significativos respecto al género y la edad?

- Hacia 1960, el 54% de los migrantes provenientes de países americanos eran varones. Para 2022 la proporción se había invertido, y el 55% eran mujeres.
- El proceso de feminización (similar a los que ocurrieron en otras partes del mundo) se vincula a cambios en los roles de género en las familias, a la mayor concentración de la población migrante en las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, etc. y a la creciente demanda de trabajadoras para tareas domésticas y de cuidados, tanto en domicilios particulares como en instituciones.
- Entre 2000 y 2022, la presencia de niños y niñas entre 0 y 14 años ha rondado entre el 6% y el 9% del total de los migrantes regionales, aunque con modificaciones significativas según el país de origen. Entre 2010 y 2022 disminuyó la cantidad (y la proporción) de niños y niñas provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú, y aumentó la proveniente de Venezuela y Colombia.
- En Argentina, la enorme mayoría de niños y niñas que nacieron en el extranjero han arribado al país en contexto familiar, ya sea con su madre, con su padre, o con ambos; y su presencia (o su ausencia) en el país de destino es indicativa de las expectativas de sus progenitores en relación a la duración de la migración.
- El Censo 2022 muestra el envejecimiento de la población extranjera proveniente de países americanos. El 20% de los migrantes regionales tiene 65 años o más:



- Chile: 40% tiene 65 años o más.
- Uruguay: 32% tiene 65 años o más.
- Paraguay: 16% tiene 65 años o más.
- Bolivia: 13% tiene 65 años o más.
- Perú: 8% tiene 65 años o más.

#### Para leer más sobre este tema:

- Censo 2022 - Migraciones internas e internacionales
- CAREF - Personas, políticas, "papeles" y derechos



#### Bibliografía citada

- Arango, Joaquín. 2003. "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales". En: *Revista de Occidente* N° 268, Septiembre 2003, pp. 5-20. Madrid, España.



## Lectura 2

La ley de  
Migraciones  
(N°25.871/2004)

# La ley de Migraciones (N° 25.871/2004)

Las leyes de migraciones (o de extranjería, como se las denomina en algunos países) establecen las condiciones y los requisitos para el ingreso y la permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional. Establecen quiénes pueden ingresar al país, por qué lugares pueden ingresar, qué documentos deben portar para que se autorice su ingreso, cuánto tiempo se pueden quedar, qué cosas tienen permitido o prohibido hacer, cuáles son sus derechos y sus obligaciones, y qué ocurre si infringen la ley migratoria (entre otras cuestiones).

Las leyes migratorias también fijan los requisitos que deben cumplir las personas extranjeras para regularizar su situación migratoria y obtener un permiso de residencia, ya sea transitorio (por ejemplo, como turista), temporario, o permanente. Como veremos más adelante, cada uno de estos permisos de residencia suele implicar el otorgamiento de algún tipo de comprobante o documentación que demuestra la regularidad de la situación migratoria.

Argentina ha tenido tres leyes migratorias nacionales: una en el siglo XIX, otra en el siglo XX y la última en el siglo XXI. La primera fue la Ley de Inmigración y Colonización (N° 817, de 1876), también conocida como "Ley Avellaneda". La segunda fue el Decreto-Ley N° 22.439, o "Ley Videla", sancionado en 1981 por la dictadura cívico-militar y vigente hasta 2003. La tercera es la Ley de Migraciones N° 25.871, promulgada en enero de 2004 y vigente desde ese entonces.

Cada una de estas leyes jugó un papel relevante en la historia de las migraciones y en la trayectoria de las personas migrantes en nuestro país. En términos muy generales, puede afirmarse que la primera ley tuvo como propósito fomentar la inmigración europea y facilitar su permanencia en el país. La segunda ley, basada en la perspectiva de seguridad nacional que orientó el accionar de las dictaduras latinoamericanas de fines del siglo XX, dificultó la regularización de la permanencia de los migrantes de países limítrofes y amplió el poder de policía de la Dirección Nacional de Migraciones, organismo de aplicación de la ley. La tercera ley (vigente en la actualidad) introdujo dos cambios muy significativos en relación a las normas anteriores: por un lado, se basó en una perspectiva de derechos humanos, y por el otro hizo hincapié en la dimensión regional —sudamericana—. Veamos brevemente las principales características de cada una de estas leyes.



1.  
Ley de Inmigración y Colonización  
Ley Avellaneda



2.  
Decreto-Ley N° 22.439  
Ley Videla



3.  
Ley de Migraciones N° 25.871  
Vigente desde 2004

## Ley Avellaneda (1876-1981)

Basada en los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional de 1853 (que promovían la inmigración europea y aseguraban a los extranjeros los mismos derechos civiles de los que gozaban los nacionales), la Ley Avellaneda constituyó el marco normativo que permitió el ingreso, la permanencia y la inclusión social y económica de los más de 2.000.000 de inmigrantes que se establecieron en Argentina entre 1880 y 1930. Estuvo formalmente vigente hasta 1981, es decir: más de cien años. Durante todo ese tiempo fue modificada por decenas de decretos del Poder Ejecutivo, que a partir de la década de 1960 aproximadamente (cuando los principales ingresantes provenían de los países limítrofes) fueron restringiendo o dificultando las posibilidades de regularización.

Aquí pueden acceder a la Ley Avellaneda

## Ley Videla (1981-2004)

En 1981, durante la dictadura cívico-militar (1976-1983), la Ley Avellaneda fue derogada y reemplazada por la Ley Videla. Inspirada en la doctrina de seguridad nacional, la Ley Videla promovió "la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina" (art. 2), autorizó las detenciones administrativas (sin intervención de juez) y obligó a los hospitales, a las instituciones asistenciales y a los organismos públicos a denunciar ante la autoridad migratoria a aquellos extranjeros que no tuvieran constancia de "permanencia legal" en el país. También estableció que las escuelas secundarias, los terciarios y las universidades solo podrían admitir como alumnas/os a "aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo, su calidad de residentes permanentes o temporarios debidamente habilitados" (Arts. 102, 103 y 104).

Ya en democracia, esta ley fue reglamentada en dos oportunidades: en 1987 (Decreto 1434, firmado por Alfonsín) y en 1994 (Decreto 1023, firmado por Menem). Ambos reglamentos establecieron que sólo podrían solicitar una residencia temporaria las personas extranjeras que contaran con capital o con un contrato de trabajo. Durante la segunda mitad del siglo XX, los requisitos cada vez mayores de los sucesivos reglamentos migratorios dificultaron o directamente impidieron la regularización y la documentación de cientos de miles de personas, especialmente de quienes provenían de países de América del Sur.

Aquí pueden acceder a la Ley Videla



## Ley de Migraciones (vigente desde 2004)

A fines de diciembre de 2003, luego de años de debate social y parlamentario, el Congreso Nacional derogó la Ley Videla y aprobó la Ley de Migraciones N° 25.871. Es decir que Argentina ("país de inmigrantes") tardó 127 años en volver a tener una ley migratoria surgida de un trámite parlamentario regular.

Aquí pueden acceder a la Ley de Migraciones

Esta ley, vigente en la actualidad, ha sido novedosa para Argentina y para el mundo. Por un lado, porque reconoce a la migración como un derecho "esencial e inalienable de la persona, y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad" (Art. 4, Ley N° 25.871). Por el otro, porque basándose en el *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur* (firmado en 2002 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) la ley establece condiciones razonables para que las personas puedan regularizar su situación migratoria. Y finalmente, porque asegura una serie de derechos indispensables incluso a quienes no hayan regularizado su permanencia.

**El Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur** (2002) establece que los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán solicitar la residencia temporaria por dos años presentando documentación que acredite identidad, nacionalidad, estado civil, carencia de antecedentes judiciales, penales y/o policiales (internacionales y en el país de origen o de residencia de los últimos cinco años), certificado médico y pago de tasa retributiva de servicios. Con el **Acuerdo** se buscó que los contratos de trabajo o de alquiler, los comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de ser requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria en el país de destino.

La Ley de Migraciones tiene 126 artículos, divididos en once secciones o "títulos", que se centran en distintos aspectos. En esta oportunidad, nos interesa destacar algunos de los artículos comprendidos en el *Titulo I - Derechos y obligaciones de los extranjeros*.

Comenzaremos con los **artículos 6, 7 y 8** que, en conjunto, establecen que:

- Las personas migrantes y sus familias tienen los mismos derechos que las personas nacionales en lo que respecta a salud, educación, servicios sociales, justicia, trabajo, empleo y seguridad social;
- Todas las personas extranjeras tienen derecho a estudiar (en el nivel primario, secundario, terciario o universitario, en establecimientos públicos o privados) aunque no hayan regularizado su situación migratoria;
- No se puede negar o restringir el acceso a la salud, la asistencia social o la atención sanitaria a ninguna persona extranjera, aunque no haya regularizado su situación migratoria.

Artículo 6°

El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el **acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias** en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Artículo 7°

En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su **admisión como alumno en un establecimiento educativo**, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

Artículo 8°

No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el **acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria** a todos los extranjeros que lo requieran, **cualquiera sea su situación migratoria**. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

La ley también asegura el **derecho a la reunificación familiar** (artículo 10). Es decir que las personas extranjeras que residen en Argentina pueden pedir el ingreso y la regularización migratoria de sus padres y de sus hijos e hijas menores de 18 años.

Además, el artículo 11 alude al derecho a voto de las personas extranjeras (de una forma bastante críptica), y el artículo 17 obliga al Estado a tomar medidas que faciliten la regularización y la documentación.

Artículo 11°

La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o **participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública** y a la administración de las comunidades locales donde residan.

Artículo 17°

El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a **regularizar** la situación migratoria de los extranjeros.



La Ley de Migraciones fue reglamentada en 2010, mediante el Decreto 616. Reglamento disponible en este enlace. El reglamento no modifica la ley, sino que establece mayores precisiones respecto a procedimientos o mecanismos. Por ejemplo, en lo que respecta al artículo 17 de la ley, el reglamento establece que, para facilitar la regularización migratoria, la Dirección Nacional de Migraciones podrá (entre otras cosas):

- Tomar medidas para simplificar o agilizar los trámites administrativos,
- Hacer convenios con otros países para agilizar la obtención de la documentación del país de origen,
- Establecer los criterios para la eximición del pago de la tasa migratoria en casos de pobreza o por motivos humanitarios.

En síntesis:

- Los artículos 6, 7 y 8 aseguran el acceso a una serie de derechos (salud, educación, asistencia social, justicia) a todas las personas extranjeras que residen en el país, aunque no tengan DNI o no hayan regularizado su permanencia en Argentina.
- La regularización migratoria es responsabilidad del Estado.
- En los casos de irregularidad migratoria, las instituciones públicas deben orientar y asesorar a las personas para que puedan regularizarse.
- Es recomendable leer la ley de migraciones junto con su reglamento (Decreto 616/2010), para tener mayor claridad respecto a requisitos y procedimientos.

**Para leer más sobre este tema:**

- [CAREF - Personas, políticas, "papeles" y derechos](#)





# Lectura 3

El ingreso al territorio  
y los permisos de  
residencia

# El ingreso al territorio y los permisos de residencia

Tal como señalamos, una de las funciones de la normativa migratoria es establecer los requisitos que deben cumplir las personas extranjeras para ingresar al país y para permanecer en él. En esta sección nos detendremos en ambas cuestiones: los requisitos para ingresar regularmente al país, y las vías por las que pueden regularizar su permanencia.

¿Qué significan "regular", "regularizar" y "regularización"? En el contexto migratorio, estas palabras refieren al cumplimiento de lo que establece la ley migratoria. Un ingreso *regular* a un país es un ingreso que se hizo cumpliendo los requisitos de la ley (que veremos más abajo). Una situación migratoria *regular*, o una persona que ha *regularizado* su situación migratoria significa que esa persona migrante cuenta con un permiso de residencia que la autoriza a permanecer en el país y a llevar adelante determinadas actividades. Un programa especial de "regularización" es una política que facilita el acceso a los permisos de residencia.

## El ingreso regular al territorio

Para ingresar de manera regular a Argentina, una persona extranjera que no es residente (es decir que no tiene DNI de residente extranjero), debe cumplir una serie de requisitos respecto a la documentación y debe cruzar la frontera por un paso o control migratorio habilitado, donde un funcionario controlará esa documentación y autorizará el ingreso.

En lo que respecta a la documentación, debe contar con:

- **Documento de identidad** de su país de origen, vigente y en buen estado de conservación (puede ser cédula, DI, etc.).
- **Pasaporte**, vigente y en buen estado de conservación. **Importante:** las personas que son nacionales de países sudamericanos pueden ingresar a Argentina con su documento de identidad de país de origen. Es decir que no es necesario que cuenten con pasaporte. En este enlace pueden consultar los [documentos](#) con los que pueden ingresar quienes son nacionales de países del Mercosur.

- **Visa consular**, si la persona es nacional de un país al que Argentina le exige visa de ingreso. Las visas se solicitan en los Consulados Argentinos ubicados en el país del cual la persona que quiere viajar es nacional. En este enlace pueden consultar el Régimen de visas, con el listado de los países a los que Argentina les pide visa. Entre ellos (a julio de 2024), están Australia, Canadá, Estados Unidos, Corea del Norte, Líbano, Palestina, República Dominicana, Senegal y Siria.

En el caso de **niños y niñas menores de 18 años** existen requisitos especiales. El detalle de estos requisitos puede variar según el país de nacimiento de los niños y niñas (ya que ese país decide qué permisos necesitan para salir) y según el país al que ingresen. Por eso, es indispensable informarse bien para cada caso en particular. Aquí sólo indicaremos la lógica general de los permisos.

Además de los documentos de identidad (tales como la cédula) o el documento de viaje (el pasaporte) los niños y niñas deben contar con el permiso de su padre y su madre, o de su tutor/a. Vale recordar que **el permiso de viaje lo deben dar quienes figuran en la partida de nacimiento del niño o niña o quienes tienen su guarda legal** (por ejemplo, en casos de fallecimiento). Si en la partida figuran ambos progenitores, el permiso lo deben dar ambos. Si figuran los dos y uno falleció, se debe contar con el certificado de defunción. Si figuran los dos pero se perdió el contacto con uno, hay que averiguar cuál es el procedimiento que corresponde según el país de origen del niño/a.

Los permisos de viaje pueden ser tácitos o explícitos.

- **El permiso tácito** es cuando el padre y la madre (o quien figure en la partida de nacimiento del niño o niña) cruzan la frontera internacional junto con el niño o la niña, y con la documentación que demuestra efectivamente el vínculo de parentesco. Esta documentación puede ser la libreta de matrimonio, donde figuran los datos del niño o niña; puede ser la partida de nacimiento (debidamente legalizada), donde figura el nombre y el documento del padre o de la madre, o puede ser el propio documento de identidad del niño o niña, donde figuran los nombres y documentos de sus progenitores. Es fundamental contar con **la documentación que demuestre el vínculo**.
- **El permiso explícito** es un permiso de viaje que, según el país del que sea nacional el niño o niña, lo emite un escribano público, un juez, o un servicio de protección de la niñez. El permiso de viaje es necesario cuando el niño o la niña va a cruzar la frontera internacional sin estar acompañado/a por la persona que figura en su partida de nacimiento. El permiso lo debe hacer el o los progenitores que no van a viajar. El permiso de viaje autoriza al niño o niña a viajar internacionalmente al cuidado de una persona adulta en particular (puede ser familiar o no), cuyos datos se consignan en el permiso. Este permiso puede ser por única vez (para un solo viaje, con fecha de vencimiento) o por tiempo ilimitado; y puede ser para viajar a un solo país, o a múltiples destinos. También es posible hacer permisos para que los niños o niñas viajen solos, es decir, sin que estén acompañados de una persona adulta. Hay gran variedad de permisos de viaje, y los progenitores (o tutores del niño o niña) deben evaluar cuál es el que mejor se adapta a las necesidades del niño/a y su familia.



**Importante!** Las niñas y niños argentinos, así como los que hayan nacido en otro país, pero tengan DNI argentino o lleven un año o más viviendo en Argentina, también deben contar con permisos de viaje tácitos o explícitos para **salir** del país.

El principio detrás de estos permisos es que tanto el país de origen como el país de residencia (en este caso, Argentina) son responsables de proteger al niño o niña, y autorizar el cruce de la frontera internacional sólo si todos "los papeles" están en orden.

Aquí pueden consultar los procedimientos para la entrada y salida del país de niños, niñas y adolescentes, tanto argentinos como extranjeros.

Entonces, para entrar de manera regular a Argentina, es necesario contar con la documentación de identidad o de viaje correspondiente e **ingresar por un paso habilitado**. Ingresar por un paso habilitado significa que la persona cruzó la frontera por el lugar donde se hace el control migratorio o aduanero, en un horario en el que en dicho control había personal de la Dirección Nacional de Migraciones que verificó la documentación presentada por la persona. Si la documentación está en orden, el personal de migraciones autoriza el cruce y extiende un comprobante de ingreso regular. El **comprobante de ingreso** puede ser un sello en una de las hojas del pasaporte o un ticket emitido por una máquina y entregado en mano o enviado a una casilla de correo electrónico. En el comprobante de ingreso regular consta el nombre completo de la persona, el tipo y número de documento con el que ingresó (cédula, pasaporte, etc.), la fecha, hora y paso por el que ingresó, y los datos del funcionario que autorizó el ingreso.

En general, en Argentina a las personas extranjeras que no son residentes (es decir, que no tienen DNI argentino de residente extranjero) en el momento del ingreso se les extiende un **permiso como turistas**, que es válido por hasta tres meses y puede renovarse por tres meses más. Este permiso es una *residencia transitoria* que autoriza la permanencia, pero no autoriza a trabajar. Quienes tengan previsto permanecer en Argentina durante más tiempo (por ejemplo, para trabajar o estudiar) deben obtener su residencia mediante un trámite que se realiza en las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones.

Veamos entonces cuáles son las vías que existen en Argentina para regularizar la permanencia.

