

# PROYECTO DE RESOLUCION

LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

**RESUELVE:**

Dirigirse al Poder Ejecutivo de la Nación para que, a través de los organismos correspondientes, disponga en forma urgente la habilitación y apertura de los Pasos internacionales limítrofes con la República de Chile, con el objeto de permitir el ingreso y egreso regular del territorio nacional a las personas nacionales y residentes en nuestro país, nacionales y residentes de países limítrofes y demás extranjeros no residentes, en las mismas condiciones establecidas para los corredores seguros habilitados recientemente, a fin de garantizar el derecho constitucional a entrar y salir del país, el que está siendo vulnerado por la normativa vigente al continuar restringiéndolo de forma irrazonable e indeterminada.

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de resolución se dirige al Poder Ejecutivo de la Nación para que, a través de los organismos correspondientes, disponga en forma urgente la habilitación y apertura de los Pasos internacionales limítrofes con la República de Chile, con el objeto de permitir el ingreso y egreso regular del territorio nacional a las personas nacionales y residentes en nuestro país, nacionales y residentes de países limítrofes y demás extranjeros no residentes, en las mismas condiciones establecidas para los corredores seguros habilitados, a fin de garantizar el derecho constitucional a entrar y salir del país, el que está siendo vulnerado por la normativa vigente al continuar restringiéndolo de forma irrazonable e indeterminada desde marzo de 2020.

Hace más de un año y medio, mediante el artículo 1° del decreto N° 260/20 el Poder Ejecutivo Nacional amplió “la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19”, prorrogándola hasta el 31 de diciembre de 2021 por decreto N° 167/21. Además, a través del dictado del decreto N° 678/21 se establecieron un conjunto de medidas sanitarias aplicables a todo el territorio nacional hasta el día 31 de diciembre de 2021, inclusive.

Previamente, el Decreto N° 274/20 y sus modificatorios y complementarios, prorrogado por los Decretos Nros. 331/20, 365/20, 409/20, 459/20, 493/20, 520/20, 576/20, 605/20, 641/20, 677/20, 714/20, 754/20, 792/20, 814/20, 875/20, 956/20, 1033/20, 67/21, 125/21, 168/21, 235/21, 287/21, 334/21, 381/21, 411/21, 455/21 y 494/21, dispusieron la prohibición de ingreso al territorio nacional a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso a las personas residentes en el país y a los argentinos y las argentinas con residencia en el exterior y a las personas extranjeras.

La vigencia del decreto N° 274/20 fue prorrogada hasta el 31 de octubre del corriente año (decreto N° 678/21), pero incorporando una excepción a la prohibición de ingreso al país para “...las personas nacionales o residentes de países limítrofes, siempre que cumplan con las indicaciones, recomendaciones y requisitos sanitarios y migratorios para el ingreso y permanencia en el país establecidos o que se establezcan en el futuro” (art. 10).

Asimismo, a partir del 1° de noviembre de 2021, el propio decreto N° 678/21 restableció el ingreso al territorio nacional de extranjeros no residentes, siempre que cumplan con los requisitos migratorios y sanitarios vigentes o que se establezcan en el futuro (art. 11). En la misma línea, por la Decisión Administrativa N° 951/21 -modificada mediante Decisión Administrativa N° 1064/2021- se establecieron un conjunto de nuevas medidas, vigentes a partir del 1° de octubre de 2021 y hasta el 31 de diciembre inclusive.

Conforme disponen los artículos 10 y 11 del decreto N° 678/21, será la Dirección Nacional de Migraciones el organismo encargado de habilitar los pasos internacionales de ingreso al territorio nacional que resulten más convenientes, a través de los corredores seguros establecidos de conformidad con el artículo 16 del Decreto N° 260/20, según el cual, el Ministerio de Salud “determinará los corredores seguros aéreos, marítimos, fluviales y terrestres, determinando los puntos de entrada al país, trayectos o lugares que reúnen las mejores capacidades para responder a las necesidades sanitarias y epidemiológicas, los cuales serán notificados a las autoridades competentes a los efectos de su implementación” (norma que se replica en la DA N° 951/21, artículo 1°, inciso 3).

