A 20 AÑOS DE LA
LEY DE MIGRACIONES

LEY 25.871

UN NUEVO PARADIGMA

Red de las Naciones Unidas
sobre la migración

Trabajando mejor en conjunto

La Red de las Naciones Unidas sobre la Migración se estableció para garantizar un apoyo efectivo y coordinado de todo el sistema para la implementación, el seguimiento y el examen del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. La Red está integrada por los miembros del sistema de las Naciones Unidas que desean formar parte de ella y para los cuales la migración reviste importancia para sus mandatos.

El Pacto Mundial es el primer acuerdo de las Naciones Unidas negociado a nivel intergubernamental, elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de una manera holística y completa. Es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los Estados a determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio y demuestra un compromiso con la cooperación internacional en el ámbito de la migración. Brinda la importante oportunidad de mejorar la gobernanza migratoria, abordar los desafíos asociados con la migración en la actualidad, y fortalecer la contribución de las personas migrantes y de la migración al desarrollo sostenible.

CRÉDITOS
Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina
Comité Ejecutivo
Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina,
Claudia Mojica
Jefa de Oficina de OIM Argentina,
Gabriela Fernández

COORDINACIÓN GENERAL
Natalia Escoffier, Natalia Pérez Riveros, Carla Gerber (OIM Argentina).

EDICIÓN
Nuria Becú

ARTE Y DISEÑO
Nuria Becú
María Sibolich

ILUSTRACIONES
Lucía Ladreche

Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina
A 20 años de la Ley de Migraciones: Ley 25.871, un nuevo paradigma /
1a ed. -Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Organización Internacional para las Migraciones-OIM, 2023.

Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-48951-6-5

1. Ley de Migraciones. 2. Derechos Humanos. I. Título.
CDD 342.0830982

Agradecimientos

Esta publicación se realiza en el marco del trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina (en adelante, la Red), bajo el liderazgo de la Oficina País de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Argentina, quien asume el rol de coordinación y secretaría según mandato de la Red, con el apoyo de la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina y su equipo y de las Agencias, Fondos y Programas que integran la Red en el país: OPS/OMS, ONUSIDA, ACNUR, ONU MUJERES, UNICEF, PNUD, UNESCO y OIT, a cuyos representantes extendemos un cálido agradecimiento.

La publicación fue escrita con el apoyo de puntos focales y staff técnico especializado de las Agencias, Fondos y Programas que se detallan a continuación: Cecilia Marzoa, Estefanía Matas y Daniela Giacomazzo (OPS/OMS); Clarisa Brezzo (ONUSIDA); Valeria Guerra (OCR-ACNUDH); Juliana Bello (ACNUR); Delfina García Hamilton y José Florito (ONU Mujeres); Alejandro Morlachetti (UNICEF); María Eugenia di Paola, Nora Luzi y Karina Carpintero (PNUD); Alcira Sandoval Ruiz (UNESCO); Mariana Beheran (OIT), Natalia Escoffier y Natalia Pérez Riveros (OIM). Asimismo, este libro también fue escrito con el apoyo de Lelio Mármora (UNTREF); Lucía Galoppo (CAREF); Mercedes Botto y Laura Golbert (IICSAL, Flacso-CONICET); Pablo Ceriani Cernadas (UNLa), Ángeles Calandri (Pensamiento Lateral), Ana Paula Penchaszadeh y Lila García (CONICET), María Luz Endere y Mercedes Mariano (INCUAPA, CONICET, UNICEN).

Especial mención a la contribución del equipo de OIM Argentina de las unidades de políticas y enlace, medios y comunicación, programas, finanzas y compras, así como a la Oficina Regional de OIM para América del Sur por el acompañamiento en esta iniciativa interagencial, sin cuyos aportes y asistencia en la gestión del trabajo esta publicación no hubiera sido posible.