## La regularización de la residencia

En sus artículos 20, 22, 23 y 24, la ley migratoria establece cuatro tipos de residencia regular, y el reglamento (Dec. 616/2010) indica cuáles son los requisitos para solicitar cada una de esas residencias.

Artículo 24°

### Residencia transitoria

Corresponde a turistas, pasajeros en tránsito, tripulantes de transporte internacional, tránsito vecinal fronterizo (entre otros).

Artículo 23°

### Residencia temporaria

Corresponde a personas que tienen previsto permanecer al menos un año en el país, ya sea para trabajar, estudiar, vivir de rentas, desempeñar tareas artísticas, deportivas, religiosas, etcétera. Las personas nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam cuentan con un criterio específico para acceder a la residencia temporaria: "**nacionalidad Mercosur**" (art. 23 inciso l) y al DNI de residente extranjero que dicha residencia otorga.

Artículo 22°

### Residencia permanente

La residencia permanente corresponde a:

- Padres o madres de personas argentinas,
- Hijos e hijas de personas argentinas,
- Cónyuges (por matrimonio o por unión convivencial) de personas argentinas.
- Cónyuges, hijos e hijas (menores de 18 años) o padres y madres (mayores de 65 años) de personas extranjeras con residencia permanente,
- Personas extranjeras (nacionales de países sudamericanos) que contaron con una residencia temporaria por dos años continuos, y que soliciten la residencia permanente antes del vencimiento de la temporaria,
- Personas extranjeras (nacionales de otros países) que contaron con una residencia temporaria por tres años continuos, y que soliciten la residencia permanente antes del vencimiento de la temporaria,
- Personas brasileñas (por un acuerdo bilateral firmado en 2007, pueden solicitar directamente la residencia permanente).

Artículo 20°

### Residencia precaria

Cuando una persona extranjera tiene en curso su trámite de residencia temporaria o permanente, la Dirección Nacional de Migraciones le emite una "certificación de residencia precaria", válida por 30, 90 o 180 días (según el caso). Mientras está vigente, la residencia precaria certifica que la persona es residente regular. La residencia precaria permite tramitar la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL) y habilita la contratación como trabajador/a registrado/a. Cuando la persona obtiene la residencia (temporaria o permanente) que estaba tramitando, y el DNI correspondiente, la residencia precaria caduca automáticamente.



## ¿Quiénes obtienen DNI argentino de residente extranjero?

Las personas que han obtenido una residencia temporaria o una residencia permanente.

- El "plástico" del DNI de residente temporario vence cuando vence la residencia temporaria a la que está asociado. Esta fecha está indicada en el dorso del DNI.
- El "plástico" del DNI de residente permanente vence a los 15 años de ser emitido, igual que en el caso de las personas argentinas. La residencia permanente no vence, pero puede ser dada de baja si la persona permanece fuera de Argentina durante dos años o más, de manera continua.

Los trámites de residencia (temporaria o permanente) son semipresenciales. Se inician de manera virtual, a través del Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (Sistema RADEX) y finalizan de manera presencial, en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones, donde la persona debe concurrir para el registro biométrico (toma de fotografía y huellas digitales).

**Los requisitos que deben cumplir las personas para obtener una residencia temporaria dependen de su nacionalidad de origen.**



## Residencia temporaria para nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana o Surinam

Las personas que son nacionales de cualquiera de esos países pueden solicitar la residencia temporaria por el criterio de "nacionalidad Mercosur" (Art. 23, inciso l de la Ley de Migraciones). Esta residencia temporaria dura dos años y puede renovarse. Si se renueva antes de que venza, se puede solicitar una residencia permanente. Si se renueva luego de su vencimiento, la persona deberá tramitar una nueva residencia temporaria.

Para solicitar una residencia temporaria por **el criterio de nacionalidad**, las personas deben contar con la siguiente documentación:

- **Documento de identidad** de país de origen válido y vigente; o pasaporte válido y vigente; o certificado de nacionalidad emitido por el consulado del país de origen en Argentina. Estos documentos sirven para comprobar la identidad y la nacionalidad de la persona, y por lo tanto aseguran que puede solicitar la residencia por el criterio de "nacionalidad Mercosur".

## Entre 2004 y 2023

Se otorgaron  
**3.500.000**  
residencias temporarias  
y transitorias.

**El 93%**  
fueron para personas  
provenientes de países  
de la región, y  
correspondieron al  
"criterio de  
nacionalidad"

- Certificado que demuestre la **carenza de antecedentes penales en Argentina**, emitido por el Registro Nacional de Reincidencia. Este requisito es solo para personas mayores de 16 años.
- Certificado que demuestre carencia de condenas o procesos penales en trámite emitido por la autoridad competente del país donde la persona haya residido durante más de un año en los últimos tres años. Puede ser su país de origen, u otro país en el que haya residido. (Solo para mayores de 16 años).
- Acreditación de **domicilio en Argentina** (ya que la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones ante la que debe hacerse el trámite depende del domicilio informado).
- Comprobante de **ingreso regular** a Argentina.
- Comprobante de **pago de la tasa migratoria** (ARS \$ 50.000, equivalente a aproximadamente US \$ 50 a julio de 2024).

Aquí pueden consultar los detalles: Residencias temporarias por nacionalidad Mercosur

## Residencia temporaria para personas de cualquier otro país

Las personas de otros países deben solicitar la residencia temporaria por alguno de los otros criterios indicados en el artículo 23 de la Ley de Migraciones: trabajador migrante, estudiante, religioso, académico, científico o personal especializado, rentista, pensionado, artista, deportista, paciente bajo tratamiento médico, reunificación familiar, asilados o refugiados, o razones humanitarias.

En primer lugar, las personas deben contar con la documentación general: pasaporte; certificados de carencia de antecedentes penales; comprobante de ingreso regular a Argentina; domicilio; pago de la tasa migratoria (ARS \$100.000, equivalente a aproximadamente US\$ 100 a julio de 2024).

Además, para cada uno de estos criterios deben aportar la documentación correspondiente que acredite que son trabajadores, estudiantes, rentistas, etcétera. Por lo general, estos trámites exigen documentación que debe ser provista por los dadores de trabajo, las universidades o las casas de estudio, los centros de investigación, etc., a los que la Dirección Nacional de Migraciones les puede exigir que estén inscriptos en el Registro Único de Requerentes de Extranjeros (RENURE).

Aquí pueden consultar para cada criterio: Radicaciones - Residencias temporarias



## Residencias permanentes

Tal como ya señalamos, la residencia permanente puede solicitarse por **vínculos familiares** con una persona nacida en argentina, o con una persona extranjera que ya tiene residencia permanente. También pueden solicitarla **por arraigo** las personas que ya tuvieron una residencia temporal por dos años (si son de países sudamericanos) o por tres años (si son de otros países). **Por nacionalidad brasileña**, ya que existe un acuerdo especial que les permite acceder a la residencia permanente directamente, sin necesidad de cumplir las condiciones anteriores (vínculo familiar o arraigo).

En todos los casos, las personas que soliciten una residencia permanente deberán contar con la documentación personal, los certificados que demuestren carencia de antecedentes penales y el comprobante de ingreso regular a Argentina. También deberán acreditar domicilio en Argentina y abonar la tasa migratoria.

Según cuál sea el motivo por el que solicitan la residencia permanente, deberán aportar la documentación que demuestre el vínculo familiar, o la residencia temporal anterior, o la nacionalidad brasileña. Es importante recordar que en el caso de la residencia permanente por arraigo, el trámite debe iniciarse dos meses antes de que venza la residencia temporal.

Aquí pueden consultar para cada caso: [Radicaciones - Residencias permanentes](#).

## Cónyuges y niños y niñas menores de 18 años

Los cónyuges de residentes temporarios o permanentes pueden solicitar la misma residencia que su pareja. Para ello, deberán contar con acta de matrimonio o de unión convivencial, además del resto de la documentación personal exigible.

Los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años tienen derecho al mismo tipo de residencia (temporaria o permanente) que su padre o su madre. Para solicitar la residencia, deben presentar su documento de identidad, la documentación que demuestre el vínculo (partida de nacimiento legalizada y apostillada) y el comprobante de ingreso regular al país. Quienes tienen menos de 16 años no deben presentar certificados que demuestren que no tienen antecedentes penales.

Cuando los niños y niñas y su padre o madre hacen el trámite de residencia al mismo tiempo, solo las personas adultas pagan la tasa migratoria.

Aquí pueden consultar para residencias temporarias o permanentes por reunificación familiar:

- [Temporarias - Reunificación familiar](#)
- [Permanentes - Reunificación familiar](#)

### Eximición de pago de la tasa migratoria

La tasa migratoria debe pagarse al inicio del trámite. Las personas a las que se les haya reconocido el estatuto de refugiado o se encuentren en situación de vulnerabilidad pueden solicitar que se las exima de abonar el costo del trámite.

### Entre 2004 y 2023

se otorgaron  
**3.500.000**  
residencias temporarias  
y transitorias. El 93%  
fueron para personas  
provenientes de países  
de la región, y  
correspondieron al  
"criterio de nacionalidad"

Las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad deben presentar un certificado que acredite su estado. Dicho certificado lo puede emitir una autoridad judicial, una Defensoría Pública, el Cónsul del país de origen de la persona, o un/a trabajador/a social matriculado/a que preste servicios en un organismo (nacional, provincial o municipal). Es posible que el formato de la certificación de situación de vulnerabilidad y el organismo habilitado para hacerlo sean diferentes según la provincia o localidad donde se emita. Por eso, es importante consultar el detalle de los requisitos en la delegación de la Dirección de Migraciones ante la que se hará el trámite.

En este enlace hay más información disponible sobre la eximición del pago de la tasa y la confección del certificado que acredita situación de vulnerabilidad: [Excepciones al pago de la tasa migratoria](#).

### Recordatorios

Toda la documentación presentada debe ser original, emitida por los organismos competentes (no se admiten photocopies).

La documentación que no esté en español debe estar traducida por un traductor público nacional y legalizada ante el Colegio de Traductores (es decir, debe traducirse en Argentina). Excepción: documentación brasileña, escrita en portugués.

La documentación expedida en el extranjero deberá estar legalizada en el Consulado Argentino del país de origen, o apostillada, si el país que la emite ratificó el Convenio de La Haya.

La documentación expedida en Argentina por los consulados del país de origen deberá estar legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de Argentina (salvo que el país emisor de la documentación sea parte del MER-COSUR).





## Recomendaciones

Antes de iniciar el trámite de solicitud de una residencia temporaria o permanente por el sistema RADEX, chequear toda la documentación con la que cuenta la persona, para asegurarse que el trámite es viable. Las preguntas a continuación pueden servir de guía.

Las primeras preguntas corresponden al **tipo de residencia** que esa persona puede solicitar.

- ¿Tiene familiares directos argentinos, o familiares directos residentes permanentes, para solicitar la residencia permanente?
- ¿Es nacional de un país sudamericano, para encuadrar dentro de la residencia temporaria por nacionalidad?
- Si es nacional de un país que no puede solicitar la residencia temporaria por el criterio de nacionalidad, ¿en qué otro criterio de residencia temporaria puede encuadrarse?
  - ¿Puede obtener la documentación exigible para el criterio de "trabajador migrante"?
  - ¿Puede obtener la documentación exigible para el criterio de "estudiante"?
  - ¿Puede obtener la documentación exigible para alguno de los otros criterios?

### Otras preguntas de interés:

- ¿Cuándo vence el documento de identidad de país de origen? ¿Se encuentra en buen estado?
- ¿La persona tiene el comprobante que demuestra el ingreso regular al país?
- ¿La persona tiene los certificados que demuestran que no tiene antecedentes penales en su país de origen o en el país donde haya vivido en los últimos tres años?
- ¿La persona no tiene antecedentes penales en Argentina? *Es recomendable pedir los antecedentes penales en el Registro Nacional de Reincidencia antes del inicio del trámite para confirmar que no haya motivos para rechazar la residencia.* Estos antecedentes serán pedidos en el marco del trámite migratorio, pero con la tranquilidad de que no generarán un obstáculo para la radicación.
- ¿La persona cuenta con el certificado de domicilio en Argentina?
- Si la persona no puede pagar la tasa migratoria, ¿dónde puede solicitar el certificado de situación de vulnerabilidad?
- ¿Cuál es la cuenta de correo electrónico que se utilizará para iniciar el trámite por el sistema RADEX? Es fundamental que la persona o alguien muy cercano pueda revisar esta cuenta diariamente, para estar al tanto del curso del trámite.



# Lectura 4

Prohibiciones de  
ingreso, prohibiciones  
de permanencia y  
expulsiones

# Prohibiciones de ingreso, prohibiciones de permanencia y expulsiones

Esta lectura presenta tres cuestiones complejas: las **prohibiciones de ingreso**, las **prohibiciones de permanencia**, y las **expulsiones**. Estas cuestiones, que pueden dar lugar a la vulneración de derechos de las personas migrantes, están reguladas en el artículo 29 y en los artículos 61 a 69 de la Ley de Migraciones. Nos detendremos en estos artículos con cierto detalle porque consideramos importante entender sus alcances y las excepciones que establecen.

Nos enfocaremos en las razones por las cuales la Dirección Nacional de Migraciones puede **impedir el ingreso** (la entrada al territorio nacional) o **la permanencia** de una persona extranjera en el país. Estas razones están detalladas en el **artículo 29** de la Ley de Migraciones (titulado "De los impedimentos"). Podemos decir que hay dos grandes grupos de razones por las cuales las personas no pueden ingresar al país o no pueden quedarse:

- **Razones administrativas**, vinculadas al incumplimiento de la ley migratoria. Por ejemplo: tener la documentación vencida; no tener la visa tramitada en el consulado argentino del país de origen si es exigible para esa nacionalidad; no haber ingresado por un paso habilitado; tener el ingreso prohibido.
- **Razones penales**, vinculadas a condenas previas o antecedentes penales, ya sea en Argentina o en otro país. El reglamento migratorio (Decreto 616/2010) establece qué debe entenderse por "condena" y qué debe entenderse por "antecedentes":
  - **Condena**: sentencia condenatoria firme (que ya no puede ser apelada ante ningún tribunal superior)
  - **Antecedente**: condena no firme (todavía puede ser apelada) o procesamiento firme (la persona está efectivamente procesada en una causa penal).

El reglamento aclara que "el antecedente o la condena que se registre en el exterior sólo serán computados cuando el hecho que los origina constituya delito para la ley argentina".

Las razones por las cuales una persona extranjera **no puede ingresar** al país dan lugar a los rechazos o denegatorias, y ocurren en los controles migratorios en la frontera.

Las razones por las cuales un persona extranjera **no puede quedarse** en el país dan lugar a la cancelación de la residencia (si es que tiene residencia temporaria o permanente), a la cominación a abandonar el territorio por su propia voluntad, o a la orden de expulsión. Estas cuestiones están establecidas en los artículos 61 a 69 de la ley migratoria.

## Aclarando términos

Antes de analizar con más detalle el artículo 29 de la ley, explicaremos el significado de algunos términos que, si bien son similares y pueden estar interrelacionados, a menudo se confunden: *expulsión, deportación, extradición, rechazo en frontera, devolución "en caliente"*. Estos términos aluden a las razones y maneras por las cuales un Estado puede **impedir el ingreso** de una persona extranjera a su territorio (denegando el permiso a cruzar la frontera), u **obligarla a irse** si la persona ya se encontraba dentro del país (habiendo ingresado ya sea de manera regular o irregular). Las definiciones que presentamos aquí están tomadas del informe *Expulsiones ordenadas y efectivizadas. Entre el cambio de gobierno y el cambio normativo (2019-2021)* publicado en 2022 por el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky".

- **EXTRADICIÓN.** Ocurre cuando una persona (nacional o extranjera) es requerida por las autoridades judiciales de otro país (en el que no reside) en el marco de un proceso penal. Mediante la extradición, la justicia del país donde se cometió el delito (o donde está en curso la investigación judicial) busca que la persona que no está en su territorio se presente ante el juez o tribunal correspondiente. Los procesos de extradición siempre se llevan adelante en el marco de convenios o acuerdos de cooperación jurídica internacional en materia penal. Es decir que la extradición sólo puede solicitarse y llevarse a cabo en el marco de una investigación judicial y si existe un convenio entre el país donde se encuentra la persona y el país que la requiere para juzgarla.
- **RECHAZO EN FRONTERA.** Los rechazos en frontera son denegaciones de ingreso al territorio que ocurren en el puesto de control migratorio (en un puerto, un aeropuerto o un paso terrestre). Son llevados a cabo por un funcionario migratorio que, en base a lo que establece la ley migratoria del país, evalúa que esa persona puntual no puede ingresar al territorio. Puede ser porque carece de la visa exigida a nacionales de ese país, porque su pasaporte o documentación de identidad han vencido, porque tiene una prohibición de ingreso, porque no cuenta con tarjeta de crédito o dinero en efectivo para solventar la estadía prevista, o por una multiplicidad de otras causas. El rechazo significa que no se permite el ingreso al país de esa persona que ya está en el puesto de control migratorio en la frontera. Para que el rechazo se ajuste a derecho (para que sea legal), debe ceñirse a lo que establece la ley migratoria y deben asegurarse garantías de procedimiento. El funcionario migratorio que indica el rechazo debe labrar un acta formal explicitando los motivos por los que se denegó el ingreso (tal como figuran en la norma migratoria), debe entregar el acta a la persona (que la debe leer, firmar y exigir una copia) y la persona, sin salir del área de control migratorio, debe retornar a su lugar de origen en el siguiente medio de transporte. Si bien las arbitrariedades son frecuentes en los rechazos en frontera, existe un procedimiento formal y en su curso se producen "papeles" (actas, notificaciones, etc.) a partir de los cuales es posible reclamar.