Sin embargo, al día de la fecha, en la Patagonia Argentina la mayoría de los pasos continúan CERRADOS. De los nueve cruces fronterizos existentes en la provincia del Chubut, siete figuran como “cerrados” para el ingreso y egreso de personas nacionales y residentes en nuestro país, nacionales y residentes de países limítrofes y demás extranjeros no residentes. Lo mismo ocurre con 6 pasos de la provincia del Neuquén, 11 de Santa Cruz y los 3 cruces de Río Negro.

Estas circunstancias no solo están causando innumerables perjuicios para la vida de las personas, sino que lesionan derechos humanos fundamentales. La mayoría de los pasos fronterizos ubicados en las provincias patagónicas poseen la particularidad de comunicar en pocos kilómetros -en varios de ellos no más de 30- a las localidades argentinas y chilenas, siendo transitados diariamente por los residentes de ambos países con domicilios cercanos, generándose la dinámica típica de las zonas de frontera. En virtud de ello, es usual el movimiento por cuestiones personales, familiares y laborales.

Por otro lado, las mínimas distancias existentes entre las ciudades de ambos países contrastan con las grandes extensiones a recorrer hasta los pasos habilitados temporalmente por la Dirección Nacional de Migraciones y con los elevados costos de pasajes aéreos y terrestres necesarios para trasladarse por los corredores seguros, impidiendo a un importante número de argentinos y residentes ejercer sus derechos laborales, a la salud, a la familia y otros.

En este sentido, no puede dejar de remarcar la existencia de incontables situaciones personales como las reclamadas y relatadas por argentinos y residentes en las últimas manifestaciones públicas llevadas a cabo en distintas ciudades de las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz el 3 de noviembre de 2021 solicitando la apertura de los pasos fronterizos(<https://www.elchubut.com.ar/regionales/2021-11-3-18-18-0-menna-presentara-un-proyecto-para-la-apertura-de-la-frontera-con-chile>).

Si en marzo de 2020, al comienzo del aislamiento decretado por el Poder Ejecutivo de la Nación, podían comprenderse o parecer razonables las dificultades de toda índole que acarreaban el cierre de las fronteras y la suspensión de ingresos para nuestros compatriotas y extranjeros (aun cuando siempre fueron de dudosa constitucionalidad), actualmente son insostenibles y abiertamente contrarias a los derechos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados de derechos humanos.

Tanto es así, que de los propios considerandos de los decretos presidenciales surgen los argumentos que avalan la imposibilidad de continuar con estas medidas restrictivas.

En marzo de 2020, en el Decreto N° 313/20 el Poder Ejecutivo sostenía que la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesta a través del Decreto N° 297/20 para todas las personas que habitan en el país o que momentáneamente se encuentran en él tiene como objeto proteger la salud pública, al igual que la prohibición de entrada a la República Argentina, afirmando que *“la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el inciso 5 del artículo 22 que nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”*. Pero que, *“sin perjuicio de ello, cabe señalar que la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el inciso 1 del artículo 27 que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esa Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”*.

Expresaba también que, *“el inciso 2 del artículo 27 de la Convención citada prevé los derechos que no podrán ser suspendidos, no estando contemplados entre ellos los derechos de circulación y de residencia y, en consecuencia, su ejercicio puede restringirse, en forma proporcionada y razonable, y por el menor tiempo posible, ante la emergencia pública en materia sanitaria que la República Argentina se encuentra atravesando”*.

Es decir que, aun asumiendo que el Estado argentino tenga la prerrogativa de regular de manera temporal el control de los movimientos migratorios a lo largo de cada una de sus fronteras cuando se determine que existe una amenaza o riesgo relevante para la salud pública o la seguridad, tales medidas deben ser proporcionadas, razonables y transitorias -como argumentaba el propio Poder Ejecutivo en los considerandos transcritos-.

Por otra parte, en el mismo decreto se esgrimía que la decisión obedecía *“a la necesidad imperiosa de resguardar, tanto a quienes se encuentran en el territorio nacional de la propagación del coronavirus COVID-19, como así también, de generar las condiciones necesarias en cada puerto, aeropuerto, paso internacional, centro de frontera y cualquier otro punto de acceso al país, en términos de infraestructura y atención sanitaria, para recibir a quienes aún se encuentran en el exterior y que deban efectuar el tránsito hacia su domicilio o efectuar el aislamiento en el lugar a donde arriben, bajo las pautas establecidas por la autoridad sanitaria nacional”*.

