

## **GUÍA DE NORMAS SOBRE MIGRACIONES EN LAS RELACIONES BILATERALES DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

(presentado por el doctor José Luis Moreno Guerra)

### **1. Mandato**

El Comité Jurídico Interamericano decidió por consenso en la sesión del 09 de agosto del 2013, correspondiente al 83 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 Estados Americanos y artículo 12, literal c) de su Estatuto, con miras a posterior elaboración del modelo de acuerdo bilateral sobre migraciones; en la misma sesión se designó al relator que someterá a consideración del Comité un primer documento para análisis y discusión.

En el 84° período ordinario de sesiones, celebrado en Río de Janeiro del 10 al 14 de marzo del 2014, se aprobaron los “lineamientos” y se pidió al Relator que proceda a elaborar el documento que corresponde a la fase siguiente, esto es la presentación del modelo de acuerdo bilateral sobre migraciones, a fin de analizarlo en el 85° período de sesiones y luego ponerlo a consideración de los Estados Americanos de la OEA.

Finalmente, en el 85° período ordinario de sesiones, celebrado en Río de Janeiro en agosto del 2014, se aprobó el texto de la Relatoría con la recomendación de que se lo presente bajo la modalidad de guía de normas sobre migraciones en las relaciones bilaterales de los Estados americanos.

### **2. Consideraciones**

- Que la enorme dificultad de adoptar un acuerdo continental sobre migraciones aconseja la política de fragmentar el tratamiento a fin de que cada país pueda encarar el tema con sus colindantes o vecinos.
- Que resulta indispensable regular en forma global y permanente los principales aspectos de las migraciones entre Estados vecinos.
- Que los derechos de movilidad y de ubicación, al interior y al exterior de los países, son inherentes al ser humano.
- Que es de utilidad individual y social 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 fenómeno eminentemente social, cíclico y permanente, de características propias, sin sujeción a equivalencias en

número de personas, a cupos o períodos.

- Que el desamparo jurídico del inmigrante “de hecho” ocasiona perjuicios económicos también a la sociedad que le acoge.
- Que conviene contemplar tipos de visas para los casos nuevos que demande la vecindad.
- Que debe facilitarse la obtención de visa como una forma de evitar o detener las inmigraciones de hecho.
- Que las migraciones laborales temporales requieren de un tratamiento expedito, sencillo y oportuno.
- Que el concepto de "unidad familiar" debe orientar las acciones y primar en las decisiones de las autoridades nacionales competentes.
- Que la doble y múltiple nacionalidad garantizan de mejor manera los derechos individuales, de grupos y de las etnias fronterizas.
- Que la calificación de "inadmisibile" del ciudadano del país vecino para prohibir el ingreso, devolverle al país de origen o negarle visa, debe fundamentarse en parámetros 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 sus hijos; 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.

Sobre la base de las consideraciones manifiestas se expone la guía de normas sobre migraciones en las relaciones bilaterales de los Estados americanos.

## **CAPÍTULO I**

### **DE LAS MIGRACIONES TEMPORALES**

**Norma uno.** El nacional del país vecino podrá trabajar en forma temporal siempre que se encuentre afiliado a la seguridad social y disponga de la visa respectiva.

**Norma dos.** Las migraciones de grupos de trabajadores temporales se cumplirán mediante contrato colectivo, bajo el aval de un enganchador; el empleador y el enganchador serán solidariamente responsables del transporte, alojamiento, afiliación al seguro social, sueldos o salarios, demás beneficios de ley y del retorno.

**Norma tres.** El salario mínimo del trabajador temporal será igual al nacional.

**Norma cuatro.** La visa del trabajador temporal tendrá validez de un año.

**Norma cinco.** La visa de estudiante será válida por un año, se otorgará dentro o fuera del país con la exhibición de matrícula o certificado de inscripción en el centro de estudios; podrá

renovarse durante el tiempo que duren los estudios mediante la presentación del certificado del centro de estudios, del pase de año o su equivalente.

**Norma seis.** La visa de becario será válida por el tiempo que dure la beca, se concederá con la certificación escrita de la organización o entidad que la otorgue.

**Norma siete.** La visa de practicante y de pasante será válida por un año, la otorgará el cónsul con la presentación de aceptación escrita de la institución que le acogerá.