20

AÑOS DE LA
LEY DE MIGRACIONES

1 Prólogo institucional

OCR - OIM

El año 2023 marca la conmemoración de importantes hitos para la Argentina. A nivel global, se conmemoran los 75 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración expone valores universales y un ideal común para todos los pueblos y naciones, manifestando que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. A través de las décadas, la Declaración ha servido de inspiración para varias generaciones y las ha interpelado a hacer frente a violaciones de derechos humanos en el mundo. Este instrumento, además, ha sido la piedra angular del desarrollo normativo ulterior para la protección de grupos específicos, aquellos en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente dejados atrás.

A esta conmemoración, se le suma la celebración de los 40 años de democracia ininterrumpida en la Argentina, que sitúa a los derechos humanos como política de Estado y que ha permitido consolidar los derechos políticos, sociales y cívicos de quienes residen en este país.

Un tercer hito es el vigésimo aniversario de la sanción de la Ley de Migraciones en Argentina (Ley Número 25.871), un ejemplo a nivel regional por su enfoque en derechos humanos. La ley establece la igualdad de derechos entre personas nacionales y no nacionales sobre la base del trato igualitario y la no discriminación, incluyendo estándares que retoman, pero no se agotan, en el acceso a servicios públicos como la salud, la justicia y la educación. Además, a través de la incorporación del criterio de nacionalidad, la ley facilita el acceso a la regularización migratoria de las personas provenientes de países miembros y asociados al Mercosur. De este modo, la norma se adapta a la realidad migratoria del país, alineándose con el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur. Es también destacable que esta normativa pone el foco en la responsabilidad del Estado de garantizar procesos que permitan ejercer el derecho a la regularización migratoria.

En el contexto de este vigésimo aniversario, se presenta esta publicación que se enmarca en el plan de trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración Internacional, con el apoyo de las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas que integran este espacio interagencial en el país[1] y de una serie de académicos/as e investigadores/as con una amplia vocación y trayectoria en el estudio de las migraciones.

La presente publicación se propone poner en perspectiva la letra de una ley que trajo consigo un cambio de paradigma en la Argentina. Este balance de oportunidades y desafíos, a su vez, nos insta a seguir aunando esfuerzos para visibilizar el potencial sustantivo de la normativa para el ejercicio de derechos, como también para poner el acento en las brechas que aún persisten para la población migrante en el país.

Por todo ello, poner en valor el marco normativo de derechos humanos en el país es importante ya que no solo refleja la progresividad sino también una buena práctica para la región y el mundo. En este contexto, la migración constituye una oportunidad, una fortaleza y un camino al desarrollo sostenible, como lo demuestra cada uno de los artículos que integran esta publicación. Los análisis también dan cuenta que los desafíos para el cumplimiento de derechos de la población migrante aún persisten. Es por ello, que estas páginas se proponen poner en agenda pública qué aristas de la normativa vigente son condición necesaria para el ejercicio pleno de derechos y también cuáles nos instan a redoblar nuestros esfuerzos. Todo esto se basa en reconocer que velar por los derechos humanos de las personas migrantes resulta imperioso para fortalecer y revalorizar la democracia y los derechos humanos en el país.

Gabriela Fernández
Jefa de Oficina
OIM Argentina

Claudia Mojica
Coordinadora Residente
Naciones Unidas en Argentina

1- En la República Argentina la Red de Naciones Unidas sobre la Migración se encuentra conformada por las agencias, fondos y programas (AFP) del Sistema de Naciones Unidas en Argentina que manifestaron su interés en ser parte y para cuyos mandatos la migración es un tema relevante. Las AFP integrantes a la fecha son: ACNUR, OIT, ONU Mujeres, ONU SIDA, OPS/OMS, PNUD, UNICEF, UNESCO y OIM. Asimismo, la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina es parte del Comité Ejecutivo de la Red.

Ley de Migraciones

LM

Ley 25.871 establece la igualdad de derechos entre personas nacionales y no nacionales

2 Relato sobre el proceso y aprobación de la Ley de Migraciones: un cambio de paradigma.

Dr. Lelio Mármora[2]

El decreto Ley 22.430 de 1981, establecido al final del gobierno de la dictadura militar, titulado “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración” institucionalizó la “Doctrina de la Seguridad Nacional” y redujo al mínimo los derechos de las personas migrantes.