- **DEVOLUCIONES EN CALIENTE.** Por lo general, las devoluciones "en caliente" (o devoluciones de hecho) ocurren en fronteras terrestres extensas, vigiladas por fuerzas de seguridad, pero sin puestos formales de control migratorio. Estas devoluciones no se basan en la evaluación de cada caso individual ni siguen procedimientos establecidos por ley, por lo cual es imposible discutirlas o apelarlas. En la típica devolución "en caliente", las policías o fuerzas de seguridad aprehenden a las personas que acaban de ingresar al territorio (de manera irregular, por un paso no habilitado) y las devuelven del otro lado de la frontera, sin miramientos, sin procedimientos y sin registros. El principal problema de las devoluciones en caliente es que pueden estar "devolviendo", de manera forzosa y totalmente irregular, a personas necesitadas de protección: desde posibles solicitantes de la condición de refugiado hasta niños y niñas no acompañados o separados de sus familiares.
- **EXPULSIÓN O DEPORTACIÓN.** Los Estados pueden expulsar o deportar a las personas extranjeras que se encuentran dentro de su territorio (que ya habitan en el país). Los motivos por los cuales es posible expulsar o deportar a una persona están establecidos en la legislación migratoria: los más comunes suelen ser el ingreso o la permanencia irregular (una falta administrativa), o el haber cometido un delito en el territorio y que esté cumpliendo o haya cumplido una condena (una cuestión penal). Las expulsiones pueden ser por la vía administrativa (las decide y ordena la autoridad migratoria) o por la vía judicial (las debe autorizar un juez). En general, las expulsiones implican una prohibición de reingreso, generalmente por varios años, al país del cual la persona fue expulsada. Igual que la extradición o el rechazo en frontera, las expulsiones tienen marcos legales y procedimientos a los cuales deben ajustarse, es posible reclamar (o recurrirlas) y dejan "rastros" administrativos y estadísticos.
- **EXTRAÑAMIENTO DE CONDENADOS.** Dentro de las figuras relativas a la expulsión o deportación existe una bastante específica, que en Argentina recibe el nombre de "extrañamiento de condenados". Se refiere al tipo de expulsión que corresponde a las personas extranjeras que ya fueron juzgadas, tienen una sentencia firme y se encuentran cumpliendo una pena privativa de la libertad. En estos casos, cuando las personas han cumplido por lo menos la mitad de su condena, la autoridad migratoria puede ordenar su expulsión, o la persona puede solicitar su propio "extrañamiento". La materialización del "extrañamiento" —es decir: la efectivización de la expulsión— unida a la prohibición de reingreso (a menudo de por vida) dará por cumplida la pena originalmente impuesta por el tribunal competente.

En Argentina, las extradiciones, los rechazos en frontera, las expulsiones (o deportaciones) y el extrañamiento de condenados están establecidos en la ley migratoria y en su reglamento. Es decir que se trata de procedimientos que el Estado puede llevar adelante, pero siempre dentro del marco de lo que establece la ley (a determinadas personas, por determinados motivos, y de determinadas maneras), que a su vez indica cómo estos procedimientos se pueden apelar o discutir. Veamos ahora qué establece la ley migratoria.

## Razones que pueden impedir el ingreso o la permanencia

El artículo 29 de la Ley de Migraciones establece las razones por las cuales se puede impedir el ingreso de una persona extranjera (es decir: rechazarla en la frontera) o se puede impedir su permanencia. Este artículo es aplicable a personas que no tienen ningún permiso de residencia y a personas cuya residencia temporaria o permanente fue cancelada (más adelante veremos por qué). Puesto que es importantísimo entender claramente este artículo, lo transcribimos en su totalidad, para que lo tengan a mano, destacando los aspectos del artículo que son de más frecuente aplicación.

### Artículo 29°

Serán causas impeditivas del ingreso y permanencia de extranjeros al Territorio Nacional:

- A)** La presentación ante la autoridad de documentación nacional o extranjera material o ideológicamente falsa o adulterada. El hecho será sancionado con una prohibición de reingreso por un lapso mínimo de cinco (5) años;
- B)** Tener prohibido el ingreso, haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso, hasta tanto las mismas no hayan sido revocadas o se hubiese cumplido el plazo impuesto al efecto;
- C)** Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres (3) años o más;
- D)** Haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por el Tribunal Penal Internacional;
- E)** Tener antecedentes por actividades terroristas o por pertenecer a organizaciones nacional o internacionalmente reconocidas como imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por el Tribunal Penal Internacional o por la ley 23.077, de Defensa de la Democracia;
- F)** Haber sido condenado en la Argentina o tener antecedentes por promover o facilitar, con fines de lucro, el ingreso, la permanencia o el egreso ilegales de extranjeros en el Territorio Nacional;
- G)** Haber sido condenado en la Argentina o tener antecedentes por haber presentado documentación material o ideológicamente falsa, para obtener para sí o para un tercero un beneficio migratorio;



- H)** Promover la prostitución; lucrar con ello; haber sido condenado o tener antecedentes, en la Argentina o en el exterior por haber promovido la prostitución; por lucrar con ello o por desarrollar actividades relacionadas con el tráfico o la explotación sexual de personas;
- I)** Intentar ingresar o haber ingresado al Territorio Nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto;
- J)** Constatarse la existencia de alguno de los impedimentos de radicación establecidos en la presente ley;
- K)** El incumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley.

En el caso del inciso a) el Gobierno Federal se reserva la facultad de juzgar a la persona en la República cuando el hecho pueda relacionarse con cuestiones relativas a la seguridad del Estado, a la cooperación internacional o resulte posible vincular al mismo o a los hechos que se le imputen con otras investigaciones sustanciadas en el Territorio Nacional.

La Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo.

Veamos los motivos más habituales por los cuales la autoridad migratoria puede impedir el ingreso y rechazar a una persona en la frontera:

- **Documentación falsa o adulterada** (inciso a). La documentación es *falsa* cuando no fue producida por la autoridad correspondiente: por ejemplo, un DNI que no fue "fabricado" por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). La documentación es *adulterada* cuando fue modificada: por ejemplo, un DNI auténtico en el que alguien cambió la fecha de nacimiento, para que la persona "pase" por mayor de edad. O un pasaporte "verdadero" que tiene estampada una visa falsa.

Cuando la autoridad migratoria sospecha que la documentación es falsa o adulterada, no solo se rechaza el ingreso de la persona, y se prohíbe su reingreso al país, sino que también puede haber una denuncia penal. (A diferencia de lo que ocurre cuando una persona se presenta en el control migratorio con la documentación vencida: ahí, solo se rechaza el ingreso y se le indica que renueve su documentación).

- **Expulsiones previas** (inciso b). La ley migratoria argentina establece que toda orden de expulsión (ya sea por motivos administrativos o penales) trae aparejada una prohibición de reingreso, que puede ser por 5 años o de por vida. Entonces, si una persona que fue expulsada del país intenta ingresar nuevamente, será

rechazada en la frontera. Aunque la persona tenga todos sus documentos en orden, el sistema informático de la Dirección Nacional de Migraciones advertirá que existe una expulsión previa y el operador migratorio deberá hacer el acta de rechazo indicando el motivo: artículo 29, inciso *b*.

- **Condenas o antecedentes penales.** Como señalamos más arriba, el reglamento migratorio (Decreto 616/2010) establece la diferencia entre "condena" y "antecedente". "Condena" refiere a una sentencia firme; en tanto que "antecedente" refiere al procesamiento o a la condena no firme (que puede ser apelada). Es decir que se prohibirá el ingreso de personas que tengan condenas o estén procesadas por diversos motivos (tráfico de armas, de drogas, de personas; terrorismo; crímenes de guerra, etc.).

En todos los casos, los delitos por los que se prohíbe el ingreso deben ser delitos para la ley argentina, y su castigo debe tener, en Argentina, una pena de prisión de 3 (tres) años o más. ¿Qué significa esto? Que no se prohibirá el ingreso de personas que tengan condenas por actos que no son delito en Argentina (por ejemplo, la homosexualidad; la infidelidad; la protesta social, etc.) o por delitos que con penas menores a tres años (por ejemplo la resistencia a la autoridad; hurtos; estafas; etc.).

Estos motivos están en los incisos *c*, *d*, *e*, *f*, *g* y *h*. Respecto al inciso *h* (promover la prostitución), vale recordar que en Argentina el ejercicio de la prostitución no está prohibido. Lo que está prohibido (y castigado) es el proxenetismo y la explotación, es decir: lucrar (o beneficiarse) con la prostitución ajena.

## Excepciones a las prohibiciones de ingreso

El último párrafo del artículo (denominado *in fine*) establece **las excepciones** a las prohibiciones de ingreso. Dice que por **razones humanitarias** o de **reunificación familiar**, se podrá autorizar el ingreso de las personas a las que aplican las prohibiciones de los incisos anteriores. También dice que estas excepciones son caso a caso, y requieren un procedimiento especial que implica la intervención del Ministerio del Interior (del que depende la Dirección Nacional de Migraciones).

### ¿Qué razones son "humanitarias"?

Las razones humanitarias están establecidas en el *artículo 23, inciso m* del reglamento (Dec. 616/2010). Son aplicables a:

- Personas que, sin ser refugiadas, están amparadas por el **principio de no devolución** y no pueden regularizarse por ninguna otra vía;



- Personas que, de ser obligadas a regresar a su país de origen, estarían expuestas a violaciones de los derechos humanos;
- Personas que hayan sido víctimas de **trata de personas**, otras modalidades de explotación o de **tráfico ilícito de migrantes**;
- Personas que invoquen **razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte** en caso de ser obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico;
- Personas **apátridas y refugiadas** que hubieran residido en el país por más de tres años.

[Nota: en el Glosario pueden consultar la definición de las palabras resaltadas en anaranjado]

### ¿Quiénes están incluidos dentro de la “reunificación familiar”?

El artículo 10 de la Ley de Migraciones establece que el derecho de reunificación familiar alcanza a:

- Padre y madre de migrantes establecidos en Argentina,
- Cónyuges (el vínculo se acredita mediante libreta de matrimonio o certificado de unión convivencial),
- Hijos/as solteros/as menores de 18 años,
- Hijos/as mayores de edad con capacidades diferentes.

Es decir que cuando una persona extranjera está comprendida en alguno de los motivos que prohíben el ingreso puede solicitar que, de manera excepcional, se la autorice a ingresar. Todas las excepciones se evalúan caso a caso, mediante presentaciones que fundamenten el pedido de excepción. Vale aclarar que una cosa es poder solicitar la excepción y otra cosa es obtenerla, ya que todas estas excepciones se hacen y se evalúan caso a caso.

## Cancelación de la residencia y órdenes de expulsión

En esta lectura analizaremos los artículos 61 a 69 de la Ley de Migraciones y de su Reglamento (Dec. 616/2010), que se encuentran englobados bajo el título “De la declaración de ilegalidad y cancelación de la permanencia”. Estos artículos regulan tres cuestiones distintas pero conectadas entre sí:

- 1 Cómo debe proceder la Dirección Nacional de Migraciones cuando encuentra una persona extranjera en situación migratoria irregular; es decir: sin ningún tipo de residencia –ni precaria, ni temporaria, ni permanente– y con el ingreso por 90 días como turista ya vencido (Artículo 61).

- 2 En qué casos la Dirección Nacional de Migraciones puede cancelar una residencia ya otorgada; es decir: cancelar una residencia precaria, temporaria o permanente (Artículo 62).
- 3 Cuáles pueden ser las consecuencias de la irregularidad migratoria y de la cancelación de residencia (la orden de expulsión).

Antes de entrar en el detalle de estos artículos, es importante recordar algunas cuestiones:

- Las órdenes de expulsión (y las expulsiones propiamente dichas) están dirigidas a personas que **residen** en el territorio, ya sea de manera regular o irregular.
- Las expulsiones por razones administrativas las ordena la Dirección Nacional de Migraciones, pero **las debe autorizar un juez** del fuero contencioso administrativo federal (en CABA) o un juez federal en el resto del país (Art. 61). Es decir que siempre interviene una autoridad judicial que controla el accionar de la autoridad migratoria.
- Las expulsiones por motivos penales o por ingreso irregular son dictadas siempre por la Dirección Nacional de Migraciones y no requieren autorización judicial. Pueden ser revisadas por autoridad judicial en caso de que sean apeladas.
- Las **expulsiones colectivas están prohibidas** por ley. Cada expulsión debe analizarse y decidirse individualmente (Art. 66).
- Ninguna persona puede ser expulsada del país por incumplir un contrato de trabajo (salvo que su permiso de residencia esté vinculado a ese contrato) (Art. 65).
- Aunque una persona sea expulsada del país, tiene derecho a cobrar los salarios que le deben.
- Las órdenes de expulsión siempre **se pueden apelar** ("pelear"). El plazo para apelarlas es de 15 días hábiles desde su notificación. Las personas extranjeras tienen derecho a asistencia legal gratuita en casos de rechazos de ingreso u órdenes de expulsión. (Más adelante volveremos sobre este tema).

### La irregularidad migratoria de personas con ingreso regular al territorio (artículo 61)

Tal como indicamos más arriba, una persona extranjera está en situación migratoria irregular cuando no tiene un permiso de residencia, ya sea porque nunca lo tuvo, o porque lo tuvo, se le venció y no lo renovó.

### ¿Cómo se entera la Dirección Nacional de Migraciones que una persona puntual no tiene permiso de residencia?

A veces, porque hace inspecciones en lugares donde sabe que hay personas extranjeras y sospecha que algunas tal vez estén en situación irregular. Por ejemplo, en supermercados autoservicio (supermercados "chinos"), en ferias, en quintas hortícolas, en restaurantes, etcétera. A menudo, estas inspecciones las realizan de manera conjunta funcionarios de



Migraciones y funcionarios de fiscalización o control laboral. Otras veces, la DNM sabe que la persona está en situación irregular porque inició un trámite de residencia en la DNM o en una delegación y no lo concluyó.

### ¿Cómo debe proceder la DNM una vez que constata que una persona extranjera que ingresó de modo regular al territorio no cuenta con ningún permiso de residencia vigente?

El primer paso consiste en **intimar** a la persona a regularizar su situación migratoria. "Intimarla" significa que la DNM le ordena, por escrito, mediante una nota denominada "intimación", que inicie el trámite de regularización (por el criterio que le corresponda según el caso) en un plazo que suele ser de treinta (30) días. Si en ese plazo la persona no inicia el trámite de regularización, la DNM la cominará a abandonar voluntariamente el país. En este caso, "cominar" a la persona equivale a ordenarle que se vaya por sus propios medios. Si la persona no acata la cominación y permanece en el país (de manera irregular), la DNM **ordenará su expulsión**, prohibiéndole retornar a Argentina por lo menos durante cinco años. Es decir que al obedecer la cominación e irse del país voluntariamente, la persona evita la orden de expulsión y la prohibición de reingreso.

1

Constatación de irregularidad

2

Intimación a regularizar

Si la persona no inicia el trámite:

3

Cominación a abandonar voluntariamente el país

Si la persona no se va:

4

Orden de expulsión con prohibición de reingreso

### La cancelación de la residencia (artículo 62)

Este artículo establece los motivos por los cuales la Dirección Nacional de Migraciones puede cancelar la residencia precaria, temporaria o permanente de una persona extranjera. Es decir que existen razones por las cuales se puede **cancelar el permiso de permanencia de una persona, incluso si cuenta con DNI**. Veamos primero las razones

de índole administrativa (es decir: las razones que no son penales, sino que se deben al incumplimiento de lo que establece la misma ley migratoria).

La DNM puede cancelar una residencia temporaria o permanente si la persona que tiene esa residencia (y el DNI correspondiente) está **fuera del país** de manera continua durante cierto lapso de tiempo.

- Si una persona cuenta con una residencia temporaria válida por dos años, y está un año continuo fuera del país, la DNM puede cancelar su permiso de residencia.
- Si una persona cuenta con una residencia permanente, y está dos años continuos fuera del país, la DNM puede cancelar su permiso de residencia.

La DNM sabe que una persona (argentina o extranjera) está fuera del país porque su salida quedó registrada cuando cruzó la frontera. En los primeros meses de la pandemia, había muchas personas migrantes que habían partido de Argentina regularmente (antes de marzo de 2020) para visitar a sus familiares en su país de origen. Algunas de ellas volvieron a Argentina cuando las fronteras ya estaban cerradas e ingresaron de manera irregular. Tiempo después, algunas de estas personas dejaron de percibir la AUH, o sus residencias fueron canceladas porque en el sistema informático de la DNM había quedado registrada la salida (antes de la pandemia), pero no la entrada.

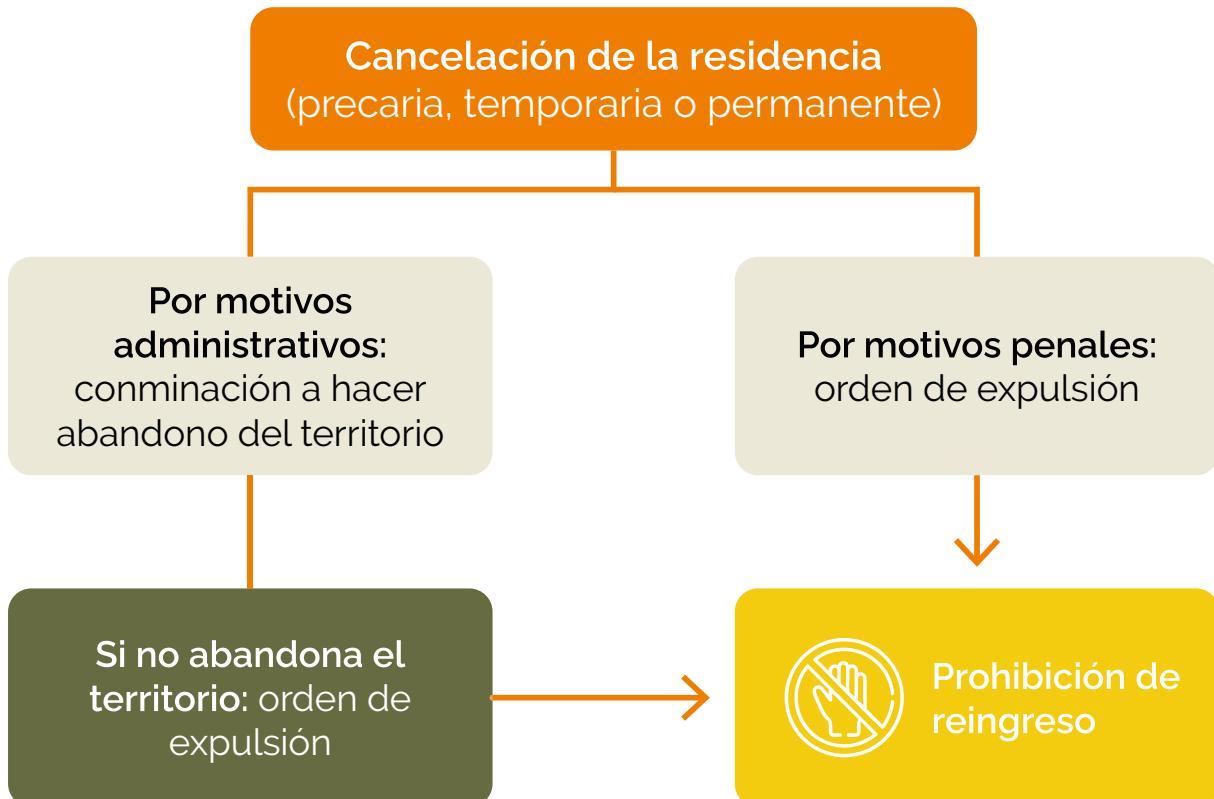
El supuesto detrás de estas cancelaciones (por ausencia) es que la persona ya no vive en el país y por lo tanto no le corresponde un permiso que es para quienes tienen voluntad de arraigo (Art. 62, inciso c). Una vez que esta residencia es cancelada, la DNM conmina a la persona a hacer abandono del país por sus propios medios (si es que la persona está en él). Si no lo abandona por sus propios medios, recibirá una orden de expulsión.