Ahora bien, de los considerandos del decreto N° 678/21 surge claramente que las condiciones necesarias para resguardar la salud de los argentinos han mutado favorablemente, por lo que el único fundamento que podía llegar a tener cierta preponderancia ya no existe.

En este sentido, el Ejecutivo argumenta que: *“...el inmenso trabajo de fortalecimiento del sistema de salud realizado desde marzo de 2020 y que continúa en la actualidad ha generado mejores condiciones para la atención de cada persona que la ha requerido.*

*Que, debido al fortalecimiento del sistema de salud, a pesar de haber registrado en 2021 incidencias más altas que en 2020, se pudo dar respuesta a las personas que necesitaron atención médica y hospitalaria y no se saturó el sistema sanitario.*

*[...] Que, a nivel mundial, se está atravesando la tercera ola de COVID-19, registrándose cuatro semanas consecutivas de disminución de casos.*

*Que, a partir del avance de las coberturas de vacunación, en muchos países se ha logrado disminuir de manera considerable la incidencia de enfermedad grave y de fallecimientos por COVID-19.*

*Que, a nivel regional, y particularmente en países limítrofes, se observa una disminución sostenida del número de casos y de personas fallecidas.*

*[...] Que la disminución en el número de casos observada en las últimas DIECIOCHO (18) semanas es mayor al NOVENTA Y CUATRO POR CIENTO (94%).*

*Que desde mayo de 2020 no se había registrado en el país un número de casos tan bajo como el registrado en la última semana (semana epidemiológica TREINTA Y OCHO (38)).*

*Que la disminución en el número de casos se observa en todas las jurisdicciones del país y en todos los grupos etarios.*

*Que se registra también una disminución sostenida desde hace DIECISÉIS (16) semanas en las internaciones por COVID-19 en unidades de terapia intensiva, alcanzando el nivel más bajo del año.*

*Que se observa también una disminución sostenida desde hace DIECISÉIS (16) semanas en el número de personas fallecidas por COVID-19.*

*[...] Que, actualmente, se encuentra en franco desarrollo y avance el proceso de vacunación en las VEINTICUATRO (24) jurisdicciones del país.*

*[...] Que casi el CUARENTA Y OCHO POR CIENTO (48%) de la población, el OCHENTA Y CUATRO COMA CUATRO POR CIENTO (84,4%) de los mayores de CINCUENTA (50) años y el OCHENTA Y SEIS COMA TRES POR CIENTO (86,3%) de los mayores de SESENTA (60) años, completó su esquema de vacunación.*

*Que, previo a la introducción de vacunas, la mayor circulación del virus se traducía en mayor número de casos, mayor número de casos graves que requirieran internación en UTI y mayor número de fallecimientos.*

*Que, en países con altas coberturas de vacunación y circulación preponderante de variante Delta, a pesar de presentar muchos de ellos una elevada circulación viral (alta incidencia de casos), la internación en unidades de terapia intensiva y fallecimientos se mantiene relativamente baja comparada con olas previas, afectando principalmente a personas no vacunadas”.*

Por lo desarrollado en los párrafos precedentes, y tomando en cuenta las vulneraciones de derechos a las que se ven sometidas las personas que necesitan -por diversas razones- transitar por los pasos fronterizos, resulta evidente que las medidas dispuestas no se ajustan al principio de razonabilidad, por cuanto existían y existen medios más adecuados (tales como la tramitación de una visa sanitaria obtenida en origen, la imposición de una cuarentena obligatoria al llegar y/o exigencia del esquema de vacunación completo, entre otros), que no lesionan el derecho fundamental de circulación y residencia, permitiendo también alcanzar el objetivo de preservar la salud pública.

La falta de razonabilidad y de proporcionalidad de las disposiciones se patentiza en el tiempo transcurrido desde el dictado de los primeros decretos, así como en las peripecias personales, económicas, psicológicas y sanitarias que continúan experimentando los argentinos y residentes que demandan la apertura de los pasos con el vecino país de Chile.