Así, durante veinte años, la normativa migratoria dependió de las diferentes reglamentaciones que sobre dicha Ley se hicieron para poder administrar la situación de las personas migrantes[3].

Durante 1995 y 1999, las políticas migratorias restrictivas se recrudecieron aún más luego de la firma de un contrato entre el gobierno nacional y la empresa Siemens que permitía el cobro de aranceles, tasas y documentos a migrantes, a cambio de la instalación de un nuevo sistema de informatización de los procedimientos migratorios.

2-Lelio Mármora. Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Doctor en Sociología (Universidad de París). Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA). Director de la Maestría y Carrera de Especialización sobre Políticas y Gestión de Migraciones Internacionales (UNTREF). Ha sido profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y profesor invitado de la Universidad París VII. Autor de numerosos ensayos y estudios sobre la cuestión migratoria. Ha sido director de la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina, 1973-1974), representante para el Cono Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 1987-2002), director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2003-2007), consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Estados Americanos (OEA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).
3. Todas ellas conviviendo contradictoriamente con los acuerdos de apertura firmados con Bolivia (Ley N° 25098) y Perú (Ley N° 25099), y las regularizaciones masivas de 360.000 migrantes a través de los decretos N° 780/84 y 1033/92 (Calvelo, L y Vega, Y ,2007)

Dichas restricciones fueron ejecutadas por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), con argumentos basados en las ideas xenófobas de que las personas migrantes eran las causantes del desplazamiento de la mano de obra nacional, del aumento de la inseguridad y del colapso de los servicios sociales. Todo ello a pesar de que varias investigaciones demostraron la falsedad de cada una de estas afirmaciones (Maguid, 1995; Mármora, L, H, y Gorini, J,1995; Montoya y Perticara, 1995).

Finalmente, el proceso de licitación del contrato fue rescindido por el gobierno argentino debido a la identificación de irregularidades y altos niveles de sobreprecio en el sistema (1.500% más de su valor real) y años después fue denunciado por una investigación interna de la compañía contratante (Mármora, L, 2004).

Esta tendencia restrictiva de la época en materia migratoria también se fortaleció desde el Decreto oficial que en el año 1998 prohibió el cambio de categoría migratoria, estableció condiciones de ingreso más duras y por Decreto 1434-1987 hizo operativa la denominada "Ley Videla"[4] (Pérez Vichich, N, 2004).

Por otra parte, la ratificación por la República Argentina de diferentes Convenciones Internacionales en 1995, contradecían explícitamente y entraban en tensión con la normativa vigente en el país. Frente a este contexto normativo local y anti-migratorio, diferentes asociaciones e instituciones nacionales e internacionales plantearon cada vez más exigencias para la derogación de la denominada "Ley Videla" y los decretos que reglamentaban su aplicación.

Así, en 1998, en respuesta a proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación que tenían una mirada xenófoba y no respetuosa de los derechos humanos de las personas migrantes, desde la OIM se trabajó para brindar insumos a la Comisión de Población y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación para otro proyecto con enfoque de derechos humanos. El mismo fue consultado y modificado en sucesivas reuniones con diferentes instituciones nacionales e internacionales, representantes de la sociedad civil, de la academia y del sector privado. Finalmente, en el año 1999 fue presentado a la Comisión de Población y Recursos Humanos presidida en ese momento por Rubén Giustiniani.

4-La "Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración" promulgada en 1981 por el último gobierno de facto.

En el 2002 se realizó una Audiencia Pública en el Palacio de los Congresos con asistencia de más de 300 personas. En 2003 el proyecto fue aprobado por unanimidad por la comisión parlamentaria interviniente, luego, el 4 de diciembre por la Cámara de Diputados, el 17 de diciembre por el Senado a libro cerrado y finalmente fue promulgado el 24 de enero de 2004, creándose la Ley de Migraciones N° 25.871.

