

## **LAS MIGRACIONES EN LAS RELACIONES BILATERALES**

### **MANDATO**

El Comité Jurídico Interamericano decidió por consenso en la sesión del 09 de agosto del 2013, correspondiente al 83º período ordinario de sesiones, incorporar al temario del siguiente período de sesiones la relatoría sobre “Lineamientos de política migratoria en las relaciones bilaterales de los Estados Americanos”, dentro de las atribuciones contempladas en los artículos 99 y 100 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y artículo 12, literal c) del Estatuto; en la misma sesión fui designado Relator con el cometido de someter a consideración del Comité un primer documento para análisis y discusión.

En el 84º período ordinario de sesiones, celebrado en Río de Janeiro en marzo del 2014, se aprobaron los “lineamientos” y se pidió al Relator proceda a elaborar un "Modelo de Acuerdo Bilateral sobre Migraciones", a fin de analizarlo en siguiente período de sesiones.

Posteriormente, en el 85º período ordinario de sesiones, celebrado en Río de Janeiro en agosto del 2014, se aprobó el texto de la Relatoría con el pedido de que se cambie la presentación a "Guía de Normas sobre Migraciones en las Relaciones Bilaterales".

Finalmente, en el 86º período ordinario de sesiones, celebrado en Río en marzo del 2015, se pidió al Relator un nuevo cambio en el formato a fin de que, en lugar de "Guía de Normas", lo presente como "Recomendación de Acciones" dirigida a los Estados Americanos en el tema de "Las Migraciones en las Relaciones Bilaterales".

### **CONSIDERACIONES**

- Que la dificultad de adoptar un acuerdo interamericano sobre migraciones aconseja la política de fragmentar geográficamente el tratamiento, a fin de que cada Estado pueda encarar el tema con su colindante o vecino.
- Que resulta indispensable regular en forma permanente los principales aspectos de las migraciones bilaterales.
- Que el derecho de movilidad y el derecho de ubicación, al interior y exterior de los Estados, son inmanentes al ser humano.
- Que es de utilidad individual y colectiva fructificar el impulso de superación del inmigrante, quien deviene por lo general en agente generador de progreso.
- Que las migraciones deben ser consideradas y tratadas como uno de los derechos humanos fundamentales, desechando enfoques policíacos y punitivos.
- Que los desplazamientos espontáneos o forzados, individuales o grupales, constituyen fenómeno permanente de características propias, no sujetos a equivalencia en número de personas de una y otra parte, ni a cupos ni a períodos.
- Que debe facilitarse la obtención de "visa de inmigrante" para evitar o mermar la presencia del inmigrante "de hecho".
- Que el desamparo jurídico del inmigrante de hecho también ocasiona perjuicios económicos a la sociedad que le acoge.
- Que las migraciones laborales temporales requieren un tratamiento expedito, sencillo y oportuno.
- Que el concepto de "unidad familiar" debe orientar las acciones y primar en las decisiones

de las autoridades de migración.

- Que la doble y múltiple nacionalidad garantizan de mejor manera los derechos individuales de los inmigrantes y de las etnias fronterizas, al tiempo que evita casos de apatridia.
- Que la calificación de "inadmisibile" del ciudadano del país vecino, para impedir su ingreso, devolverle al país de origen o negarle visa, debe fundamentarse en parámetros verificables de peligrosidad social y no en apreciaciones subjetivas o discriminatorias.
- Que es necesaria la cooperación y asistencia mutua de los Estados colindantes o vecinos para combatir con eficacia la delincuencia internacional, por el bien de la paz social y para evitar gratuitas e injustas resistencias al inmigrante.
- Que el irrenunciable derecho del emigrante a retornar al país de origen debe estar garantizado y provisto de las facilidades indispensables.
- Que el reconocimiento de estudios, certificados, diplomas y títulos, es parte fundamental de las garantías que requiere el inmigrante y su núcleo familiar; de igual utilidad será para el nacional en el extranjero, al momento del retorno.
- Que la afiliación a cualquier sistema de Seguridad Social es garantía de que el inmigrante, temporal o permanente, no es ni se convertirá en carga pública.

## **RECOMENDACIONES**

Sobre la base de las consideraciones expuestas, se recomienda a los Estados Americanos adopten las siguientes acciones relativas a "Las migraciones en las relaciones bilaterales".