Además, la residencia de una persona puede ser cancelada por **motivos penales**. Por ejemplo:

- Cuando la persona haya presentado documentación falsa o adulterada para obtener una residencia o para obtener la nacionalidad argentina (art. 62, inciso a);
- Cuando la persona haya sido condenada en Argentina por un delito doloso (con intención de dañar, por oposición a un accidente en el que alguien muere o es herido) al que corresponden más de cinco años de cárcel, o cuando es reincidente (art. 62, inciso b);
- Cuando la persona haya participado en genocidios, crímenes de guerra, actos de terrorismo u otros actos que puedan ser juzgados por el Tribunal Penal Internacional (art. 62, inciso e).

Cuando una persona extranjera es condenada en Argentina, el juez o el tribunal debe enviar a la Dirección Nacional de Migraciones una copia de la sentencia firme, para que esté al tanto de la situación y eventualmente ordene la expulsión.

La cancelación de la residencia por motivos penales da lugar, directamente, a una orden de expulsión con prohibición de reingreso.



### Apelar las órdenes de expulsión

Las personas que recibieron una orden de expulsión pueden apelarla (por ejemplo, por motivos formales) o pueden solicitar la dispensa (es decir: que no se cancele la residencia y no se ejecute la orden de expulsión) porque se encuadran dentro de alguno de los criterios para la dispensa. Por ejemplo, porque son parentes, madre, hijo, hija o cónyuge de una persona argentina. En estos casos, se entiende que el derecho de las personas a la unidad familiar es más importante que el derecho del Estado a expulsarlas. Estas solicitudes, que deben hacerse caso a caso, requieren patrocinio de un abogado o abogada. Mientras la solicitud está en curso, la cancelación de la residencia y la orden de expulsión quedan suspendidas, hasta tanto se resuelva la apelación.

Generalmente, para que las dispensas prosperen (lo que no ocurre siempre) es importante que el abogado o abogada que la solicita tenga conocimientos muy precisos sobre la ley migratoria y sobre los procedimientos de expulsión. Para atender estas situaciones, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación cuenta con **un equipo de defensores especializados (y gratuitos)**. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran nucleados en la Comisión del Migrante, mientras que en el resto del país se encuentran en las Defensorías Públicas Federales de cada provincia. La Comisión del Migrante fue creada en 2008 para defender a las personas migrantes ante la Dirección Nacional de Migraciones y ante tribunales judiciales. El equipo de la Comisión del Migrante puede ejercer la defensa (directamente o a través de los Defensores Federales con sede en las provincias) en estos casos:

- Personas extranjeras detenidas que no deseen ser expulsadas (por ejemplo, porque su familia está en Argentina);
- Personas con órdenes de expulsión por irregularidades administrativas (tales como falta de sello de ingreso, etc.);
- Personas que no están detenidas pero cuya orden de expulsión se debe a un antecedente penal.

### Las expulsiones en números

#### En 2023



Se dictaron **6.564 órdenes de expulsión**, de las cuales **2.948 (45%)** fueron por **motivos penales** y el resto por motivos administrativos.



Del total de órdenes de expulsión dictadas, **73%** estuvieron dirigidas a **varones** y **27%** a **mujeres**.



En lo que respecta a las nacionalidades: **1.400** órdenes estuvieron dirigidas a personas **paraguayas**, **1.200** a personas **bolivianas**, **1.000** a personas **peruanas** y **1.000** a personas **venezolanas**.



Se materializaron **535 expulsiones**, de las cuales **440** correspondieron a **personas condenadas**.



En enero de 2017, en el marco de una fuerte campaña mediática de criminalización de la migración, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) aprobó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70. Pasando por alto los mecanismos constitucionales y ante una “urgencia” que no fue posible demostrar, el DNU 70/2017 modificó las leyes de migraciones y de nacionalidad y ciudadanía.

Mediante cambios en diversos artículos de la Ley de Migraciones (arts. 20, 29, 54, 62, 63, 69, 70, 74, 82, 86, 89 bis y 90), el DNU:

- **Estableció nuevos impedimentos para el ingreso y la permanencia**, de modo que cualquier antecedente penal (y no solo los que surgían de condenas firmes superiores a tres años) impidió la permanencia o dio lugar a la cancelación de una residencia ya otorgada.
- **Aceleró los trámites de expulsión**, de diversas maneras, incluyendo la “notificación ficta”: la resolución de expulsión o cancelación de residencia del migrante se ponía a “su disposición” en mesa de entradas de la Dirección Nacional de Migraciones. Transcurridos dos días, se consideraba a la persona notificada — aun cuando no hubiera tomado conocimiento de la resolución— y empezaban a correr los plazos (de 3 días hábiles) para presentar los recursos.
- **Redujo las garantías procesales**, estableciendo un procedimiento sumarísimo con plazos irrisorios (tres días hábiles) que dificultaron la presentación de recursos administrativos que permitieran recurrir la orden de expulsión.
- **Vulneró el derecho a la defensa**: para acceder al patrocinio de la defensa pública, la persona debía demostrar ante la Dirección Nacional de Migraciones que carecía de medios económicos para contratar a un/a abogado/a.
- **Desmanteló las dispensas vinculadas a la protección de la familia**: las dispensas fundadas en razones humanitarias o vínculos familiares se admitieron solo para migrantes que fueran madre o padre de hijos/as argentinos/as menores de edad y pudieran demostrar (además del vínculo) ser su sostén económico.

En marzo de 2021, tras cuatro años de vigencia, el DNU 70/2017 fue derogado mediante el Decreto 138/2021, que restituyó a su texto original a los artículos que habían sido modificados (ver Anexo A). Entre los fundamentos para la derogación, se sostuvo que diversos aspectos del DNU 70/2017 “resultan irreconciliables con nuestra Constitución Nacional y con el sistema internacional de protección de los derechos humanos”.

#### Para leer más sobre este tema:

- Informe del Observatorio: [Expulsiones ordenadas y efectivizadas \(2019-2021\)](#)





# Lectura 5

El acceso a derechos  
de la población  
migrante en Argentina

# El acceso a derechos de la población migrante en Argentina

La **ley migratoria** establece tanto los requisitos que deben cumplir las personas extranjeras para regularizarse en el país como los derechos y obligaciones que les corresponden.

Los **artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Migraciones** establecen que:

- Las personas migrantes y sus familias tienen los mismos derechos que las personas nacionales en lo que respecta a salud, educación, servicios sociales, justicia, trabajo, empleo y seguridad social;
- Todas las personas extranjeras tienen derecho a estudiar (en todos los niveles y tanto en establecimientos públicos como privados) aunque no hayan regularizado su situación migratoria;
- No se puede negar o restringir el acceso a la salud, la asistencia social o la atención sanitaria a ninguna persona extranjera, aunque no haya regularizado su situación migratoria.

## La **Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado**

(Nº 26.165/2006) hace referencia explícita al acceso a derechos en sus **artículos 42 y 51**. El artículo 42º establece un plazo no mayor a veinte días hábiles (desde el registro de la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada) para brindar al solicitante y su familia asistencia humanitaria básica: alojamiento, ayuda alimenticia, salud y educación. El artículo 51 indica que se otorgará a la persona solicitante y a su grupo familiar un documento provisorio renovable hasta la resolución sobre la solicitud de asilo, que le permitirá desempeñar tareas remuneradas y acceder a servicios de salud y educación.

Según la normativa vigente en el país, se garantiza el acceso a derechos independientemente de la nacionalidad y condición migratoria de las personas.



**Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado**

Acceso a derechos independientemente de la nacionalidad y condición migratoria de las personas.

## El acceso a la salud

La salud tiene un carácter integral y abarca muchas dimensiones de la vida de las personas. El derecho a la salud involucra no sólo el derecho a ser atendidos en un hospital o centro de salud, sino también a recibir un buen trato y una atención de calidad, libre de violencias y discriminación.

Según la ley de migraciones, las personas migrantes pueden acceder a todos los servicios de salud pública. Esto incluye guardias, urgencias, consultorios externos, internación, tratamiento y medicación para enfermedades crónicas, atención de especialistas, etc. Si la institución de salud exige demostrar la identidad, el pasaporte o la cédula del país de origen son suficientes. El decreto 616/2010, que reglamenta la Ley de Migraciones, establece que el Ministerio de Salud debe arbitrar las medidas necesarias para garantizar el libre acceso a la asistencia sanitaria y social, e indica que, en el caso de las personas en situación irregular, su identidad pueda ser demostrada mediante la documentación extendida por las autoridades de su país de origen.

La ley migratoria asegura el derecho al acceso a la salud para todas las personas extranjeras. ¿Cómo se efectiviza el acceso a este derecho? ¿A qué prestaciones y servicios de salud tienen derecho las personas extranjeras? ¿Es necesario contar con DNI argentino para acceder a una prestación? ¿El acceso al derecho a la salud depende del tipo de residencia que tenga la persona (precaria, temporaria o permanente)?

Aunque la normativa nacional establece un acceso amplio al derecho a la salud, la realidad nos muestra, cotidianamente, que las personas migrantes se encuentran con escenarios adversos cuando quieren hacer uso de este derecho.

### La salud es también la salud mental

Dejar el hogar y el propio país para integrarse en un ambiente distinto, en una cultura nueva y en una situación vital diferente puede causar diferentes niveles de estrés. Incluso las migraciones planificadas, que se llevan a cabo de forma ordenada, regular y segura, implican una redefinición de roles y valores individuales, familiares, grupales y colectivos, y pueden generar malestar y angustia en las personas, sus familias y sus comunidades. Las migraciones pueden generar vulnerabilidades psicosociales específicas que, si se combinan con otros determinantes, pueden afectar la salud mental de las personas migrantes y refugiadas. Se destaca la importancia de no patologizar los procesos migratorios y de poder pensar cómo la salud mental y el bienestar psicosocial de las personas migrantes y refugiadas están asociadas al acceso a derechos y a las posibilidades de integración en la sociedad de destino.

Para leer más sobre esta temática: OIM (2021) Manual de salud mental y apoyo psicosocial para la atención de la población migrante y refugiada en Argentina



## Obstáculos y restricciones en el acceso a la salud

La Argentina tiene un sistema de gobierno federal que permite que las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomen decisiones respecto a cómo proveer ciertos servicios públicos de salud en sus respectivas jurisdicciones. Así, muchos de los obstáculos para el acceso a la salud se deben a normativas locales (provinciales), de rango inferior a las leyes nacionales (tales como la de migración o la de asilo), que suelen establecer diferencias en la atención según el tipo de residencia con la que cuente la persona.

Un ejemplo de ello es que, contrario a lo que establece la ley migratoria, en muchas instituciones de salud municipales o provinciales se exige contar con un DNI físico para acceder a turnos, prestaciones y servicios de salud. A esta barrera se suelen sumar también prácticas institucionales xenófobas, discriminatorias y racistas que atraviesan todo el sistema de salud.

Se destaca además que no existen políticas públicas que incluyan intérpretes lingüísticos. Esto resulta un tema relevante para aquellas personas migrantes y refugiadas que no hablan el castellano y que no cuentan con redes familiares o de proximidad que les hagan de intérprete.

Para abordar las necesidades de salud de la población migrante es necesario que tanto funcionarios como profesionales y personal administrativo conozcan la Ley de Migraciones.

En algunos casos, el acceso a algunas prestaciones (tales como ciertos medicamentos) se limita a quienes tienen residencia permanente, excluyendo a quienes tienen residencia temporaria o precaria.

Un ejemplo de la desigualdad según el tipo de residencia son los **trasplantes de órganos**. La resolución 342/2009 dictada por el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) establece que para inscribirse en la lista de espera para recibir órganos y/o tejidos cadavéricos para trasplantes es indispensable que la persona extranjera cuente con residencia permanente. En cuanto a órganos o tejidos provenientes de donantes vivos o tejidos procedentes de un banco del exterior, es requisito acreditar residencia temporaria o residencia transitoria por tratamiento médico (Ley de Migraciones, art. 24 inciso g) expedida por la Dirección Nacional de Migraciones. Se exime de estos requisitos solo a personas extranjeras cuyo país de origen hubiera celebrado un convenio de reciprocidad con la Argentina.

En Mendoza, por ejemplo, la norma provincial referida al programa de oxigenoterapia prolongada en adultos (OPTA) establece que serán beneficiarias las personas con residencia habitual y permanente en la provincia (artículo 7).

Por otra parte, en varias provincias existen leyes o proyectos de ley que buscan arancelar el acceso a la salud de las personas extranjeras.



Para **inscribirse** en la lista de espera para recibir órganos y/o tejidos cadavéricos para trasplantes es indispensable que la persona extranjera cuente con **residencia permanente**.

### Normativas provinciales que contradicen la Ley 25.871

**MISIONES** - Desde el año 2000 rige el Decreto 488/00, que establece el cobro de arancel a extranjeros sin residencia provisoria o permanente. El artículo 2 de dicho decreto hace referencia a extranjeros sin residencia legal en el país.

**JUJUY** - En febrero de 2019, la legislatura de la provincia aprobó la Ley N° 6.116, para arancelar los servicios médicos que reciban las personas migrantes que se establezcan allí de manera transitoria.

**SALTA** - En febrero de 2024, el gobernador firmó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 129 para arancelar la atención en salud a extranjeros con residencia transitoria (de turista) y precaria.

**MENDOZA** - En julio de 2024 se aprobó el decreto reglamentario de la Ley N° 9.535, que establece el arancelamiento de la atención en salud a personas extranjeras "no residentes", entendiendo por ello a quienes tengan una residencia transitoria (turista) o precaria.

En las provincias de **Córdoba** y **Río Negro** se están debatiendo proyectos de ley similares. Estas normas provinciales contradicen la Ley Nacional de Migraciones y los tratados con jerarquía constitucional a los que Argentina ha adherido.

Estas legislaciones parten de supuestos que se sustentan sobre todo en la creencia de que existe un abuso en el uso de los servicios públicos: que hay "tours sanitarios" y una supuesta invasión de personas migrantes que cruzan fronteras para atenderse en hospitales públicos. En general, estas creencias nunca están acompañadas de datos estadísticos confiables que den cuenta del impacto que tiene en el sistema público la atención a la salud de personas migrantes. Este tipo de medidas suelen argumentar que el cobro o arancelamiento para el acceso a la salud de la población migrante permitirá mejorar el servicio público de salud para personas nacionales. Son discursos que siempre surgen en contextos de crisis económica, producidos por cierta dirigencia política y amplificados en medios de comunicación hegemónicos de alcance masivo.

### ¿Por qué cuestionamos este tipo de argumentos?

- Porque la normativa nacional establece explícitamente que las personas migrantes y sus familias cuentan con los mismos derechos que las personas nacionales en lo que respecta a salud, aunque no hayan regularizado su situación migratoria;
- Porque confunden, desconocen o malinterpretan la condición de regularidad migratoria que establece la ley, que incluye a personas extranjeras que cuentan con residencia transitoria, precaria, temporaria o permanente;



- Porque el porcentaje de migrantes (con residencia permanente o no) que ha recibido atención en hospitales públicos en las provincias que han reglamentado el arancelamiento a la salud se mantiene constante en las últimas décadas y representa bajos porcentajes en relación a la población nacional. Por ejemplo, en Mendoza representa alrededor de 3.000 personas por año, apenas un 3% de los y las pacientes asistidos en hospitales públicos. Para el caso de Jujuy,<sup>3</sup> del total de nacidas/os vivos en establecimientos públicos durante 2016, sólo el 0,44% tenían madres con residencia habitual fuera de Argentina, y sólo el 0,29% de los egresos hospitalarios tenían residencia habitual en el extranjero. Es decir que aún desde la "lógica de los costos" que busca imponerse, los datos disponibles no permiten fundamentar este tipo de medidas.
- Porque las personas migrantes que residen en Argentina también contribuyen con la recaudación y lo hacen de la misma manera que las nacionales, independientemente de tener o no regularizada su situación migratoria.

### El acceso al Certificado Único de Discapacidad (CUD)

El CUD es un documento público válido en todo el país que permite acceder a las prestaciones previstas en las leyes nacionales N° 22.431/81 (Sistema de Protección de los discapacitados) y N° 24.901/97 (Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las personas con discapacidad). La evaluación es realizada por una Junta Evaluadora interdisciplinaria que determina si corresponde la emisión del Certificado Único de Discapacidad.

Las personas con **residencia precaria** pueden acceder al CUD, que tendrá vigencia hasta la fecha de validez de la residencia. Junto con la residencia precaria, deberá presentar documentación vigente del país de origen.