**Norma ocho.** La visa de trabajador temporal, estudiante, becario, pasante o practicante ampara también a miembros de familia que dependan del titular.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LAS MIGRACIONES PERMANENTES**

**Norma nueve.** Los requisitos para la obtención de visa de inmigrante permanente serán similares o equivalentes entre países vecinos y sus trámites simplificados.

**Norma diez.** Las causales de suspensión y cancelación de visa serán igualmente iguales.

**Norma once.** El hijo de inmigrante al llegar a la mayoría de edad accederá en forma independiente a los derechos y garantías otorgados a favor del progenitor.

**Norma doce.** La calidad de inmigrante permanente tendrá validez indefinida.

**Norma trece.** La petición de visa del enjuiciado quedará en suspenso hasta cuando el juez competente defina el caso.

**Norma catorce.** El rechazado podrá proseguir el trámite de visa cuando haya completado los requisitos necesarios.

## **CAPÍTULO III**

### **DE LOS AFINCADOS**

**Norma quince.** Para tramitar la visa de inmigrante permanente, el afincado presentará el documento de identidad, certificado de antecedentes penales y certificado de estar afiliado por más de seis meses al seguro social del país receptor.

**Norma dieciséis.** La solicitud de documento de identidad o certificado de antecedentes penales del país de origen, podrá presentar el inmigrante en el consulado del país de su nacionalidad.

**Norma diecisiete.** Para recibir la visa el afincado no necesitará retornar al país de origen.

**Norma dieciocho.** Mientras se encuentre en trámite la visa de inmigrante permanente, el afincado y su núcleo familiar no podrán ser expulsados.

**Norma diecinueve.** El amparado puede convertirse en afincado, con miras a obtener la visa de inmigrante, mediante la afiliación al seguro social.

## **CAPÍTULO IV**

### **DEL RECONOCIMIENTO DE NACIONALIDAD Y DE LA NATURALIZACIÓN**

**Norma veinte.** El hijo de inmigrantes puede acceder a la nacionalidad del padre y de la madre mediante el registro en el consulado del país de los progenitores.

**Norma veintiuno.** El inmigrante permanente con cuatro años o más de haber obtenido la visa respectiva podrá optar por la naturalización, con inclusión de los hijos menores de edad y de los hijos mayores de edad cuando estuvieran sujetos a patria potestad.

**Norma veinte y dos.** La naturalización del inmigrante permanente que tuviere cónyuge, hijo, padre o madre de nacionalidad del país, será de trámite simplificado y el requisito de tiempo mínimo de domicilio en el país se reducirá a la mitad.

**Norma veinte y tres.** El nacional que se hubiera naturalizado en el país vecino conservará la nacionalidad de origen.

## **CAPÍTULO V**

### **DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Norma veinte y cuatro.** Es responsabilidad del empleador la afiliación del trabajador temporal o permanente a cualquier sistema de seguridad social, estatal, privado o mixto.

**Norma veinte y cinco.** El trabajador por cuenta propia debe afiliarse al seguro social del país de inmigración.

**Norma veinte y seis.** Para afiliarse a cualquier tipo de seguro social del país de inmigración será indispensable exhibir el documento de identidad y proporcionar la información solicitada.

**Norma veinte y siete.** Los estudiantes, becarios, practicantes y pasantes necesitan cobertura de seguro social.

**Norma veintiocho.** El seguro social está obligado a ofrecer al inmigrante afiliado los servicios médicos y hospitalarios de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, prestaciones de vejez, invalidez y demás beneficios establecidos a los que tuviera derecho, sin discrimen alguno.

**Norma veinte y nueve.** Los seguros sociales de los Estados vecinos establecerán mecanismos de liquidación y compensación por servicios prestados a los inmigrantes afiliados.

**Norma treinta.** Los tiempos y aportes acumulados en el seguro social del país de origen del inmigrante podrán trasladarse al seguro social del país de inmigración, para los fines pertinentes.

**Norma treinta y uno.** Las pensiones de jubilación y montepío podrán acreditarse en el país de inmigración.

**Norma treinta y dos.** Los seguros sociales de los países vecinos podrán convenir acuerdos especiales 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.

**Norma treinta y tres.** Los seguros sociales de los países vecinos adoptarán un formato común de libreta o carné de afiliación y formularios comunes para trámites.

**Norma treinta y cuatro.** Los seguros sociales de los países vecinos uniformarán la oferta de servicios y fijarán igual número de aportaciones para jubilación.