### De las migraciones temporales

1. Facultar el trabajo temporal del inmigrante de la Zona Fronteriza, siempre que se encuentre afiliado a la Seguridad Social.
2. Autorizar contratos colectivos de trabajadores temporales que cuenten con el aval del empleador y del intermediario, si lo hubiere, responsables solidariamente del transporte, alojamiento, afiliación al Seguro Social, salarios, demás beneficios de ley y del retorno.
3. Constatar que el salario del trabajador temporal no sea inferior al mínimo legal.
4. Convenir el tiempo de validez de la visa del trabajador temporal.
5. Permitir la obtención de visa de estudiante, dentro o fuera del país, con la exhibición de matrícula o certificado de inscripción en el centro de estudios, pudiendo renovar por el tiempo que duren los estudios mediante presentación del certificado de estudios, pase de año o su equivalente.
6. Acordar la validez de la visa de becario por el tiempo que dure la beca; para la solicitud el interesado presentará la certificación escrita de la organización o entidad que otorga la beca.
7. Expedir visa de practicante y de pasante mediante la presentación de aceptación escrita de la institución que le acogerá.
8. Incluir en la visa del trabajador temporal, estudiante, becario, pasante o practicante, a miembros de familia que dependan del titular.

### De las migraciones permanentes

9. Uniformar los requisitos de las Partes para la obtención de visa de inmigrante permanente y simplificar los trámites.
10. Determinar causales idénticas de suspensión y cancelación de visa.
11. Reconocer a favor del hijo de inmigrante, cuando llegue a la mayoría de edad, los mismos derechos y garantías otorgados al titular de la visa que le ampara.
12. Conceder validez indefinida a la calidad de inmigrante permanente, salvo casos de revocatoria justificada.

**13.** Mantener en suspenso el otorgamiento de visa del enjuiciado hasta cuando el juez competente defina el caso.

**14.** Facultar al rechazado a proseguir el trámite de solicitud de visa cuando haya completado los requisitos pendientes.

#### De los Afincados

**15.** Admitir al Amparado como Afincado, con miras a obtener la visa de inmigrante, mediante la afiliación al Seguro Social.

**16.** Facilitar al Afincado la obtención del documento de identidad o certificado de antecedentes penales por intermedio del Consulado de su país.

**17.** Acceder a que el Afincado pueda obtener la visa de inmigrante permanente cuando haya presentado el certificado de no tener antecedentes penales en su país y de estar afiliado por más de seis meses al Seguro Social del país receptor.

**18.** Impedir la expulsión del Afincado mientras se encuentre en trámite la visa de inmigrante permanente.

**19.** Otorgar visa de inmigrante sin necesidad retornar al país de origen.

#### Del reconocimiento de nacionalidad y de la naturalización

**20.** Incentivar a los inmigrantes a que registren en el Consulado de su país el nacimiento de hijos, para que accedan a la doble y múltiple nacionalidad.

**21.** Agilizar la naturalización del inmigrante permanente; la calidad de nacional por naturalización cobijará al cónyuge, hijos menores de edad e hijos mayores de edad cuando estuvieran sujetos a patria potestad.

**22.** Simplificar el trámite de naturalización de parientes del naturalizado que se encuentren bajo su dependencia.

**23.** Prescindir de la exigencia de renuncia a la nacionalidad de origen en el trámite de Carta de Naturalización.

#### De la Seguridad Social

**24.** Velar porque el empleador cumpla con la obligación de afiliarse al trabajador, temporal o permanente, a cualquier sistema de seguridad social, estatal, privado o mixto.

**25.** Posibilitar al trabajador por cuenta propia la afiliación al Seguro Social del país de inmigración.

**26.** Aceptar la afiliación a cualquier tipo de seguro social del país de inmigración mediante la exhibición del documento de identidad y el cumplimiento de los trámites administrativos previstos.

**27.** Controlar que estudiantes, becarios, practicantes y pasantes del país vecino tengan cobertura de Seguro Social.

**28.** Vigilar que el Seguro Social ofrezca, al inmigrante afiliado, los servicios médicos, hospitalarios, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, prestaciones de vejez, invalidez y demás beneficios establecidos a los que tuviera derecho, sin discrimen alguno.