## El acceso a la educación

### Ley de Migraciones

Establece el acceso a la educación en todos los niveles educativos, en todas las jurisdicciones, tanto en el nivel público como en el privado. En su artículo 7, la ley afirma que "en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo".

• • •

3. Karasik, Gabriela y Laura Yufra (2019) Extranjería y acotamiento del derecho a la salud en una provincia de frontera: iniciativas legislativas y debates sociales en Jujuy San Salvador de Jujuy: Tiraxi Ediciones.

### **Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado**

(Ley N° 26.165/2006) garantiza la protección y el acceso a derechos tanto a personas refugiadas como a solicitantes de asilo, incluyendo expresamente el derecho a la educación (artículo 42).

### **Ley de Educación Nacional**

(N° 26.206/06) establece la responsabilidad principal e indelegable del estado, en todos sus niveles, de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as *habitantes* de la Nación, garantizando igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho (artículo 4, inciso e). En lo que respecta a la condición migratoria, esta ley afirma que:

El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin documento nacional de identidad (DNI) el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7º de la Ley N° 25.871 (Ley 26.206, art. 143).

Entre los objetivos de la política educativa, la Ley de Educación Nacional plantea el respeto por la diversidad cultural y las particularidades locales, los valores universales y la integración regional y latinoamericana (artículo 11, inciso d).

### **Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**

(N° 26.061/2005) establece lo siguiente respecto a los requerimientos de documentación personal para acceder a los establecimientos educativos:

En el caso de carecer de documentación que acredite su identidad, se los deberá inscribir provisoriamente, debiendo los organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento. Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación, debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente (Ley 26.061, art. 15).

En síntesis, los marcos normativos vigentes a nivel nacional garantizan el derecho a la educación de todas las personas migrantes (cualquiera sea su situación migratoria), refugiadas y solicitantes de asilo.



### Algunos datos clave

De manera similar a lo que ocurre con el acceso a la salud, existe la creencia equivocada de que las personas migrantes le quitan a las argentinas las vacantes en las instituciones educativas. Sin embargo, los datos de las propias instituciones educativas muestran que la presencia de personas migrantes en escuelas y universidades es reducida y no representa un impacto económico significativo.

En lo que respecta a **educación superior**, el último anuario estadístico de la Secretaría de Políticas Universitarias, correspondiente a 2022, muestra que:

- En 2022 había 2.710.000 estudiantes de grado y posgrado en todas las universidades del país (públicas y privadas). Solo 4.5% eran personas extranjeras.
- Del total de estudiantes extranjeros, 75% concurría a universidades públicas y 25% a universidades privadas.
- Los estudiantes extranjeros representan:
  - El 4% de la matrícula de estudiantes de grado en las universidades públicas,
  - El 5% de la matrícula de estudiantes de grado en las universidades privadas,
  - El 9 % de la matrícula de los posgrados (arancelados) de las universidades públicas,
  - El 13% de la matrícula de los posgrados de las universidades privadas.

Es decir que, en el sistema universitario argentino, la presencia de estudiantes extranjeros es más significativa en los segmentos arancelados que en los segmentos gratuitos.

**CUADRO 1.1.31** Estudiantes extranjeras/os según nivel y sector de gestión. Año 2022

Sector de gestión	Total	Pregrado y Grado	Posgrado
Estatal	91.984	79.834	12.150
Privado	30.785	25.164	5.621
<b>Total</b>	<b>122.769</b>	<b>104.998</b>	<b>17.771</b>

**Fuente:** Departamento de la Información Universitaria - SPU

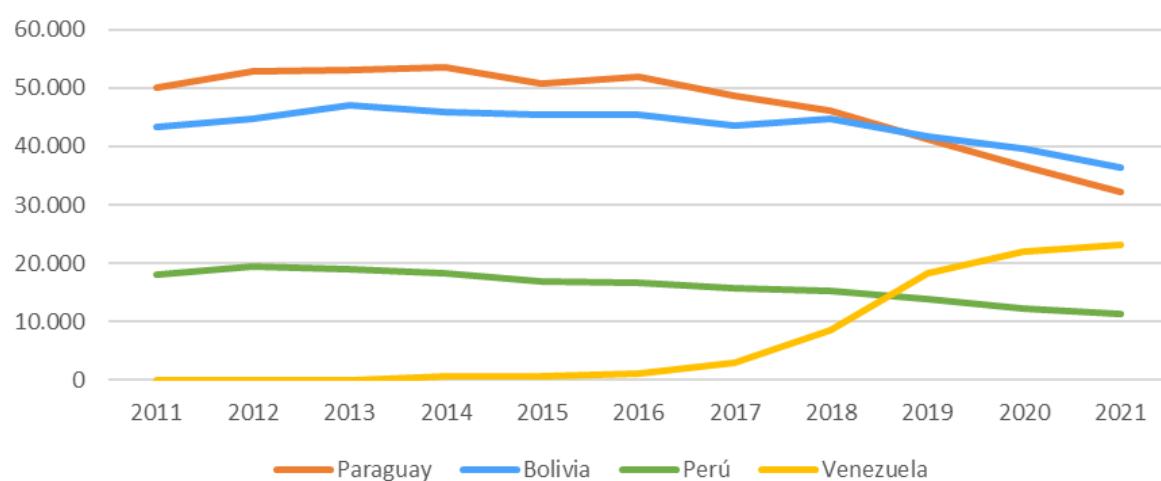
En lo que respecta a la **educación obligatoria** (inicial, primaria y secundaria), un informe sobre el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes realizado por CAREF afirma que,

Según los datos disponibles en las bases abiertas que sistematizan los relevamientos anuales de todo el sistema educativo realizados por el Ministerio de Educación de la Nación, entre 2011 y 2021 la cantidad total de estudiantes en educación inicial, primaria y secundaria rondó, anualmente, los diez millones de personas, de las cuales **entre el 1,2% y el 1,5% provenían de otro país**. Vale señalar que si bien en el período de referencia la población escolar total fue en ascenso (pasó de 9.900.000 a 10.600.000

alumnos), no ocurrió lo mismo con las y los estudiantes migrantes, cuyo número fue oscilante (entre 129.000 y 152.000) y comenzó a disminuir a partir de 2018. (Hendel, 2024:14).

El descenso en la cantidad de estudiantes migrantes en educación inicial, primaria y secundaria es especialmente notorio en el caso de niños y niñas provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú. El gráfico a continuación muestra, además del descenso de esas tres nacionalidades, el incremento de la presencia de niños y niñas venezolanos, especialmente a partir de 2018. Estas dinámicas de disminución y crecimiento que se observan en el sistema educativo son consistentes con la información sobre población extranjera que surge del Censo 2022.

#### ESTUDIANTES PROVENIENTES DE PARAGUAY, BOLIVIA, PERÚ Y VENEZUELA EN EDUCACIÓN INICIAL, PRIMARIA Y SECUNDARIA (2011-2021)



Fuente: Hendel, 2024, p.17



## Certificación de títulos y validación de diplomas

Todo lo relativo a certificaciones y convalidación de títulos de estudios tiene una complejidad que excede la extensión de estos materiales de lectura. La experiencia de las organizaciones sociales confirma que estos trámites (especialmente los de convalidación de títulos universitarios) suelen ser engorrosos, complejos y costosos. Aquí simplemente compartimos información básica y los enlaces a los sitios institucionales correspondientes.

Según lo establecido en la Ley de Educación:

- La emisión de títulos y certificaciones corresponde a cada jurisdicción (CABA y provincias) (art. 121).
- Las normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y estudios realizados en el extranjero son dictadas por el Ministerio de Educación de la Nación (art. 115 inc. h).

### Trámites

- El trámite de convalidación de estudios secundarios o terciarios no universitarios se realiza de manera online y gratuita, ingresando a la página web de la Dirección de Validez Nacional de Títulos y Estudios del Ministerio de Educación Nacional.
  - Allí se encuentra la información esencial para el "Reconocimiento de Estudios Extranjeros" para quienes tienen título secundario o terciario, o para quienes provienen de países con o sin convenio de convalidación de títulos con Argentina.
  - Para cada país con convenio de convalidación de títulos, se indican los documentos a presentar y los pasos a seguir. Se exige documentación que acredite identidad, según los convenios vigentes entre el país de origen y Argentina.
- Los trámites de convalidación de estudios universitarios están a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria. En su portal pueden consultar la documentación a presentar según cada caso.

## Brechas y obstáculos

A pesar de lo que establecen las leyes para garantizar el acceso igualitario a la educación, existe una **brecha educativa** entre la población extranjera y la población nacida en Argentina en lo que respecta a la educación obligatoria:

El 95% de la población total y el 89% de la población extranjera comprendida entre los 4 y los 17 años concurre a un establecimiento educativo. En todas las franjas de edad idealmente comprendidas dentro de la educación obligatoria (entre los 4 y 17 años) existe, en promedio, una brecha del 6%, en desmedro de los niños y niñas extranjeros. Es decir que las personas migrantes asisten a establecimientos escolares en menor proporción que la población total" (Hendel, 2024 p: 14, 21).

Según el informe ya mencionado, en Argentina, el acceso al sistema educativo por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes suele encontrar diversos obstáculos, de los cuales interesa destacar los siguientes:

- **Exigencia de DNI.** En contraste con lo que establecen las leyes migratorias, de educación, y de protección de la niñez, existen numerosos establecimientos educativos que exigen DNI para la inscripción, para la inclusión en las plataformas educativas y para la certificación.
- **Dificultades para inscribirse**, ya que el trámite, los requisitos y las modalidades de inscripción varían según las provincias, según los niveles educativos y según el tipo de institución.
- En algunas jurisdicciones, existen dificultades para conseguir **vacantes** escolares adecuadas y accesibles (por ejemplo, en el barrio o en el turno que desea la familia).
- Dificultades para acreditar **estudios previos**.
- Dificultades para tramitar **apostillas y legalizaciones** de país de origen, especialmente cuando no existe un consulado o es de difícil acceso.



### Otras barreras

- El desconocimiento de las normativas y procedimientos
- La falta de información precisa y oportuna

A estos obstáculos de corte administrativo se suman otras barreras. Una de ellas es el desconocimiento de las normativas y procedimientos relativos a población extranjera por parte del personal administrativo y los equipos profesionales de las escuelas, que hace aún más difíciles y extensos muchos trámites. Otra barrera (vinculada a la anterior) es la falta de información precisa y oportuna y el insuficiente acompañamiento a las familias migrantes en procedimientos y gestiones administrativas varias. Estas barreras, que se incrementan cuando las familias hablan una lengua distinta al español, se cruzan con discriminaciones múltiples y se ligan a las dificultades de las y los estudiantes migrantes para sostener la permanencia y finalizar los trayectos educativos.



**Para leer más sobre este tema:**

- [El acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. Avances y desafíos.](#)



## Discriminación y violencias múltiples en las escuelas

Las comunidades migrantes se ven expuestas a distintas situaciones de discriminación, racismo y xenofobia en las escuelas. La discriminación generalmente está asociada a la pertenencia a determinadas nacionalidades, a rasgos fenotípicos y a grupos étnicos particulares. Estas prácticas, que suelen estar invisibilizadas y naturalizadas en los espacios educativos, se traducen en exclusión, violencia y vulneraciones de derechos.

Tenemos mucha tarea pendiente en materia de política pública para alcanzar espacios educativos que reconozcan la interculturalidad desde sus perspectivas más críticas. En ese sentido, amerita destacar algunas de las valiosas experiencias de organizaciones sociales que trabajan contra los mitos y prejuicios y en pos del reconocimiento y respeto de las diversidades en ámbitos de educación formal y no formal.

Les compartimos algunos materiales audiovisuales para abordar la temática en ámbitos educativos y también de educación no formal:

- La Escuela contra el racismo. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible [aquí](#)
- Repensar la inmigración en la Argentina. Valija de Materiales. Disponible [aquí](#)
- Antirracistas. Historias para infancias libres de racismo. Disponible [aquí](#)

## El acceso a la Asignación Universal por Hijo

A partir de su implementación en 2009, la Asignación Universal por Hijo (AUH) permitió **ampliar régimen de asignaciones familiares** establecido en la Ley N° 24.714 —que históricamente correspondía a los trabajadores asalariados formales— hacia trabajadores informales (asalariados o no) y hacia sectores desocupados. Por sus características,

la AUH contribuyó especialmente a ampliar el **derecho a la seguridad social, la educación y la salud de las niñas y niños** que se encuentran en el territorio argentino. Estos derechos, establecidos en la *Convención sobre los Derechos del Niño* (ONU, 1989) y en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ONU, 1966) han sido incorporados al ordenamiento jurídico nacional a través del inc. 22 del art. 75 de la Constitución Nacional y recogidos (junto con otros) en la Ley N°26.061 de *Protección Integral del Niño, Niña y Adolescente*.

Implementada y gestionada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la AUH consiste en una transferencia de dinero mensual destinada a niñas y niños menores de 18 años o con discapacidad (en este último caso, sin límite de edad) que viven en familias cuyas madres/padres:

- Son inactivas/os (por ejemplo, amas de casa);
- Se encuentran desocupadas/os y no perciben seguro por desempleo;
- Son trabajadoras/es informales y sus ingresos son menores al salario mínimo, vital y móvil;
- Trabajan en el régimen de casas particulares (y perciben ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil) o bajo la figura de monotributistas sociales.

### Algunos datos clave

- En 2010, a poco de su implementación, la AUH llegó a 3.500.000 niñas y niños, a través de casi 1.800.000 madres y padres que reunían los requisitos para recibir la transferencia mensual.
- En 2010, los titulares migrantes eran aproximadamente 67.500 (el 4%), en tanto que los niños y niñas migrantes destinatarios de la AUH eran apenas 7.600 (0,2%).
- En 2020, la AUH llegaba a casi 4.300.000 niños y niñas, de los cuales 54.700 eran migrantes (**1,3%**). Entre las y los titulares, 200.000 (8%) eran migrantes.
- En 2023, 4.200.000 niños percibían la AUH. De ellos, 54.000 (**1,3%**) eran migrantes. Entre las y los titulares, el 8% eran migrantes.
- El 96% de los niños/as migrantes que perciben la AUH proviene de países del Mercosur.
- **Casi el 99% de las niñas y niños que perciben la AUH nacieron en Argentina.** Parte de esas niñas y niños tienen padre o madre migrante (como miles de argentinas y argentinos).



## Los requisitos para acceder a la AUH y la condición migratoria

El acceso a la AUH implica el cumplimiento de algunos otros requisitos, además de los laborales (trabajo informal, etc.). El art. 5 del Decreto 393/2009 (que reglamenta la AUH) establece que para acceder a la asignación, el titular adulto y el niño, niña, adolescente y/o persona discapacitada (destinatarios de la AUH) deben residir en Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. En 2020, el requisito de residencia se redujo a dos años.

Es decir que en el caso de titulares y destinatarios/as argentinos/as, alcanza con residir en el país y contar con DNI. Sin embargo, esos dos requisitos resultan insuficientes en el caso de **personas extranjeras** o naturalizadas: **además de residir en el país y contar con DNI**, debe tratarse de un **DNI de “residente permanente”** y deben acreditar un tiempo previo de “residencia legal” de **dos años** (Decreto 840/2020), computables a partir de la fecha de otorgamiento de la residencia, estampada en el DNI.

### AUH: Requisitos para personas extranjeras

- Tener DNI
- Tener residencia permanente
- Contar con dos años de residencia, que se cuentan a partir de la fecha de otorgamiento de la residencia que figura en el plástico del DNI. Esta exigencia alcanza a madres/padres extranjeros con niños y niñas argentinos/as..

### AUH: Requisitos para personas extranjeras

- La Adenda 63 surge en 2019 mediante un acuerdo entre la ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social.
- Permite que las familias que lo necesiten transfieran la titularidad de la AUH a un pariente o referente que cumpla con los requisitos exigidos respecto a la documentación y el tiempo de residencia.
- El cambio de titularidad lo solicita quien efectivamente tiene a su cargo el cuidado del niño o niña.
- Debe presentar una nota donde explica los motivos, que, junto con una entrevista, será evaluada por los equipos técnicos correspondientes (Desarrollo Social, Niñez, etc.).
- Para solicitar el cambio de titularidad es indispensable contar con una red familiar o vecinal de confianza.

➔ Aquí pueden consultar sobre la adenda 63

## La "residencia legal" y el acceso desigual a la AUH para familias migrantes

En lecturas anteriores, hemos señalado las diferentes interpretaciones que los organismos públicos (e incluso los medios de comunicación) le dan al término "residencia legal". En su interpretación precisa, **"residencia legal" alude a una permanencia regular, ajustada a lo que establece la ley migratoria** (Ley 25.871). Así, la residencia legal o la residencia regular se demuestran mediante **DNI de residente extranjero** (temporario o permanente), mediante la **residencia precaria** y mediante la **documentación provisoria de solicitante de asilo**, expedidas por la Dirección Nacional de Migraciones.

En el caso de la AUH, la exigencia relativa al tiempo de "residencia legal" (además de la posesión de DNI de residente extranjero) genera un acceso desigual para niños/as y familias que cumplían los requisitos de fondo, vinculados a la desprotección por informalidad laboral.

Estas exigencias dejan fuera de la AUH a:

- Niños y niñas nacidos en Argentina y cuyos padres o madres migrantes cuentan con DNI de residentes permanentes pero no aún con el tiempo solicitado de "residencia legal";
- Niños y niñas migrantes con "residencia legal" de diversa duración y DNI (pero de residentes temporarios);
- Niños y niñas migrantes cuyas familias solo cuentan con la documentación provisoria de solicitantes de asilo (incluso a sabiendas que el procedimiento de evaluación de las solicitudes de asilo puede durar años);
- Niños y niñas migrantes nacidos en países extra – Mercosur (tales como Haití o República Dominicana) cuyos padres y madres tienen dificultades para regularizar su permanencia a través de los criterios disponibles en la ley migratoria.