Esta ley marcó un cambio de paradigma respecto de los preconceptos que guían la normativa migratoria, estableciendo grandes diferencias respecto de puntos centrales: los objetivos de la política migratoria; los derechos y obligaciones de las personas extranjeras -de acuerdo a los estándares de la Organización Internacional del Trabajo y de la "Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares"-; el acceso a la educación y a la salud; la voluntad del Estado para la regularización de todos los migrantes; el acompañamiento de las políticas migratorias con las políticas de integración regional, y por primera vez el tema de atención de los/as argentinos/as en el exterior (Giustiniani, 2004).

La nueva ley de migraciones fue reconocida entonces como la primera en el mundo en incorporar en su articulado los principales contenidos de la "Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares", constituyéndose en un punto de referencia para la normativa migratoria de varios países de la región.

1-La reglamentación de la Ley

Si bien la Ley fue aprobada por unanimidad, su reglamentación tuvo que esperar un período de cinco años debido a demoras de la DNM para finalizar el proyecto. El mismo fue enviado a fines del año 2005 a diferentes organizaciones sociales, instituciones y otras áreas del gobierno, para consultas sobre temas tales como los impedimentos para la radicación en el país, la reunificación familiar, los cambios de categoría migratoria y las tasas.

Sin embargo, la demora en la aprobación de la reglamentación de la ley provocó diversos problemas con respecto a temas centrales: la expulsión del país, la falta de asistencia jurídica gratuita establecida en la Ley, restricciones en el acceso a la salud o la negación arbitraria de ingreso al país (Ceriani Cernadas, P y Asa, P, 2006).

En ese contexto, el 17 de abril de 2006 entró en vigencia el proyecto “Patria Grande”, cuyo objetivo era la regularización de todas las personas migrantes provenientes del Mercosur y países asociados. Este fue uno de los principales objetivos del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR firmado en el año 2002, que permitió la regularización de 408.217 personas, en su mayoría provenientes de Paraguay y Bolivia.

Si bien los cambios de la Ley se fueron haciendo poco a poco, la falta de reglamentación y de una política de información incrementaron la presión y las críticas de la sociedad civil y otras instituciones. En respuesta, el nuevo director de Migraciones, Martín Arias Duval, estableció en el año 2008 una Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley 25.871 (creada por la Disposición DNM Nº 37130/08), coordinada por Carlos Alberto Beraldi de la DNM.

Es de señalar que durante esa dirección de la DNM se ejecutaron entre otras medidas significativas: la aceleración de los trámites de regularización documentaria, se reasumió el control de 236 pasos fronterizos que estaban operados por personal de seguridad, se establecieron manuales de procedimientos, se creó la dirección de informática donde se inició el Sistema Informático de Admisión de Extranjeros, se mejoró el control migratorio de fronteras, se crearon nuevas delegaciones en el interior del país, oficinas de migraciones móviles, y se incrementó su interacción con diferentes instancias del Estado, de la sociedad civil y de los organismos internacionales. Esto último se tradujo en la creación del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA), dependiente en forma conjunta de la DNM y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), con la asistencia de la OIM.

La Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley de Migraciones estuvo constituida por representantes de Organismos Internacionales, Gobierno, Centros de Estudio, Iglesia y sociedad civil tales como: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), y la Dirección Nacional de Población del Ministerio del Interior.

La Comisión tuvo 14 sesiones, desde el 25 de julio hasta el 1 de octubre de 2008 y centró su trabajo en aquellos artículos que la autoridad migratoria consideró necesario reglamentar. Los principales temas tratados fueron referidos a:

- La regularización de extranjeros/as en situación de irregularidad en las fronteras;
- La redacción del concepto de “familia” tal como figura en la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares";
- La definición del Ministerio del Interior como autoridad competente para establecer los lineamientos y pautas generales de políticas de población y migraciones a través de la Dirección Nacional de Población;
- Asegurar el acceso igualitario de inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección que gozan las personas nacionales en lo referido a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, empleo y seguridad social, sin importar el estatus migratorio;
- La no consideración de la irregularidad migratoria como un impedimento para las personas extranjeras para su acceso a la educación, para lo cual el Ministerio de Educación dictará las normas necesarias y dispondrá las medidas para garantizarlo;
- El impedimento de negar a las personas extranjeras el acceso a la salud, asistencia social o atención sanitaria, para lo cual el Ministerio de Salud dictará las correspondientes normas y medidas necesarias;
- Las personas migrantes y sus familiares tendrán derecho a que el Estado proporcione información sobre: derechos y obligaciones, requisitos de permanencia y egreso, y cualquier otra cuestión administrativa;
- El dictado de cursos periódicos de capacitación a sus agentes por parte de la DNM, así como la organización de un sistema de información sobre derechos y garantías; y la puesta a disposición de información en materia migratoria para las personas migrantes;
- La adopción de medidas necesarias por parte del Ministerio del Interior, a través de la DNM, para efectivizar la reunificación familiar de migrantes;
- La facilitación por parte de la República Argentina de la consulta y participación de personas extranjeras en la vida pública y administración de las comunidades locales;
- El Ministerio del Interior, a través de la DNM realizará convenios sobre gestión migratoria con Jurisdicciones Provinciales y Municipios;

LEY

Ley 25.871

marca el inicio del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes

- El Estado favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de las personas extranjeras;
- El Estado, a través de la Dirección Nacional de Población, creará los instrumentos necesarios e implementará acciones para el desarrollo de las políticas;
- Se prestará especial apoyo al tránsito vecinal fronterizo;
- Para los/as trabajadores/as migrantes estacionales se propone adoptar el art. 2 de la "Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares";
- Reconocimiento de solicitantes de asilo.

Es de destacar que gracias a esta reglamentación y a las distintas medidas adoptadas por la DNM se pudo alcanzar la cantidad de 1.500.000 trámites de regularización documentaria resueltos en el período 2008-2014.

2-La Ley y los/as argentinos/as en el exterior

Una de las principales innovaciones de esta Ley es la de haber incluido por primera vez, aunque no reglamentado, el tema de los/as argentinos/as en el exterior. Este punto se basa en el incremento del fenómeno de la emigración de personas oriundas de la República Argentina al exterior, que puede agruparse en cuatro etapas a lo largo de los años.

El inicio de este fenómeno puede vincularse con la intervención de las universidades luego del golpe militar de 1966 conocido como "Revolución Argentina", que generó la expulsión de numerosos/as científicos/as del país. En efecto, entre mediados de 1960 y 1970 habrían emigrado 185.000 argentinos/as y unos 200.000 en la década siguiente, principalmente a los EEUU y a España (Calvelo, L, 2012).

Una segunda etapa fue la del exilio político entre 1974 y 1983, iniciándose posteriormente a la muerte del entonces presidente Juan Domingo Perón, e incrementándose con el golpe militar del año 1976. La tercera etapa de emigración se da con el proceso hiperinflacionario entre los años 1989 y 1992. Una cuarta etapa corresponde al creciente desempleo y la posterior crisis económica entre los años 1998 y 2002. Se calculaba al momento de dictarse la Ley, en 2004, que alrededor de 600.000 argentinos/as se encontraban viviendo en el exterior. Este dato muestra el incremento en el lapso de 40 años (Calvelo, L, 2012).

Finalmente, hacia 2020 se identifica que más de un millón de personas argentinas habrían emigado. Según el investigador Lucas Luchilo (en Clarín, 2022), entre septiembre de 2020 y octubre de 2021 más de 50.000 argentinos/as habrían declarado su salida permanente del país, calculándose en el año 2022 unas 3.500 personas emigrantes por mes. Por otra parte, en base a datos de la Dirección Nacional de Migraciones, entre septiembre 2020 y octubre 2021, el total de argentinos/as que declararon la razón mudanza a su salida asciende a 32.615. Según esta misma fuente oficial, el promedio mensual para 2022 de personas argentinas que manifestaron en el control migratorio de salida el motivo mudanza arroja un valor cercano a 1600 personas por mes[5].

Frente a esto, diversas fueron las acciones que se implementaron, entre las cuales se destacan las siguientes: en 1984 el programa de retorno, a través de la "Comisión Nacional para el Retorno de argentinos en el exterior", impulsado y apoyado por la sociedad civil (Mármora, L, y Gurrieri, J, 1988).