**Norma treinta y cinco.** Las prestaciones a los inmigrantes afiliados serán inmediatas, sin períodos de espera.

**Norma treinta y seis.** Los seguros sociales de los países vecinos simplificarán y uniformarán los trámites para la afiliación de trabajadores temporales o permanentes, así también para las aportaciones patronales y del afiliado.

**Norma treinta y siete.** Los seguros sociales de los países vecinos podrán constituir un comité técnico binacional con capacidad para conocer y resolver los problemas de aplicación de normas o reclamos.

## **CAPÍTULO VI**

### **DE LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA**

**Norma treinta y ocho.** Los países vecinos establecerán sistemas de gestión para identificar puestos de trabajo a favor de inmigrantes temporales o permanentes; de igual manera a favor de los nacionales que deseen retornar.

**Norma treinta y nueve.** El inmigrante tendrá los mismos derechos y obligaciones que el nacional, en consecuencia no se crearán impuestos por tal motivo, no se exigirán documentos adicionales a los establecidos en cada caso, no se implantarán procedimientos complementarios periódicos u ocasionales y no se crearán requisitos discriminatorios.

**Norma cuarenta.** Los cónsules de la jurisdicción ofrecerán asistencia a los inmigrantes temporales en sus relaciones con empleadores, participarán en las negociaciones de contratación colectiva y en la colocación efectiva.

**Norma cuarenta y uno.** Las embajadas y consulados proporcionarán a las autoridades nacionales competentes de su país la información completa sobre ofertas de trabajo en el país de funciones, con precisiones sobre calificación exigida, duración del trabajo, salario, horario, disponibilidades de alojamiento y manutención, gastos de movilización y la explicación de los riesgos que existan.

**Norma cuarenta y dos.** Los países vecinos establecerán mecanismos que faciliten el envío al país de origen del dinero proveniente del trabajo del inmigrante.

**Norma cuarenta y tres.** Las rentas provenientes del trabajo del inmigrante temporal o permanente no serán gravadas en el país de origen del inmigrante.

**Norma cuarenta y cuatro.** El inmigrante que saliera del país por la razón que fuere no perderá sus derechos laborales frente al empleador.

**Norma cuarenta y cinco.** Los programas nacionales de alfabetización de adultos incluirán a los inmigrantes.

## **CAPÍTULO VII DE LOS ESTUDIOS, CERTIFICADOS, DIPLOMAS Y TÍTULOS**

**Norma cuarenta y seis.** El país de origen reconocerá los estudios efectuados por sus nacionales en el país vecino en nivel primario, medio, técnico, pre universitario, universitario y de especialización, ya sea por años, semestres o trimestres aprobados.

**Norma cuarenta y siete.** Para el ingreso de inmigrantes o descendientes en planteles de educación, públicos, privados o mixtos, al inicio del año o en cualquier tiempo intermedio, los requisitos exigibles serán:

- c) Documento de identidad; y
- d) Certificado autenticado del último año o semestre o trimestre o matrícula o pase de año.

**Norma cuarenta y ocho.** Los 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 autenticados o apostillados, serán reconocidos y habilitarán para continuar los estudios en los ciclos siguientes.

**Norma cuarenta y nueve.** Los certificados, diplomas y títulos de oficios, artes y técnicas, de nivel medio o pre universitario, legalizados o apostillados habilitarán al inmigrante para trabajar en los campos de la preparación, aun cuando no tengan equivalencias.

**Norma cincuenta.** La equiparación de título profesional del inmigrante le garantiza el libre ejercicio de la profesión.

**Norma cincuenta y uno.** Los costos de matrícula, pensión y otros derechos de estudio, en todos los niveles, del inmigrante, su cónyuge e hijos, serán los mismos que los fijados para los nacionales.

**Norma cincuenta y dos.** El estudiante, practicante o pasante podrá desempeñar actividades remuneradas a tiempo parcial.

## **CAPÍTULO VIII DEL RETORNO**

**Norma cincuenta y tres.** El nacional radicado en el extranjero, por más de dos años, podrá llevar consigo de retorno a su país el menaje de casa, vehículo, herramientas de trabajo y ahorros, exentos de impuestos y gravámenes, conforme a requisitos, límites y procedimientos establecidos.

## **CAPÍTULO IX DE LAS SITUACIONES ESPECIALES**

**Norma cincuenta y cuatro.** Los países vecinos establecerán los indicadores básicos y objetivos que tipifiquen como inadmisibles al agitador, delincuente, enjuiciado, incitador, procesado, prófugo, sedicioso, sentenciado, subversivo, terrorista y traficante.