**29.** Patrocinar mecanismos de liquidación y compensación entre instituciones de Seguridad Social de los Estados vecinos, por servicios prestados a los inmigrantes afiliados.

**30.** Asentir el traslado de aportes en el Seguro Social del país de origen al Seguro Social del país de inmigración.

**31.** Consentir que las pensiones de jubilación y montepío del país de origen puedan acreditarse en el país de inmigración.

**32.** Apoyar acuerdos entre instituciones de Seguridad Social de países vecinos, a fin de que el afiliado activo de una parte, cuando se encuentre de transeúnte en el territorio de la otra parte, pueda recibir atención y protección.

**33.** Homologar trámites y formularios de filiación a instituciones de Seguridad Social de países vecinos.

**34.** Equilibrar la oferta de servicios de instituciones de Seguridad Social de países vecinos y fijar idéntico número de aportaciones del inmigrante para la jubilación.

**35.** Establecer que las prestaciones a inmigrantes afiliados sean inmediatas, sin períodos de espera.

**36.** Reducir los trámites para la afiliación de trabajadores, temporales o permanentes, así también para las aportaciones patronales y del afiliado en las instituciones de Seguridad Social de los países vecinos.

**37.** Constituir un comité técnico binacional con capacidad para conocer y resolver problemas de aplicación de normas o reclamos, sobre temas de Seguro Social de inmigrantes.

#### De la protección y asistencia

**38.** Instaurar sistemas de gestión para identificar puestos de trabajo a favor de inmigrantes temporales o permanentes; de igual manera a favor de los nacionales que decidan retornar.

**39.** Garantizar al inmigrante los mismos derechos establecidos para el nacional; en consecuencia no se crearán impuestos por tal motivo, no se exigirán documentos adicionales a los determinados en cada caso, no se implantarán procedimientos periódicos u ocasionales y no se crearán requisitos discriminatorios.

**40.** Ofrecer asistencia a los inmigrantes contratados colectivamente, en sus relaciones con empleadores, por intermedio de los agentes consulares quienes podrán participar en las negociaciones y en la colocación efectiva.

**41.** Instruir a los agentes diplomáticos y consulares nacionales para que obtengan y transmitan información sobre ofertas de trabajo en el país de funciones, con indicadores sobre calificación exigida, duración del trabajo, salario, horario, disponibilidades de alojamiento y manutención, gastos de movilización y la explicación de los riesgos que existan.

**42.** Allanar el envío al país de origen de dinero proveniente del trabajo del inmigrante.

**43.** Exonerar de gravámenes, en el país de la nacionalidad, a las rentas provenientes del trabajo del inmigrante temporal o permanente.

**44.** Avalar los derechos laborales del inmigrante, a fin de que no se pierdan al salir definitivamente del país de residencia, por la razón que fuere.

**45.** Englobar al inmigrante en los programas nacionales de alfabetización de adultos.

#### De los estudios, certificados, diplomas y títulos

**46.** Dar valor a estudios efectuados por el emigrante en el país de origen, una vez autenticados o apostillados, en nivel primario, medio, técnico, pre universitario, universitario y de especialización, ya sea por años, semestres o trimestres aprobados.

**47.** Facultar al inmigrante y a sus hijos el ingreso a planteles de educación pública, privada o mixta, al inicio de año o en cualquier tiempo intermedio, mediante la presentación del documento de identidad y del certificado autenticado del último año, semestre, trimestre, matrícula o pase de año.

**48.** Reconocer el valor de certificados, diplomas y títulos de haber culminado la educación primaria, media, técnica, pre universitaria y universitaria, otorgados por autoridad nacional competente del país de origen del inmigrante, luego de ser autenticados o apostillados.

**49.** Permitir el desempeño del inmigrante en el campo de su preparación, aun cuando no tenga equivalencia en el país de residencia.

**50.** Facultar el ejercicio profesional del inmigrante que haya equiparado su título.

**51.** Nivelar los costos de matrícula, pensión y otros derechos de estudio, en todos los niveles, que deban pagar nacionales e inmigrantes.

**52.** Consentir al estudiante, practicante o pasante, el desempeño de actividades remuneradas a tiempo parcial.

Del retorno

**53.** Exonerar de impuestos y gravámenes al menaje de casa y equipo de trabajo del emigrante que retorna definitivamente a su país, al cabo de dos o más años de ausencia, conforme a requisitos, límites y procedimientos establecidos entre las Partes.