Por último, sorprende la negativa a habilitar los pasos fronterizos patagónicos cuando otros cruces limítrofes con Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay se encuentran habilitados como corredores seguros. Ejemplo de ellos son: los Centros de Frontera de Concordia-Salto; Iguazú-Foz de Iguazú; Posadas-Encarnación; Paso de los Libres-Uruguayana; Salvador Mazza - Yacuiba; y la Quiaca - Villazón, entre otros.

Estas circunstancias demuestran que el Poder Ejecutivo siempre dispuso de instancias más razonables y proporcionadas para restringir, sin suspender, y por el menor tiempo posible, los derechos fundamentales de los argentinos y residentes que necesitan transitar por los cruces de fronteras y reafirmando que la suspensión de los derechos y libertades conforme establece el artículo 27 de la Convención Americana, solo pueden disponerse y fundamentarse en situaciones excepcionales -ante casos de guerras, peligro público o emergencias que amenacen la independencia o seguridad del Estado-, en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, constituyendo la última solución válida para remediar los hechos extraordinarios de que se trate.

Es decir, la suspensión de los derechos fundamentales de las personas debe ser la última ratio dentro de todas las opciones disponibles. Sin embargo, como queda demostrado por los hechos brevemente relatados en relación a los Pasos internacionales limítrofes con la república de Chile, el Poder Ejecutivo Nacional prefirió disponer las medidas más extremas y lesivas de los derechos de nuestros compatriotas -suspendiendo absolutamente el ingreso, la circulación y residencia-, en lugar de adoptar decisiones más razonables y ajustadas a las normas internacionales de derechos humanos.

Asimismo, no puede soslayarse que estas “suspensiones de derechos” se ven cuestionadas en torno a su validez, ya que en los inicios de la pandemia demandaban una declaración de estado de sitio por parte del Congreso Nacional que nunca se produjo.

En particular, la imposibilidad de ingresar al país por parte de un nacional pone en tela de juicio el ejercicio de un derecho fundamental, previsto en nuestra Carta Magna y en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 14 CN, y 22 inc. 5 CADH), en razón de que el presidente lo “reglamentó” el derecho (sujetándolo a condiciones más o menos estrictas), sino que directamente lo “suspendió” impidiendo cualquier modo de ejercicio.



Más allá de las disquisiciones que podamos efectuar, es claro que el Poder Ejecutivo estableció mediante una prolífica serie de decretos medidas que solo podrían tomarse válidamente durante la declaración del estado de sitio por parte del Congreso de la Nación y que resultaron contrarias al derecho a la igualdad ante la ley del que gozamos todos los ciudadanos, posicionando a ciertos argentinos y residentes en el exterior en una situación desventajosa que les impidió ejercer derechos humanos fundamentales.

Finalmente, cabe señalar que los decretos citados avanzan no solo sobre la igualdad de los argentinos que necesitan trasladarse entre nuestro territorio y los países limítrofes, sino sobre principios centrales de legalidad republicana, disponiendo que la Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional estaría facultada para establecer excepciones con el fin de atender circunstancias de necesidad.

Estas cláusulas, además de establecer una delegación que parecería cuestionable de por sí en decretos de necesidad y urgencia, otorga la posibilidad de que un organismo administrativo (es decir, una entidad con nula representatividad democrática), pueda disponer sobre las excepciones consignadas en los decretos, reglamentando de hecho garantías fundamentales de los argentinos y optando arbitrariamente sobre las necesidades de los ciudadanos, determinando excepciones sobre quiénes pueden ingresar y quienes no.

En consecuencia, y por las razones expresadas, es que solicitamos el acompañamiento de nuestros pares para el presente proyecto de Resolución, afirmando que el cumplimiento de disposiciones fundamentales para la preservación de la salud de todos los argentinos que se encuentran en el territorio nacional, no habilita a vulnerar o lesionar - muchos menos suspender en forma irrazonable e indefinida -, el goce de los derechos humanos básicos de otros argentinos y residentes, siendo imprescindible la habilitación y apertura de la totalidad de los Pasos internacionales limítrofes con la República de Chile.