En 1990, la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, creó la Dirección de Argentinos en el Exterior, encargada del asesoramiento en temas consulares de los/as argentinos/as en el extranjero, y en 1991 se aprobó la Ley N° 24.007, con su decreto reglamentario N° 1138, que permitía el voto a quienes se encontraran residiendo en el exterior.

En el año 2003 se lanzó el Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAICES), perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), destinado a fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio de políticas de relación con investigadores/as residentes en el exterior, así como la promoción de la permanencia de investigadores/as en el país y el retorno de aquellos que lo deseen (Pazos, N, 2009). Así desde 2004 hasta 2012, el Programa había repatriado 834 personas investigadoras de nacionalidad argentina y la base de datos del mismo contaba en esa fecha con 4500 casos relevados por la Dirección de Asuntos Consulares (Menville, A, 2012). A partir del 2010, la DNM coordinó acciones con el "Programa

5-En el marco de la emergencia declarada por el Decreto N° 260/2020, la DNM implementó a partir de septiembre de 2020 una declaración jurada de ingreso y egreso, en la cual la persona declara al salir/entrar del país el motivo por el cual lo hace, de una lista de 5 opciones, entre las que se incluye MUDANZA. Anteriormente, el registro del ingreso y egreso de las personas al/del territorio nacional no incluía datos vinculados a los motivos de los tránsitos, y sólo se registraba el ingreso y egreso de las personas en función de lo establecido en la normativa vigente. Por otra parte, a partir del mes de Abril de 2022 ya no es requisito la Declaración Jurada para salir del territorio nacional y los motivos de tal egreso son consignados por un/a inspector/a al momento de realizar el trámite migratorio, en atención a lo declarado de manera voluntaria por el pasajero.

Raíces" para el asesoramiento a científicos/as en el exterior sobre regularización migratoria a quienes hubieran regresado o a quienes, desde el exterior estuvieran haciendo trámites de residencia.

Por otra parte, en la Ley de Migraciones (Título IX de la Ley 25.871, art.102) se dispone que el gobierno argentino podrá suscribir acuerdos con aquellos Estados donde residan personas nacionales con el fin de asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social vigentes en el país receptor. El art. 103, estipula que toda persona argentina con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país, podrá introducir los bienes que posea y estén destinados a la actividad laboral, libres de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes.

Otra iniciativa destacable fue la del programa "Volver a Trabajar" con sede en la Dirección de Asuntos Consulares de la Cancillería argentina que tuvo como finalidad dar cobertura al segmento menos calificado de la emigración y facilitar el acceso a ofertas de trabajo en el país (Pérez Vichich, N, 2012).

Más allá de las medidas señaladas, que mostraron el impacto que tuvo la Ley, la cantidad de argentinos/as viviendo en el exterior necesitaría un programa integral de retención, vinculación y retorno, que forman parte de las políticas de recuperación de población y que tienen como objetivos efectivizar los vínculos entre los nacionales que viven fuera del país y la sociedad de origen (Mármora, L, 2002).

A su vez, todas estas medidas deberían desarrollarse en una Ley específica que las contemple, a través de una "gobernanza" que incluya activamente al Estado, la sociedad civil y diferentes instituciones nacionales e internacionales (Mármora, L., 2012).

Conclusiones

Al final de la última dictadura militar argentina, en el año 1981, se dictó una ley de migraciones restrictiva respecto a los derechos de las personas migrantes. A partir de ese momento la normativa migratoria dependió de reglamentaciones y fue aprovechada (en el último quinquenio de la década de 1980) para implementar medidas irregulares y cuestionadas alrededor de la documentación y control migratorio. El período también estuvo caracterizado por una creciente serie de reclamos de las organizaciones de la sociedad civil y acciones de abogacía impulsadas por organismos internacionales.

Como producto de ese descontento, una nueva ley de migraciones fue presentada y, luego de varios años de consultas y reuniones con diferentes sectores de la sociedad, en el año 2003 fue aprobada. Esta ley marca el inicio del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, la libre circulación de personas y la regularización migratoria.