De las situaciones especiales

**54.** Fijar indicadores básicos y objetivos que permitan tipificar como inadmisibles al agitador, delincuente, enjuiciado, incitador, procesado, prófugo, sedicioso, sentenciado, subversivo, terrorista o traficante.

**55.** Inhabilitar para cualquier tipo de visa al calificado de inadmisibles.

**56.** Garantizar la seguridad y respeto del nacional del país vecino, al ser devuelto o calificado de inadmisibles.

**57.** Impedir que el afincado o inmigrante sea concentrado o confinado.

**58.** Aunar esfuerzos a fin de atender las necesidades de los desplazados, para facilitar el retorno o para otorgarles la calidad de refugiados.

**59.** Precisar las causales por las cuales el indocumentado, ilegal o irregular pueda ser concentrado, expulsado o internado, por disposición de autoridad nacional competente.

**60.** Instituir causales por las cuales el afincado o inmigrante pueda ser devuelto o deportado.

**61.** Suspender la expulsión del indocumentado, ilegal o irregular, cuya solicitud de documento de identidad, pasaporte, certificado de antecedentes penales o certificado de afiliación al seguro social del país de origen se encuentre en trámite.

**62.** Preservar la dignidad y los derechos fundamentales del repatriado.

**63.** Aplicar cuarentena a nacionales del país vecino únicamente en casos justificados, preservando la dignidad y los derechos de las personas.

**64.** Reportar la presencia, desplazamientos y captura de los delincuentes de la nacionalidad del país vecino.

**65.** Prestarse asistencia para evitar el ingreso de personas calificadas como delincuentes por el país vecino.

**66.** Prevenir, impedir, sancionar y subsanar toda discriminación en contra de nacionales del vecino país.

**67.** Abstenerse de expulsar, deportar, devolver o internar al inmigrante que tenga hijos menores de edad, dependientes, cónyuge o pareja nacida en el país de inmigración.

**68.** Negar al prófugo la condición de inmigrante temporal o permanente.

**69.** Adoptar el pasaporte binacional como un paso previo que facilite y agilite la adopción del pasaporte andino, latinoamericano o regional.

Disposiciones generales

**70.** Consignar en anexo el concepto de los principales términos utilizados en las acciones propuestas.

**71.** Extender los beneficios de la visa de inmigrante temporal o permanente a los miembros de familia que acompañen al titular, habilitándoles para desempeñar oficio, arte, profesión o cualquier actividad lícita remunerada.

**72.** Formar instructores encargados de preparar al personal que debe desempeñarse en centros de atención en la frontera, puertos, aeropuertos y demás oficinas públicas encargadas de dar cumplimiento a disposiciones migratorias.

**73.** Convenir que el otorgamiento de visas de inmigrante no está sujeto a equivalencia de número entre los países vecinos, ni a cupos, ni a plazos.

## ANEXO

## DEFINICIONES

Para mejor comprensión y aplicación uniforme de las acciones recomendadas, se adoptan las siguientes definiciones, en orden alfabético.

**Afiliado:** Trabajador que se encuentra amparado por un régimen de Seguro Social.

**Afincado:** El nacional del país vecino que se establece sin el amparo de una visa.

**Amparado:** El nacional del país vecino que recibe protección temporal de las autoridades nacionales o de una organización internacional.

**Concentrado:** El nacional del país vecino a quien las autoridades nacionales han limitado su libertad de movilización, obligándole a permanecer temporalmente en un local o recinto cerrado, por razones administrativas justificadas.

**Cuarentena:** Tiempo de permanencia obligada en un sanatorio, en caso de epidemia o pandemia.

**Delincuente:** Persona que ha cometido un delito y así lo ha declarado la autoridad competente mediante sentencia.

**Deportado:** El extranjero cuyo traslado al país de origen ha sido resuelto por la autoridad nacional competente.

**Desplazado:** Persona que se ve forzada a abandonar el país de origen a causa de hambruna, desastres naturales, violencia, guerrilla, guerra civil u otras calamidades.

**Devuelto:** Persona puesta a disposición de las autoridades de su país, a requerimiento de ellas y por causales plenamente justificadas.