Es decir que, a través de la "mediación" de la ley migratoria, la AUH resulta inaccesible para quienes más la necesitan: niños y niñas que residen en el país (cualquiera que fuera su nacionalidad) cuyas madres o padres migrantes, por diferentes motivos, no cumplen con los requisitos combinados (DNI + tiempo de residencia) o directamente no pueden regularizar su permanencia, y mucho menos pasar a la economía formal.

## Obstáculos en el acceso a la AUH para familias migrantes

- **Dificultades para acceder a información relativa al derecho a percibir la AUH.** Las personas migrantes no siempre encuentran información clara y concisa respecto a las prestaciones sociales a las que pueden acceder. Asimismo, en ocasiones, algunos organismos que deben asesorar sobre la AUH o tramitarla brindan información confusa o contradictoria. Con sus limitaciones, las organizaciones de migrantes y de la sociedad civil buscan salvar estos obstáculos.



- **Distintas jurisdicciones, distintas respuestas.** Las oficinas de la ANSES en distintos lugares del país dan distintas respuestas u ofrecen distintas opciones para requisitos u obstáculos similares.
- **Exigencia del DNI vigente en formato físico.** Como regla, para acceder a la AUH es indispensable contar con el DNI físico (el plástico), que las personas migrantes obtienen luego de que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) haya protocolizado la disposición mediante la cual otorga la residencia temporaria o permanente y girado las actuaciones al Registro Nacional de las Personas (RENAPER), que emite el DNI físico. No existen mecanismos que contemplen las demoras en la emisión del DNI o en su entrega, derivadas de desacoples entre la DNM y el RENAPER.
- **Requisitos de "residencia legal" y computación de fechas.** La ANSES computa la "residencia legal" a partir de la fecha estampada en el DNI, que es la fecha en la que la DNM cerró el trámite migratorio y otorgó la residencia temporaria o permanente. Sin embargo, la "residencia legal" se retrotrae al inicio del trámite migratorio, cuando la persona recibe su certificado de residencia precaria. Al tomarse como única fecha válida la estampada en el DNI, las personas " pierden" meses de residencia regular, que luego devienen una barrera que demora el acceso a la AUH y a otras prestaciones.
- **Cruces de información entre la ANSES y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).** Los casos presentados en el informe del Observatorio evidencian el intercambio de información entre la ANSES y la DNM en lo que respecta al registro de entradas y salidas del país. ¿La ANSES también solicita esta información en el caso de titulares argentinas/os? Numerosos organismos internacionales de Derechos Humanos desalientan el intercambio de información personal entre instituciones que proveen asistencia en sentido amplio (tal como la ANSES) e instituciones de control (tal como la DNM), ya que ello puede redundar en afectaciones de derechos.

#### Para leer más sobre este tema:

- Informe del Observatorio: [Asignación Universal por Hijo y familias migrantes. Logros y desafíos.](#)



#### Bibliografía citada:

- Hendel, Verónica (2024). El acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. Avances y Desafíos. Colección: La niñez migrante en Argentina. Políticas y derechos (2004-2021). Informe N° 3, Comisión Argentina para Personas Refugiadas y Migrantes (CAREF). Disponible en <https://caref.org.ar/informes-caref/>



# Lectura 6

El voto migrante  
en Argentina

# El voto migrante en Argentina

Dentro de las fronteras de los distintos países convergen numerosas culturas, etnias y nacionalidades, lo que implica que en cualquier territorio suele coexistir una gran diversidad de sujetos. Puesto que en el marco de un sistema democrático todas estas voces deben ser escuchadas y tenidas en cuenta, los derechos políticos son fundamentales para construir una sociedad amplia y garante de los derechos.

Durante décadas, los derechos políticos estuvieron firmemente atados a la nacionalidad, suponiendo que las personas solo pueden incidir (legítimamente) en las decisiones que atañen a su país de origen. Esta perspectiva desconoce la centralidad de la movilidad humana en la historia y su potencialidad para reconfigurar las sociedades. En este sentido, en las últimas décadas del siglo XX se firmaron y entraron en vigencia diversos convenios internacionales que ratifican la importancia de la participación política de todas las personas con arraigo en los territorios, cualquiera que sea su nacionalidad. Un ejemplo es el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, firmado en 1966 y vigente desde 1976. (Argentina lo aprobó en 1986, y desde 1994 tiene jerarquía constitucional, junto con otros pactos de Naciones Unidas).

En su artículo 26, dicho pacto establece que

todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Así pues, estos compromisos internacionales, que trascienden las barreras del Estado Nación, obligan a los Estados a mejorar las condiciones de vida de quienes habitan sus territorios. Entre otras cuestiones, ello incluye garantizar la participación e incidencia a través del pleno ejercicio de los derechos políticos.

En el caso de las personas en movilidad (ya se trate de migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo), el ejercicio efectivo de los derechos políticos es central para su integración en los países de destino, ya que les permite participar de manera activa en las decisiones de la comunidad en la viven. Tan es así que a nivel regional, la *Conferencia Suramericana sobre Migraciones* ha destacado la importancia de "la integración de las personas migrantes en los países y comunidades de acogida, así como la promoción de políticas y programas que faciliten su participación activa en las sociedades de destino" (CSM, 2023).

En América del Sur, once países han otorgado derechos políticos (con diverso alcance) a la población extranjera que reside en su territorio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En la mayoría de ellos, la participación está limitada al ámbito local (provincial, departamental o municipal). Chile y Uruguay son las dos excepciones, ya que en ambos países las personas extranjeras pueden elegir representantes a nivel nacional.

#### Chile:

- En su artículo 14, la Constitución de 1980 establece que "los extranjeros a vecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13 [ser mayores de 18 años], podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley".
- Esta definición se complementa con la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, promulgada en 1987 y modificada en 2017, que establece los mismos requisitos para integrar un partido político.

#### Uruguay:

- La Constitución Nacional establece el derecho al voto en todas las elecciones para las personas extranjeras que cumplan con los requisitos de "buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República" (Art. 78).

En **Argentina**, el artículo 11 de la Ley de Migraciones establece que

se facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.

El reglamento (Dec. 616/2010) establece que

el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones o por intermedio de convenios que se suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas (Art. 11).

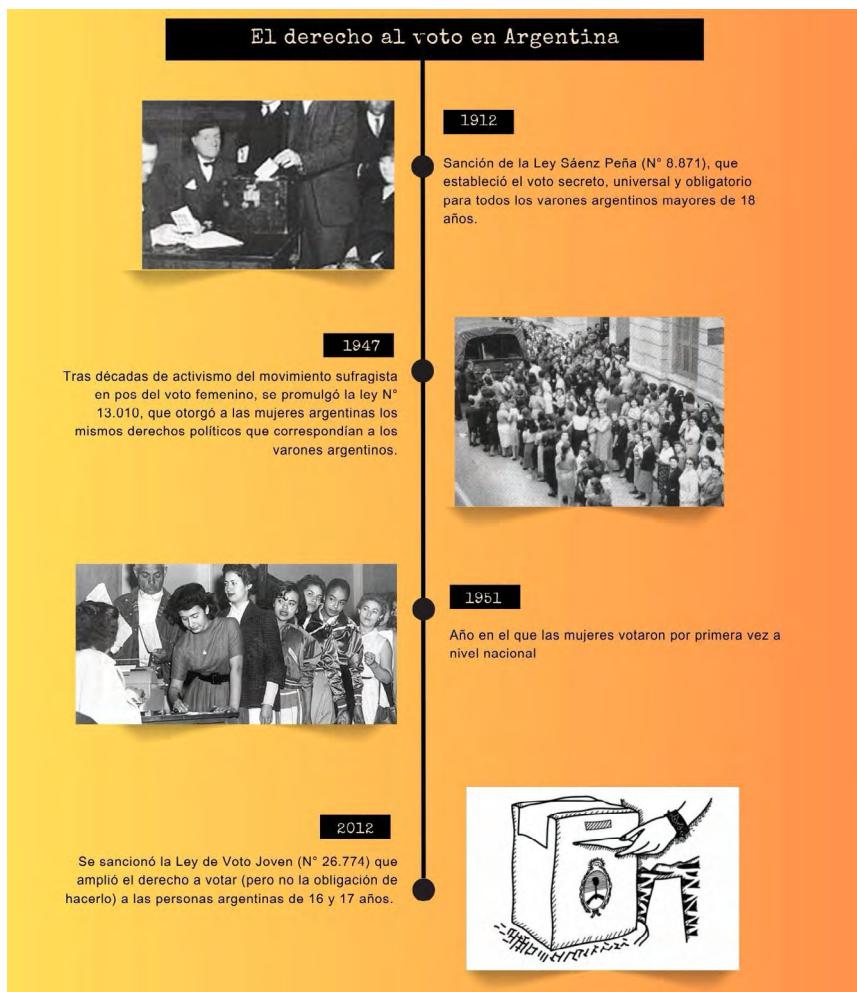
No obstante, el efectivo ejercicio del derecho político por parte de los residentes extranjeros encuentra aún numerosos desafíos. Para abordar estos temas, en esta lectura haremos un breve recorrido por la historia del voto en Argentina y analizaremos el papel de las personas migrantes en el ámbito político electoral del país. Más adelante analizaremos los



derechos políticos de las personas extranjeras en Argentina, y nos detendremos en el voto transnacional, es decir: la manera en que las personas migrantes pueden ejercer el voto en su país de origen, aunque ya no residan en él.

### El derecho al voto en Argentina

La historia argentina tiene bastante para señalar en relación a las intensas y prolongadas luchas por el derecho a votar y participar en las decisiones de la comunidad. No obstante, las ampliaciones obtenidas siempre estuvieron explícitamente dirigidas a personas argentinas, reforzando la idea de que el derecho político es algo que corresponde únicamente —o principalmente— a las personas nacionales. Esto no deja de ser llamativo en un país cuyo preámbulo a la Constitución Nacional interpela a “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino” y dónde la inmigración ha sido y es parte de la historia de millones de familias. La línea del tiempo (a continuación) recorre de manera sintética la expansión de los derechos políticos entre 1912 y 2012



Infografía elaborada por **Katherine Limas Ramírez**

La línea del tiempo muestra cómo el derecho al voto fue ampliándose, incorporando nuevos grupos sociales al acceso y al ejercicio de una práctica fundamental del sistema democrático: todos los varones argentinos mayores de edad; todas las mujeres argentinas mayores de edad; todos los jóvenes argentinos de 16 y 17 años. No obstante, dicho recorrido histórico no incluye los derechos políticos de las personas extranjeras que viven en Argentina.

### Las y los migrantes en el ámbito político-electoral argentino

Si bien las comunidades migrantes estuvieron siempre presentes en las luchas por los derechos sociales y civiles (basta recordar el rol de migrantes italianos, españoles y franceses en los procesos de sindicalización laboral a principios del siglo XX), su participación política a través del voto fue escasa o nula. El derecho al voto en **todos** los niveles (nacional, provincial y municipal) sólo era (y es) accesible a quienes tienen la nacionalidad argentina, ya sea por nacimiento, por opción o por naturalización. Es decir: para quienes no sean extranjeros/as o para quienes dejen de serlo por la vía de la naturalización.

La nacionalidad argentina puede obtenerse por haber nacido dentro del territorio (argentinos/as nativos/as) o solicitándola a un juez, en el caso de personas nacidas en el extranjero.

En este último caso, la nacionalidad puede obtenerse por opción (para quienes son hijo/a de padre o madre argentino/a) o por naturalización.

El trámite de naturalización, que cursa en un juzgado civil, suele durar hasta dos años y exige el cumplimiento de una serie de requisitos. Por lo general, son pocas las personas migrantes residentes en el país que deciden adquirir la nacionalidad argentina.

#### Para más información:

<https://www.argentina.gob.ar/servicio/obtener-la-ciudadania-argentina>

Durante largas décadas –hasta fines del siglo XX– las y los migrantes que no se nacionalizaran sólo podrían votar en el ámbito municipal (intendentes). Por lo general, este derecho al voto en el nivel municipal estaba establecido en las constituciones provinciales (que datan del siglo XIX) e implementado a través de las leyes orgánicas municipales, que establecen cómo se debe confeccionar el padrón de electores extranjeros. Ya en el siglo XXI, cinco jurisdicciones habilitaron el voto de las personas extranjeras para elegir gobernador/a y jefe/a de gobierno:

- La Provincia de Buenos Aires, en 2009,
- La Provincia de Córdoba, en 2008,
- La Provincia de La Rioja, en 2008,
- La Provincia de Tucumán, en 2007,
- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2000.



Entonces, resulta que la adquisición de la nacionalidad argentina es condición ineludible para ejercer el derecho político a nivel nacional y a nivel provincial —con excepción de cinco jurisdicciones—.

Para la legislación nacional y para casi todas las legislaciones provinciales, sólo es posible ser extranjero y votar en el nivel municipal. El voto para presidente, diputados/as y senadores/as nacionales no está habilitado para ninguna persona extranjera. Y por otro lado está la triste excepción de la Provincia de Formosa, que no permite el voto de las personas extranjeras en ningún nivel.

**Extranjero y nacional** son categorías jurídicas, en tanto que migrante es, sobre todo, una categoría social que recoge una experiencia: la experiencia migratoria.

Aquí hablamos de personas extranjeras (y no únicamente de migrantes) porque las personas extranjeras que obtienen la nacionalidad argentina dejan de ser extranjeras, pero no por ello dejan de ser migrantes. Es decir que la adquisición de la nacionalidad argentina modifica la condición de extranjería de esa persona, pero no altera su experiencia como migrante.

Hasta el día de hoy, para las personas extranjeras que viven en Argentina, el derecho al voto es un derecho restringido. A las restricciones por nacionalidad en los distintos niveles electorales se suma otra: la necesidad de **inscribirse personalmente en el padrón electoral**. Esto significa que las y los migrantes que deseen votar en su lugar de residencia (en elecciones municipales o provinciales, según esté habilitado) deben concurrir con varios meses de antelación al organismo que corresponda y registrarse como votantes. Solo así figurarán en el padrón y podrán emitir su voto el día de la elección.

Solo tres jurisdicciones (**CABA, Buenos Aires y Santa Fe**) conforman de manera automática el padrón de electores extranjeros/as. Esto significa que cuando las personas extranjeras con domicilio en esa jurisdicción obtienen el DNI de residente permanente, el Registro Nacional de las Personas gira la información a la autoridad electoral encargada de conformar el padrón, tal como ocurre en el caso de las personas argentinas, que cuando llegan a la edad de votar aparecen en el padrón electoral, sin que tengan que hacer ningún trámite de manera personal.

En el mundo de hoy, la migración es probablemente el ámbito dónde más son visibles los desafíos, riesgos y oportunidades de la democracia plural, que debería ser propia de las sociedades que se transforman en (y se reconocen como) multiculturales, multinacionales y multiétnicas (De Lucas, 2006). En este sentido, nos preguntamos por qué, en Argentina el derecho al voto de las personas migrantes se encuentra tan demorado en relación a otros derechos tales como educación, salud, protección social, identidad y regularización, establecidos en la Constitución Nacional y en la Ley de Migraciones (N° 25.871).

## El voto migrante en las normas provinciales

En Argentina, el derecho al voto está establecido en el artículo 37 de la Constitución Nacional:

esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Este derecho está recogido en cada una de las Constituciones Provinciales, que lo implementan localmente y que son, además, las que en el siglo XIX establecieron el derecho y el alcance del voto de las personas extranjeras que residían en la jurisdicción.

Por otra parte, el artículo 11 de la Ley de Migraciones 25.871 establece que:

la República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.

Si bien la Ley de Migraciones alude a "facilitar" la participación política de las personas extranjeras, la referencia es muy general y no compromete a ninguna jurisdicción a garantizar este derecho. Además, hace referencia a la participación en las "comunidades locales" (¿las provincias? ¿los municipios?) pero no incluye ninguna mención a la participación en el ámbito nacional.

Ahora bien, en Argentina la organización político-administrativa es a través de un sistema federal (arts. 5 y 122 de la Constitución Nacional), lo que implica, entre otras cuestiones, que cada provincia, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene la potestad de legislar sobre la participación de las personas extranjeras en sus elecciones, según los alcances que establezca su respectiva Constitución. Además, cada provincia (y CABA) cuenta con un Tribunal Electoral encargado de elaborar y actualizar el padrón de electores (votantes), la oficializar candidaturas y listas, organizar el acto electoral y difundir la información sobre su resultado.

Ante la falta de una ley nacional sobre el voto de las personas extranjeras, la autonomía de las provincias genera una gran disparidad de posibilidades de participación. Como ilustra el Mapa 1 (a continuación), en algunas provincias las personas migrantes pueden votar cargos provinciales y municipales (Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Tucumán y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en el resto sólo pueden votar cargos municipales, y en la provincia de Formosa no existe la posibilidad de elegir ni ser elegidos/as para las personas extranjeras.



## MAPA 1

### Nivel en el que pueden votar las personas extranjeras, según jurisdicción (2022)



**Fuente:** Observatorio sobre Migraciones y Asilo "Gabriel Chausovsky" (2022). Informe N° 5: *El voto migrante en Argentina. Un camino a medio recorrer*, p. 14.

Por otra parte, encontramos tres jurisdicciones donde el padrón se conforma de manera automática (CABA, Buenos Aires y Santa Fe), a partir del DNI de residente permanente. En el resto de las provincias, las personas migrantes deben inscribirse personalmente para votar (ver Mapa 2, a continuación), cumpliendo también el requisito de residencia regular comprobable mediante el DNI de residente permanente.

En las provincias en que se encuentran habilitadas la participación provincial y municipal, la inscripción en cada padrón se realiza de forma independiente. Además, es posible que la inscripción se haga una única vez, o que sea necesario volver a inscribirse para cada elección, o cada cierto tiempo.

Esta inscripción "personal" suma un paso/obstáculo más a la participación de las personas extranjeras (ya que se trata de un requisito que no se les exige a los/as nacionales). También hace que, con el tiempo los padrones queden desactualizados, porque no hay ninguna autoridad que notifique las bajas o los cambios de domicilio.