**Norma cincuenta y cinco.** La calificación de inadmisibles inhabilita para optar por cualquier tipo de visa.

**Norma cincuenta y seis.** La devolución de nacionales, calificados de inadmisibles como inmigrantes, se cumplirá con todas las garantías de seguridad y respeto a la persona.

**Norma cincuenta y siete.** El afincado o inmigrante no podrá ser concentrado ni confinado.

**Norma cincuenta y ocho.** El asilo y refugio se rigen por los acuerdos internacionales vigentes para los países vecinos.

**Norma cincuenta y nueve.** Los países vecinos aunarán esfuerzos a fin de atender las necesidades de los desplazados, para facilitar el retorno o para otorgarles la calidad de refugiados.

**Norma sesenta.** El indocumentado, ilegal o irregular podrá ser concentrado, expulsado o internado, por disposición de autoridad nacional competente, por causales determinadas previamente.

**Norma sesenta y uno.** El afincado o inmigrante no podrá ser devuelto ni deportado sino por causas establecidas con anterioridad.

**Norma sesenta y dos.** No podrá ser expulsado el 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.

**Norma sesenta y tres.** La repatriación se cumplirá preservando la dignidad, los derechos fundamentales de la persona y bajo la responsabilidad de las autoridades competentes de los dos países vecinos.

**Norma sesenta y cuatro.** La cuarentena de nacionales del país vecino se aplicará únicamente en casos justificados, preservando la dignidad y los derechos de las personas.

**Norma sesenta y cinco.** El desertor por razones de conciencia podrá recibir refugio.

**Norma sesenta y seis.** Las autoridades nacionales de policía, seguridad, control y prevención de delitos reportarán sobre presencia, desplazamientos y captura de delincuentes de la nacionalidad del país vecino.

**Norma sesenta y siete.** Los países vecinos se obligan a prestarse asistencia para evitar el ingreso de personas descritas en la norma anterior.

**Norma sesenta y ocho.** El gobierno se obliga a prevenir, impedir, sancionar y subsanar toda discriminación en contra de nacionales del vecino país.

**Norma sesenta y nueve.** El inmigrante que tenga hijos menores de edad o dependientes o cónyuge o pareja nacido en el país de inmigración, no será sujeto de deportación, devolución, expulsión o internación.

**Norma setenta.** El prófugo no será admitido como inmigrante temporal o permanente.

**Norma setenta y uno.** El remiso podrá optar por una visa de inmigrante, previo el cumplimiento de los requisitos respectivos.

**Norma setenta y dos.** Los países vecinos adoptarán el pasaporte binacional como un paso previo que facilite y agilite la adopción del pasaporte andino, latinoamericano o regional.

## **CAPÍTULO X DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Norma setenta y tres.** El concepto de los principales términos utilizados en las normas propuestas se consigna en el anexo.

**Norma setenta y cuatro.** La visa de inmigrante temporal o permanente cobija a los miembros de familia que acompañan al titular y les habilita para desempeñar oficio, arte, profesión o cualquier actividad lícita remunerada.

**Norma setenta y cinco.** Las instituciones competentes formarán 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.

**Norma setenta y seis.** Para efectos migratorios, la unión monógama estable y no menor de dos años entre dos personas sin vínculo matrimonial, confiere a la pareja los derechos y obligaciones que las leyes nacionales asignan a los cónyuges.

**Norma setenta y siete.** El otorgamiento de visa de inmigrante no estará sujeto a equivalencia de número entre los países vecinos, ni a cupos, ni a plazos.



## ANEXO

### Definiciones

Para mejor comprensión y aplicación de las normas propuestas se adoptan las siguientes definiciones en orden alfabético.

**Afiliado.** Trabajador que se encuentra amparado por un régimen de seguridad 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.

**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 hambrunas, desastres naturales, violencia, guerra 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.

**Enganchador.** El intermediario que provee trabajadores a uno o varios empleadores.

**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 a la otra parte para su juzgamiento o purga de la pena impuesta.

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

**Illegal.** 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.

**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 y aprender en ramas correspondientes a su formación, sin dependencia laboral ni remuneración.

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

**Practicante.** Profesional o técnico que es aceptado en institución del país vecino para realizar prácticas 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 a la cual se ha iniciado un 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.

**Remiso.** Persona sancionada por negarse a cumplir el servicio militar.

**Repatriado.** El nacional devuelto del país vecino 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 impide la división del núcleo familiar.