**Emigrante:** El nacional que sale del país con el ánimo de radicarse en el extranjero.

**Emigrante de derecho:** Denominación atribuida a quien vive, trabaja o estudia con el amparo de una visa.

**Emigrante de hecho:** Denominación atribuida a quien carece de visa de residente.

**Enjuiciado:** Quien ha sido llamado a juicio por juez competente.

**Empleador:** Persona o entidad a cuya cuenta u orden se ejecuta un trabajo.

**Expulsado:** El extranjero puesto fuera del país u obligado a abandonarlo, por razones previamente establecidas.

**Extraditado:** El nacional entregado por la otra parte, a requerimiento de autoridad competente, para su juzgamiento o purga de la pena impuesta.

**Extranjero:** Toda persona que no tenga la nacionalidad del país.

**Ilegal:** El extranjero que ingresó al país en forma subrepticia o que permanece en él luego de haber expirado la visa.

**Inadmitido:** El extranjero a quien se le niega el ingreso o la visa por razones previamente establecidas.

**Indocumentado:** El extranjero que carece de documento que acredite su identificación.

**Inmigrante:** El extranjero que se radica en el país bajo el amparo de visa de cualquiera de las categorías migratorias.

**Intermediario:** Persona o empresa que provee trabajadores a uno o varios empleadores.

**Internado:** El extranjero que debe desplazarse de la periferia o frontera a otros lugares del interior del país, por razones legales, reglamentarias, humanitarias o de seguridad.

**Irregular:** El extranjero al cual le hace falta cumplir algún trámite administrativo para regularizar su permanencia.

**Jubilado:** Beneficiario de pensión de invalidez o vejez.

**Migrante:** Persona que cambia su residencia de un país a otro.

**Nacional:** Persona que mantiene vínculo jurídico con el Estado en razón del *jus sanguini*, *jus soli* o por naturalización.

**Núcleo familiar:** El grupo conformado por cónyuges, parejas, padres, hijos y familiares que dependen del jefe de familia.

**Naturalizado:** El extranjero que por voluntad propia y previo cumplimiento de los requisitos legales, recibe la nacionalidad del país de la residencia.

**Pasante:** Persona que es aceptada por corto tiempo en institución del país vecino para observar, aprender y colaborar en ramas correspondientes a su formación, sin dependencia laboral ni remuneración.

**Pensionista:** Quien recibe pensión mensual permanente que garantice su congrua subsistencia y de los miembros de su familia.

**Practicante:** Profesional o técnico que es aceptado en institución del país vecino para realizar tareas relacionadas con su formación, por corto tiempo, sin dependencia laboral ni remuneración.

**Prestaciones:** Beneficios que otorga el Seguro Social al afiliado o deudos, sea en dinero o en especie.

**Procesado:** Persona contra la cual se ha iniciado trámite judicial por parte de autoridad competente.

**Prófugo:** Quien ha huido de la acción de la justicia o del centro penitenciario donde purgaba la pena.

**Rechazado:** El extranjero a quien se ha negado visa o el ingreso al país por razones previamente establecidas.

**Refugiado:** El nacional del país vecino que recibe amparo cuando es perseguido por motivos étnicos, religiosos, de nacionalidad, conciencia, opción sexual, pertenencia a un grupo social, por opiniones políticas o por otras intolerancias.

**Repatriado:** El nacional del país vecino devuelto a pedido de autoridad competente.

**Riesgos:** Acontecimientos ajenos a la voluntad que traen como consecuencia inmediata o futura un desequilibrio en la salud o en la economía del asegurado y su familia.

**Seguro Social:** Institución que tiene por objeto cubrir riesgos de carácter personal.

**Sentenciado:** Quien ha recibido sentencia condenatoria de autoridad competente.

**Trabajador:** Persona que se obliga a prestar un servicio lícito o a ejecutar una obra por una remuneración.

**Traficante:** Quien se dedica al comercio ilícito de estupefacientes, psicotrópicos, armas, trata de personas adultas, de menores, de órganos y de cualquier otro bien o servicio cuyo comercio esté prohibido.

**Unidad familiar:** Garantía jurídica que protege al núcleo de padres e hijos.

**Zona Fronteriza:** Franja compuesta por distritos administrativos fronterizos de las partes, con régimen especial a favor de sus habitantes.