## MAPA 2

### Conformación del padrón de electores extranjeros, según jurisdicción (2022)



**Fuente:** Observatorio sobre Migraciones y Asilo "Gabriel Chausovsky" (2022). Informe N° 5: *El voto migrante en Argentina. Un camino a medio recorrer*, p. 15.

También, como resultado de la lógica federal, los requisitos para habilitar la inscripción en el padrón de electores extranjeros varían entre las distintas jurisdicciones. El requisito de residencia puede ser de 1, 2, 3, 4 o 5 años. También suelen sumarse requisitos como ser contribuyente, ejercer actividad lícita, haberse casado con una persona argentina, y/o tener hijos/as argentinos. Tales son los casos de las provincias de Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Misiones o Santa Cruz (Nejamkis, 2013, citada en Informe N° 5 Observatorio sobre Migraciones y Asilo).

Además de los requisitos para ser electores o votantes, las personas deben cumplir requisitos adicionales para ser candidatas (es decir: para ser electas). Los requisitos que deben cumplir para ser candidatas están definidos en las constituciones y en los códigos electorales provinciales:

- Sólo pueden postularse a los cargos de gobernador/a, legisladores provinciales, diputados/as nacionales e intendentes personas que cuentan con la nacionalidad argentina.
- Para los cargos legislativos municipales y otros cargos locales, solo algunas provincias permiten la postulación de personas extranjeras.



En este caso, también encontramos diferencias por jurisdicción. En provincias como Tierra del Fuego, La Pampa, Río Negro y Santiago del Estero, solo pueden ser candidatas las personas argentinas. En la Provincia de Buenos Aires, las personas extranjeras pueden postularse como concejales a nivel municipal. Esto aún no se ha logrado en CABA, otra de las jurisdicciones con alta proporción de población migrante y con una modificación reciente en el Código Electoral (2018), que incorporó el padrón automático para electores extranjeros. Por último, en la carta orgánica municipal de algunas provincias (Mendoza, Santa Fe, La Rioja y Tucumán) se hace referencia a la participación de concejales "extranjeros" y se establece el número máximo de concejales migrantes admitidos.

Sin dudas, el carácter restrictivo de los padrones no automáticos es uno de los principales obstáculos a la participación electoral de las personas migrantes. Como ya señalamos, en gran parte de las provincias (a excepción de CABA y las provincias de Buenos Aires y Santa Fe) para participar electoralmente es necesario que cada persona interesada se empadrone en el respectivo registro electoral. Entre las barreras para la inscripción se destaca la falta de información sobre la necesidad de registrarse y sobre los requisitos y el procedimiento para hacerlo. Incluso quienes tienen una vida política activa, como militantes e integrantes de organizaciones o espacios sociales y culturales, señalan la burocracia del procedimiento y la escasa información disponible. También es escasa la difusión de los gobiernos locales para que las personas migrantes accedan al empadronamiento y al voto.

El gráfico a continuación muestra el impacto del padrón automático para electores extranjeros, que la Provincia de Buenos Aires puso en marcha en 2009. Recordemos que la provincia concentra históricamente la mitad de los residentes extranjeros de todo el país. Su puesta en marcha llevó la participación electoral del 9% (y menos) a alrededor del 30% de las personas empadronadas.

#### **EVOLUCIÓN DEL PADRÓN Y DEL VOTO DE ELECTORES EXTRANJEROS. PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2009 – 2021.**



**Fuente:** Observatorio sobre Migraciones y Asilo "Gabriel Chausovsky" (2022). Informe N° 5: *El voto migrante en Argentina. Un camino a medio recorrer*, p. 21.

Los contados ejemplos de empadronamiento automático han demostrado su efectividad para democratizar la participación electoral. El empadronamiento automático fomenta el interés y el involucramiento electoral de las personas migrantes residentes en el país y las convierte en actores políticos que los gobiernos deben atender en sus políticas públicas, ya que son parte del electorado al que se debe responder. En definitiva, el acceso fácil y sencillo al voto por medio del empadronamiento automático posiciona a las y los migrantes como sujetos políticos con relevancia en la arena pública y en los debates que incumben a la comunidad en general.

## El voto transnacional en y desde Argentina

La participación electoral de las personas migrantes en Argentina debe pensarse en el marco de otro proceso, que ha reconfigurado y ampliado el vínculo entre la nacionalidad, el lugar de residencia y el derecho al voto. Nos referimos al llamado "voto transnacional": cuando las y los migrantes pueden votar en las elecciones de sus países de origen, aunque residan en el exterior. Por cuestiones organizativas (ya que su implementación es compleja) el voto transnacional suele limitarse a la votación de presidente/a y vicepresidente/a, dejando de lado los cargos de base local, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

El voto transnacional no es obligatorio, y suele exigir un empadronamiento previo, posterior a la formalización del cambio de domicilio al país extranjero (ya que la persona no puede estar, simultáneamente, en el padrón nacional y en el transnacional). El voto transnacional permite la participación de quienes residen fuera del territorio e implica un vínculo con el ámbito político de los países de origen, a pesar de la distancia. En América del Sur, los únicos países que no han implementado el voto transnacional (a 2024) son Uruguay y Surinam.

### El voto de argentinos/as en el exterior

En Argentina, la ley N° 24.007/1991 estableció el derecho a votar (pero no a ser candidatas) de las personas argentinas que residen fuera del territorio nacional. Dicha ley permite el voto optativo y consular para cargos a nivel nacional según el distrito electoral correspondiente al último lugar de residencia en Argentina. Para votar desde el exterior, las personas deben contar con la edad requerida, tener el DNI vigente y estar inscriptas en el Registro de Electores Residentes en el Exterior.

En 2007 se buscó dar impulso al voto desde el exterior mediante el *Programa Provincia 25*, que a través del trabajo con organizaciones de argentinos/as emigrados, la difusión de información y la apertura de nuevas mesas de votación pretendía dar respuesta a las dificultades y demandas de participación política de los/as ciudadanos/as residentes en el exterior (Magliano, 2017, citada en el informe N° 5 del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina). En 2017, se estableció el empadronamiento automático de las personas



que hubieran cambiado su residencia y estuviesen en condiciones de votar. Las 50.000 personas empadronadas en 2015 llegaron a 360.000. El número total de empadronados/as siguió creciendo hasta llegar a más de 435.000 personas residentes en el exterior y habilitadas para votar. De ese total, en las elecciones de 2023 votaron alrededor de 51.000 personas (el 11% de las empadronadas).

### El voto transnacional desde Argentina

En relación a la participación política de las personas migrantes en Argentina, el país ha sido sede en reiteradas oportunidades (2006, 2009, 2011, 2012, 2014, 2016, 2019, 2020, 2021 y 2023) de dispositivos electorales que permitieron a miles de migrantes residentes en Argentina votar en las elecciones generales de sus respectivos países de origen.

#### Perú

Las personas provenientes de **Perú** votaron desde Argentina para las elecciones presidenciales de su país en cuatro oportunidades:

- en 2006 votaron 50.397 personas
- en 2011 votaron 56.253 personas
- en 2016 votaron 66.338 personas
- en 2021 votaron 53.955 personas

#### Bolivia

Las personas provenientes de **Bolivia** votaron desde Argentina para las elecciones presidenciales de su país en cuatro oportunidades:

- en 2009 votaron 66.504 personas
- en 2014 votaron 73.050 personas
- en 2019 votaron 101.226 personas
- en 2020 votaron 88.440 personas

#### Paraguay

Las personas provenientes de **Paraguay** votaron desde Argentina para las elecciones presidenciales de su país en tres oportunidades:

- en 2013 votaron 6.166 personas
- en 2018 votaron 6.600 personas
- en 2023 votaron 5.311 personas

**Fuente:** Observatorio sobre Migraciones y Asilo "Gabriel Chausovsky" (2022). Informe N° 5: *El voto migrante en Argentina. Un camino a medio recorrer*, p.10 y Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, para datos sobre 2023.

El voto transnacional de las personas migrantes que residen en Argentina no ha decaído, lo que refuerza el argumento de que contribuye a reforzar las prácticas democráticas en el país de origen y en el de residencia.

## Reflexiones finales

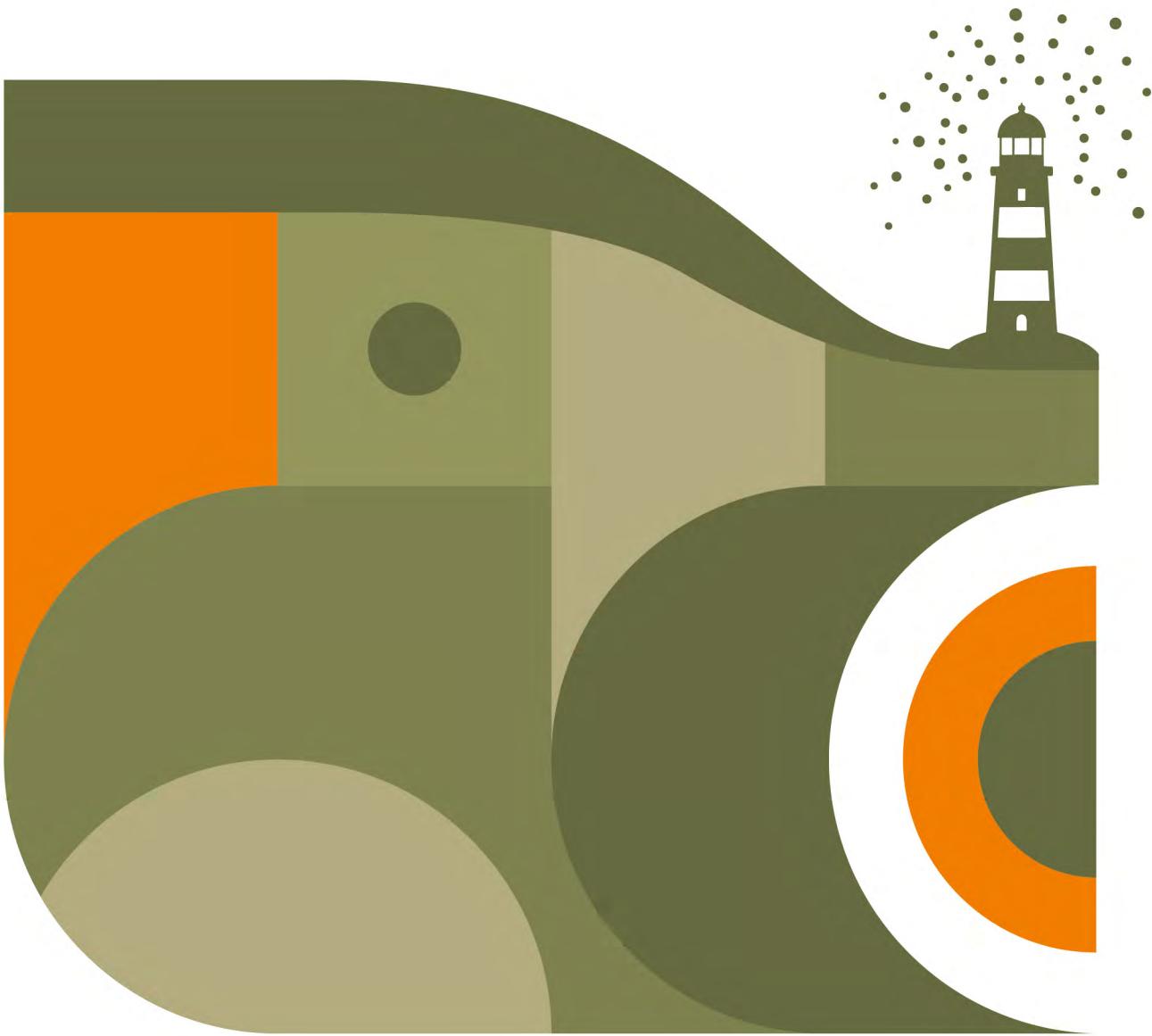
Si la no residencia en el territorio no hace cesar el derecho al voto de las y los nacionales, entonces, el derecho al voto de las personas extranjeras residentes se funda en su efectiva residencia en el territorio. Es decir que el derecho a votar se funda tanto en la nacionalidad como en el lugar de residencia, ya sea combinados o separados. Combinados, cuando se trata de nacionales que residen en su país. Separados, cuando se trata de emigrantes (y se funda en la nacionalidad) o de inmigrantes (y se funda en la residencia).

No obstante, lo cierto es que para las personas extranjeras que residen en Argentina, el acceso pleno al derecho político (votar en todos los niveles y poder ser candidato/a) está atado a la nacionalidad. Sin la nacionalidad argentina, no tienen derechos políticos plenos, ya que no pueden votar en todos los niveles (nacional, provincial, municipal) ni ser candidatas. En ese sentido, el reclamo que llevan adelante las personas migrantes (y las organizaciones de la sociedad civil que las acompañan) es por el derecho a elegir representantes, basado en la residencia, en todos los niveles jurisdiccionales, y con conformación automática del padrón de electores. Tal como señala Tullio (2010), "no existe limitación constitucional para reconocer a los extranjeros con residencia regular en la república, durante un lapso mínimo y con el cumplimiento de ciertas condiciones a establecer en la legislación, su pertenencia al cuerpo electoral federal en absoluta igualdad con los nacionales" (p. 92, citado en Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, Informe N° 5).

### Para leer más sobre este tema:

- Informe del Observatorio: [Voto migrante en Argentina. Un camino a medio recorrer.](#)
- Revista Temas de Antropología y Migración. [Dossier: Los derechos políticos de los residentes extranjeros en las normas y en las prácticas.](#) N° 8, 2016-2017.





# Lectura 7

Derecho de asilo

# Derecho de asilo

En muchas ocasiones, las personas abandonan sus países de origen o de residencia porque temen ser perseguidas por motivos raciales, políticos o religiosos, o porque su vida o su libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, por conflictos internos, agresiones extranjeras o violaciones masivas de los derechos humanos. En estos casos, se presume que **existen temores fundados que ponen en peligro la vida de las personas**, y que el Estado donde reside esa persona no puede garantizar su seguridad.

Las personas que abandonan sus países en estas circunstancias pueden dirigirse a otro país y solicitar que se les reconozca el estatuto de refugiado, el cual les garantiza protección internacional. A diferencia de las personas migrantes (que pueden ser deportadas o devueltas a sus países de origen) **quienes obtuvieron el estatuto de refugiado no pueden ser devueltos ni retornados, ya que ello pondría en peligro su vida**. Justamente el **principio de no devolución** (como herramienta central de protección y compromiso internacional) es la piedra angular del derecho al asilo y la principal diferencia jurídica entre un migrante y un refugiado.

La *Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951 y 1967, respectivamente) indican que el **término “refugiado” se aplicará a toda persona que**

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

En la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984) la Organización de Estados Americanos **amplió el concepto** de modo que

se considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Esta Declaración, que fue ratificada por todos los países de la región, recoge la experiencia histórica de los países sudamericanos respecto a las dictaduras en particular y los conflictos en general, y permite el reconocimiento colectivo de la condición de refugiado. Es decir que en determinadas circunstancias no es necesaria la evaluación “caso a caso”, o persona por persona, sino que puede reconocerse el estatuto y otorgarse protección a colectivos. En los últimos años, Brasil ha utilizado esta herramienta para reconocer como refugiadas a casi 40.000 personas venezolanas que llegaron a su territorio.



Puesto que el derecho de asilo conlleva una obligación de protección por parte del Estado que lo reconoce, se trata de un derecho territorial, accesible dentro de los límites nacionales, ya que un país difícilmente pueda garantizar seguridad fuera de sus fronteras. En ese sentido, tanto la definición de la *Convención de 1951* como la de la *Declaración de Cartagena* enfatizan la prohibición de expulsión y el principio de no devolución, que trae consigo **la prohibición del rechazo en frontera**. ¿Qué significa esto? Que una persona que huye de su país de origen o de residencia habitual por temores fundados de persecución no puede ser rechazada en la frontera del país al que arriba porque carezca de documentos de identidad o de viaje. Tampoco puede ser sancionada por haber ingresado de manera irregular al país al que se dirigió para solicitar asilo. Si la persona resultara rechazada en la frontera, o sancionada o expulsada por el ingreso irregular, la protección que implica el derecho de asilo resultaría inexistente, ya que solo se vuelve efectiva en la medida en que la persona que huye puede ingresar a otro país.

**¿Todas las personas pueden solicitar y recibir asilo?** Si bien cualquier persona puede solicitar asilo, la condición de refugiado (es decir: la efectiva protección de no devolución que conlleva el asilo) no le será reconocida a quienes hayan cometido ciertos tipos de delitos o actos (*Convención de Ginebra*, art. 1):

- Delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad (tal como están definidos en los instrumentos internacionales);
- Graves delitos comunes, cometidos fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- Actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

**¿Cuánto dura la protección que otorga el estatuto de refugiado?** El estatuto de refugiado está pensado como temporal, ya que es esperable que las circunstancias cambien y que esa protección deje de ser necesaria. Por ello, la protección que conlleva el reconocimiento de la condición de refugiado puede cesar si ocurre alguna de las siguientes circunstancias:

- si la persona se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente:
  - si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;
- si desaparecieron las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada.

## El derecho de asilo en Argentina

Para ser migrante o extranjero alcanza con cruzar una frontera internacional, pero para gozar del derecho de no devolución es necesario contar con un **reconocimiento explícito y formal** de la condición de refugiado por parte del país de destino. Es decir que las personas que consideran que tienen derecho a la protección internacional deben atravesar un procedimiento formal que determina quiénes son "elegibles" (a criterio del país de destino) para que se les reconozca la condición de refugiado. La mayoría de los países que son parte de la *Convención de Ginebra* han puesto en marcha sus organismos y procedimientos de reconocimiento o elegibilidad, que suelen estar establecidos en las respectivas normas nacionales y que deben ser consistentes con los instrumentos internacionales. En Argentina, este procedimiento está establecido en la Ley N° 26.165 de *Reconocimiento y protección al refugiado*, sancionada en 2005, que además establece que el término "refugiado" se aplicará a toda persona que:

- a)** Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
- b)** Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Ley 26.165, artículo 4).

Es decir que la definición de "refugiado" recoge tanto los motivos establecidos en la *Convención de Ginebra* (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas) como los que reconoce la *Declaración de Cartagena*: violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, agresión extranjera, etcétera.

La ley también creó la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), organismo encargado de proteger los derechos de las personas solicitantes y refugiadas que se encuentren en el país o bajo su jurisdicción. Una de las principales funciones de la CONARE consiste en resolver las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado.



**CONARE**

Comisión Nacional  
para los Refugiados



## Acerca del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

- En Argentina, la solicitud de asilo es territorial. Ello significa que la persona debe encontrarse físicamente en el país para dar inicio al procedimiento.
- La solicitud de asilo puede hacerse en cualquier momento, incluso meses o años después de que la persona haya ingresado al país.
- La solicitud puede hacerse en la sede de la CONARE (ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones o en la frontera, en el puesto de control migratorio.
- La solicitud no tiene un formato específico u obligatorio. Alcanza con una nota de puño y letra, fechada y firmada, donde se expliquen los motivos por los cuales la persona solicita asilo.
- El funcionario que recibe la nota (ya sea en la sede de la CONARE, en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones o en el puesto de control migratorio en la frontera) no es quien evalúa su contenido ni decide si a la persona le corresponde o no el estatuto de refugiado. Quienes deciden son los cinco comisionados de la CONARE, luego de analizar cada caso en detalle en una reunión convocada al efecto.
- A la persona que inicia el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado se la denomina *solicitante de asilo* o *solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado*. Como solicitante de asilo, y mientras su solicitud está siendo evaluada por la CONARE, tiene derecho a la no devolución.
- Mientras la solicitud de asilo está siendo evaluada, la persona obtiene un *documento provisorio de solicitante de la condición de refugiado*, que autoriza a permanecer en el país y a trabajar. Este documento provvisorio, similar a la residencia precaria, lo emite la CONARE una o dos semanas luego de presentada la solicitud y debe renovarse cada 90 días. Permite transitar por el país, acceder a salud y educación, y tramitar la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL) para trabajar de manera registrada.
- A diferencia de otros países (donde las y los solicitantes de asilo son alojadas/os en campamentos y su circulación es restringida), en Argentina, las y los solicitantes de asilo pueden circular libremente dentro del país.
- Luego de presentada la nota inicial con la solicitud, la CONARE citará a la persona para una entrevista ampliatoria, para que explique su situación con más detalle y aporte información o documentación adicional.
- Por lo general, el procedimiento es muy extenso y puede demorar varios años.
- Todo el procedimiento es confidencial. Esto significa que la CONARE no informa a nadie (y menos a las autoridades del país de origen del solicitante) quiénes son las personas que han solicitado u obtenido el estatuto de refugiado.
- En Argentina es posible tramitar simultáneamente la solicitud de asilo (regulada

por la ley 26.165/2006) y la residencia migratoria (regulada por la ley 25.871/2004). La ley argentina entiende que se trata de dos derechos distintos, que no se excluyen mutuamente.

- El procedimiento de solicitud puede culminar de diferentes maneras:
  - la CONARE puede **reconocerle** a la persona el estatuto de refugiada, en cuyo caso obtendrá un DNI de residente extranjero;
  - la CONARE puede **denegar** el estatuto (generalmente, por considerar que los temores no son "fundados") e indicarle a la persona que regularice su permanencia en términos de la ley migratoria;
  - la persona puede **desistir** de su solicitud, por los motivos que sea, y regularizar su permanencia en términos de la ley migratoria.
- Existen vías de apelación para las personas cuyo estatuto fue denegado.
- La Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio (del Ministerio Público de la Defensa) brinda asesoramiento y representación legal gratuita a toda persona deseé contar con un/a abogado/a en su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada.

### Algunos números

Entre 1985 y 2023, alrededor de 34.000 personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiadas en Argentina. De ellas, poco más de 5.000 fueron reconocidas como refugiadas.

Entre las y los solicitantes, predominan los varones (alrededor del 65%) y las personas adultas (alrededor del 80%).

Del total de solicitudes presentadas entre 2012 y 2023 (casi 20.000), 32% corresponden a personas venezolanas (6.500). Les siguen las solicitudes de personas senegalesas (3.000), haitianas (1.500), cubanas (1.600) y dominicanas (1.000).

Entre las personas reconocidas como refugiadas entre 2012 y 2023, encontramos alrededor de 100 personas sirias, 300 venezolanas, 120 colombianas, 100 ucranianas, 60 bolivianas y 35 haitianas, entre muchísimas otras nacionalidades (con muy pocos casos cada una).

### Entre 1985 y 2023

**34.000**

personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiadas en Argentina.

**5.000**

fueron reconocidas

Entre los solicitantes  
65% varones  
80% adultos

### Para leer más sobre este tema:

- Informe del Observatorio: El derecho de asilo en Argentina. Aclarando conceptos, explorando datos y compartiendo experiencias (2012-2022).
- Estadísticas CONARE, 2023





# Glosario de términos sobre migración y asilo



**Apátrida.** Es una persona a la cual ningún Estado, de conformidad con su legislación interna, reconoce como nacional suyo. A pesar de que la nacionalidad es un derecho reconocido por los principales instrumentos de derechos humanos, la apatriadía se genera por diversos tipos de situaciones. Nótese que no son las personas las que deciden ser apátridas, sino que se convierten en tales cuando ningún país las reconoce como "suyas". Para más información, consultar el sitio web de la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatriadía (<https://americasns.org/>)

**Asilo.** El derecho de asilo es un derecho humano consagrado en instrumentos internacionales tales como la *Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados* (de 1951 y 1967 respectivamente). El derecho de asilo permite a cualquier persona que se encuentra en un país que no es el suyo propio *solicitar protección internacional ante temores fundados*. Cuando un país reconoce a una persona bajo el *estatuto de refugiada* se compromete a no devolverla al país donde la vida, la libertad o la seguridad de esa persona están en peligro.

**Ciudadanía.** La ciudadanía es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado. Comprende un conjunto de derechos civiles y políticos, algunos de los cuales provienen de la *nacionalidad* y otros de la *residencia*. En Argentina, los derechos civiles (tales como el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad, a un juicio justo, a la libertad de conciencia y de religión, entre otros) provienen de la residencia, y son accesibles a todas las personas (nacionales y extranjeras) que habitan en el país. Los derechos políticos plenos (derecho a votar y ser electo) son para todas las personas nacionales (a partir de cierta edad), es decir que provienen de la *nacionalidad*. Las personas extranjeras que cumplen determinadas condiciones pueden acceder a derechos políticos acotados, tales como votar en elecciones municipales y provinciales (en algunas jurisdicciones); pero no pueden votar cargos nacionales (presidente, senadores y diputados) ni postularse para determinados puestos.

**Condición o estatuto de refugiado/a.** Las personas que han huido de sus países debido a fundados temores de ser perseguidas (por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas); o porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, pueden solicitar la condición o el estatuto de refugiado/a ante los organismos o instituciones correspondientes del país en el que se encuentran (y del que no son nacionales). En Argentina, la Comisión Nacional para

los Refugiados —CONARE— (del Ministerio del Interior) recibe las solicitudes presentadas por las y los peticionantes de asilo, las evalúa (para confirmar el "temor fundado") y otorga o deniega el estatuto de refugiado. Cuando un país reconoce el estatuto o la condición de refugiada a una persona extranjera asume un compromiso de **no devolución**, central en el derecho de asilo, y la principal diferencia con el inmigrante (que sí puede ser expulsado o deportado y devuelto a su país de procedencia). Para más información: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados>

**Deportación / Expulsión.** La deportación o expulsión es un derecho que se reservan los Estados respecto de las personas extranjeras que se encuentran dentro de su territorio. Los motivos de expulsión están establecidos en la legislación migratoria. Los más frecuentes suelen ser la irregularidad migratoria o el haber cometido un delito en el territorio (y que la persona esté procesada o tenga una condena firme por ese delito). Las expulsiones pueden ser por la vía administrativa (las decide y ordena la autoridad migratoria) o por la vía judicial (las debe autorizar u ordenar un juez). No se debe confundir la expulsión con la extradición ni con el rechazo en frontera.

**Desplazado/a interno/a.** Son personas que se han visto forzadas a escapar de su hogar o de su lugar de residencia habitual debido a conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o ambientales, pero que *no han cruzado una frontera internacional*.

**Diáspora.** Colectivos de personas migrantes o descendientes de migrantes que se identifican o definen su pertenencia en base a una tradición iniciada con la emigración de una tierra ancestral. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, no cualquier comunidad migratoria es diaspórica. Para ser considerada una diáspora, debe tener las siguientes características: 1) un origen étnico-nacional común; 2) construcción y conservación de una memoria colectiva referida al lugar de origen y a la emigración; 3) conexión sostenida a lo largo de las décadas con el país o región de origen; 4) auto-identificación/identificación con ese origen, y 5) contacto sostenido con otros integrantes de la diáspora en otros países. Ejemplos históricos han sido la diáspora judía y la diáspora armenia.

**Exiliado/a.** El término *exiliado/a* suele emplearse erróneamente como sinónimo de *refugiado*. Exiliado/a es una palabra que usan las personas para describirse a sí mismas y a los motivos de su partida, pero no se trata de un término con reconocimiento jurídico, ni asociado a derechos —tales como la no devolución—que sí benefician a quienes han sido reconocidos como refugiados. No todas las personas que se refieren a sí mismas como *exiliadas* solicitan el reconocimiento del estatuto de refugiado.



**Extradición.** La extradición ocurre cuando una persona (nacional o extranjera) es requerida por las autoridades judiciales de otro país en el marco de un proceso penal. Mediante la extradición, la justicia del país donde se cometió el delito (o donde se está investigando) se asegura que la persona comparezca ante el tribunal correspondiente. Los procesos de extradición siempre se llevan adelante en el marco de convenios o acuerdos de cooperación jurídica internacional. Es decir que la extradición solo puede solicitarse y llevarse a cabo si existe un convenio entre el país donde se encuentra la persona y el país que la requiere para juzgarla.

**Extranjero.** Persona que no es nacional (no tiene la nacionalidad) del territorio en el que se encuentra. (Ver más abajo *ius sanguini* y *ius soli*, relativos a cómo se adquiere una nacionalidad).

**Feminización de las migraciones.** En su sentido más restringido, el término "feminización de las migraciones" alude a los cambios en la composición por sexos en las migraciones internas e internacionales, en particular a una creciente proporción de mujeres entre las personas migrantes. En un sentido más amplio, alude también a la visibilización del género como una dimensión estructurante de la vida social y de los procesos migratorios.

**Flujos migratorios mixtos.** Este término alude a lo complejo que puede resultar para los Estados determinar quiénes son las personas en movilidad que requieren algún tipo de protección (como la que corresponde a las personas refugiadas o similar). En las últimas décadas, es cada vez más común que migrantes económicos, potenciales demandantes de asilo y posibles víctimas de explotación partan de los mismos lugares de origen hacia los mismos destinos, a menudo recurriendo a las mismas vías de traslado. Es decir que tanto en las rutas como en los puntos de control en las fronteras, las autoridades migratorias se encuentran con "flujos mixtos", dentro de los cuales deben identificar lo más rápidamente posible quiénes son las personas con necesidades de protección.

***Ius Sanguini.*** En latín, remite al derecho basado en la sangre, es decir en la filiación. Es uno de los criterios para otorgar la nacionalidad. Según este criterio, las personas adquieren la nacionalidad directamente de sus padres (a través de la sangre), y no según el territorio en el que hayan nacido. De esta manera, la nacionalidad es hereditaria y no depende dónde nació la persona. Se opone al criterio de *Ius Soli*.

***Ius Soli.*** En latín, remite al derecho basado en el suelo, es decir en la tierra. Es el criterio más frecuente en los Estados modernos para otorgar la nacionalidad. Según el criterio de *Ius Soli*, las personas adquieren la nacionalidad del lugar (del suelo) en donde ocurrió su nacimiento. En Argentina, la ley indica que a la persona que nació en suelo argentino le corresponde la nacionalidad argentina (aunque existen excepciones en los casos de hijos/as de diplomáticos extranjeros nacidos en el país durante el cumplimiento de sus funciones). Se opone al criterio de *Ius Sanguini*.

**Nacionalidad.** Igual que la ciudadanía, la nacionalidad alude al vínculo jurídico entre una persona y el Estado. A diferencia de la ciudadanía, la nacionalidad de origen se adquiere en el momento del nacimiento (por lo general). Existen dos grandes criterios por medio de los cuales los Estados otorgan la nacionalidad de origen: el *ius soli* y el *ius sanguini*. En Argentina rige el *ius soli*: todas las personas que nacen en territorio argentino pueden reclamar la nacionalidad. La nacionalidad puede ser **natural** (para los nacidos en el territorio), **adquirida** (para los que nacieron en otro país y eligen nacionalizarse o naturalizarse) o **por opción** (para las personas que nacieron en el extranjero pero son hijos de padre o madre argentina – es decir que portan “sangre” argentina).

**Nacionalidad por naturalización.** Se trata del proceso judicial, ante un tribunal federal, mediante el cual una persona extranjera solicita adquirir la nacionalidad argentina. Su obtención está regulada en el artículo 20 de la Constitución Nacional y en la ley N° 346.

**Política migratoria.** Conjunto de leyes, normas y prácticas administrativas que orientan y regulan el accionar de un Estado en relación a las personas extranjeras que desean ingresar y residir en su territorio, o que ya residen allí.

**Principio de no-devolución (*non-refoulement*).** Este principio es el corazón del derecho al asilo, que otorga protección internacional. Significa que un Estado no puede devolver a su país de origen a una persona que solicita asilo o que necesita alguna otra forma de protección internacional, ya que devolverla pondría en riesgo su vida, su seguridad o su libertad.

**Radicación.** En el contexto migratorio, este término alude al trámite o conjunto de trámites administrativos que tienen que hacer las personas extranjeras para regularizar su permanencia en un país del que no son nacionales. Los tipos de residencia (los “permisos” de residencia), los requisitos y los mecanismos para tramitarlas, y los derechos que otorgan están establecidos en las legislaciones migratorias o de extranjería.

**Rechazo en frontera o rechazo de admisión.** Cuando la autoridad migratoria no permite el ingreso de una persona extranjera al territorio nacional. El rechazo ocurre en el puesto de frontera y en el momento del ingreso. Puede ocurrir por distintos motivos (falta de documentación de identidad o de viaje; documentos falsos o fraudulentos; que la persona tenga una prohibición de ingreso por un delito, etc.). La persona no admitida o cuyo ingreso se rechaza debe volver (o es devuelta) al punto inmediatamente anterior de su viaje (que no necesariamente es su país de residencia o de nacionalidad).

**Refugiado/a.** Persona a la que un Estado (distinto al de su nacionalidad) le ha reconocido de manera formal y explícita la condición o el estatuto de refugiada, y por lo tanto se compromete a asegurarle el derecho de asilo.



**Regularidad migratoria.** Alude al cumplimiento de las condiciones que establece la normativa migratoria para que una persona extranjera pueda permanecer en el territorio nacional. La regularidad migratoria es la suma de tres "permisos":

- *Permiso de ingreso:* se obtiene al ingresar al país por un paso migratorio habilitado, con la documentación correspondiente. En Argentina, la mayor cantidad de ingresos corresponde a la categoría "turista".
- *Permiso de permanencia:* alude al tiempo que la persona puede estar en el país. En Argentina, existen residencias transitorias (turista), temporarias (por 1 o 2 años) y permanentes. Todos los permisos de residencia se tramitan ante la Dirección Nacional de Migraciones.
- *Permiso para la realización de determinadas actividades:* según la actividad que la persona vaya a realizar, necesitará un tipo de autorización de permanencia. Ejemplo: el ingreso como turista autoriza a permanecer hasta 90 días pero no autoriza a trabajar, ni siquiera dentro de la vigencia de los 90 días. Las residencias temporarias habilitan para estudiar y para trabajar, pero no para votar (en elecciones locales).

**Residencia.** Refiere al derecho a permanecer en un territorio. Es un derecho que corresponde a las personas nacionales (sin limitaciones) y a las personas extranjeras, según las condiciones que les impone la ley migratoria. En Argentina, la ley migratoria acuerda diversas categorías de residencia a las personas extranjeras: transitorias (turistas), temporarias (por trabajo o estudio, por ejemplo), o permanentes (sin fecha de vencimiento).

**Tráfico ilícito de migrantes.** Consiste en la facilitación del ingreso irregular de una persona a un país que no es el suyo y del que no es residente regular. Este ingreso ocurre de forma irregular o clandestina, y con la asistencia de un tercero (*el pasador*) que recibe a cambio dinero u otros beneficios. Es decir que **sin cruce irregular de una frontera internacional con asistencia de un tercero no hay tráfico ilícito**. Quien comete el delito de tráfico ilícito es el **tradicante**, que facilita el ingreso clandestino a cambio de un beneficio. En Argentina, el tráfico ilícito está tipificado en los artículos 116 a 121 de la ley de Migraciones N° 25.871. Se sugiere evitar expresiones tales como *tráfico humano* o *tráfico de mujeres*, ya que son imprecisas y sólo aportan confusión.

**Trata de personas.** La trata de personas es una forma de explotación (principalmente sexual o laboral) mediante el secuestro, el engaño o la violencia. Las víctimas de trata suelen ser reclutadas mediante engaños (tales como falsas ofertas de trabajo, u ofertas donde no se aclaran las condiciones en que se realizará el trabajo) y trasladadas hasta el lugar donde serán explotadas. En los lugares de explotación, las víctimas son retenidas por sus captores mediante amenazas, deudas, mentiras, coacción o violencia y obligadas a prostituirse o trabajar en condiciones infráhumanas. La trata de personas, a diferencia del tráfico, **no requiere del cruce de una frontera internacional**. En Argentina, la trata de personas es un delito que se encuentra tipificado en el Código Penal.



Observatorio sobre  
Migraciones y Asilo en Argentina  
• "Gabriel Chausovsky" •

ISBN 978-631-90406-9-2

9 786319 040692