Esta reglamentación confirmó aspectos fundamentales como el reconocimiento de los derechos de las familias migrantes, la educación, la salud, y la integración de las personas extranjeras, y permitió la residencia regular de un millón y medio de migrantes entre los años 2008 y 2014.

Por otra parte, la nueva Ley de Migraciones incorporó por primera vez a los/as argentinos/as residentes en el exterior. Si bien este tema no llegó a reglamentarse, su inclusión presentó de manera inédita la situación que se incrementó desde la década de 1960 hasta la actualidad, alcanzando, según analistas del tema, a más de un millón de personas en el año 2020. Si bien ya se han desarrollado programas específicos con relación a emigrantes calificados, se estima necesario abordar en su totalidad la cuestión de vinculación de los mismos con la sociedad de origen.

Junto al necesario reforzamiento y profundización de la capacitación del personal consular, en estas acciones se debería incluir, entre otras, la difusión del derecho a la participación electoral, la extensión de la nacionalidad de familiares - incluso los no radicados/as en Argentina-, la garantía de acceso a la escolarización para los/as niños/as de los/as emigrantes, el reconocimiento de títulos en el exterior y el desarrollo de acciones destinadas a fomentar el reconocimiento de la cultura de la Argentina.

Bibliografía

Calvelo, L.
2007, "La emigración en Argentina: 1960-2000", en Torrado, S. (compilador) Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Tomo 1. Edhasa. Bs As.
2012, "Perspectiva de la emigración argentina en la actualidad", en Griffa, N. (compilador), Las migraciones actuales en la Argentina, EDUNTREF.

Calvelo, L., y Vega, Y.,
2007, Migración regional en Argentina y regulación documentaria. IX Jornada de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina. Huerta Grande. Córdoba.

Ceriani Cernadas, P. y Asa, P.
2006, A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: avances , cuestiones pendientes, y casos preocupantes. CELS,

Dirección Nacional de Migraciones/ Ministerio del Interior y del Transporte
2015, Libro de Gestión. Migraciones 2008/2015

Giustiniani, R.
2004, Migración un derecho humano. Ley de Migraciones 25.871, Prometeo.

Luchilo, L.
2022,"El crecimiento de la emigración de argentinos es una tendencia que debería encender alarmas". 16/5/2022.

Maguid, A.
1995. La migración internacional en Argentina: características recientes. CONICET-INDEC.

Mármora, L. y Gurrieri, J.
1988, "El retorno en el Río de la Plata". Estudios Migratorios Latinoamericanos, N° 10.

Mármora, L., H., y Gorini, J.
1995, Impacto de la inmigración en la estructura de seguridad de la República Argentina, Secretaría de Población, Ministerio del Interior.

Mármora, L.
2002, Las Políticas de Migraciones Internacionales, OIM-PAIDÓS.
2004, "Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la "Ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871) en Giustiniani, R, Migración un derecho humano Ley de Migraciones 25.871, Prometeo.
2022, Gobernar las Migraciones. De la gobernabilidad a la gobernanza migratoria internacional. EDUNTREF-OIM.

Menvielle, A.
2012, "Los programas de vinculación con los científicos y tecnólogos argentinos en el exterior" en Griffa, N. (compilador), Las migraciones actuales en la Argentina, EDUNTREF.

Montoya, S. y Perticara, M
1995, Los inmigrantes limítrofes ¿aumentaron el desempleo?, Revista de la Fundación Mediterránea, Año 17, N° 70.

Pazos, N.
2009, Emigración y políticas de vinculación en Argentina y Uruguay, en VII Encuentro Internacional del Foro Universitario del Mercosur (FoMerCo), Foz de Iguazú

Perez Vichich, N.
2004, "Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho", en Giustiniani, R. Migración un derecho humano Ley de Migraciones 25.871, Prometeo.
2012, "Las políticas públicas para nacionales en el exterior" en Griffa, N. (compilador), Las migraciones actuales en la Argentina, EDUNTREF.

3 El acceso a la salud integral de las personas migrantes

Cecilia Marzoa, Estefanía Matas y Daniela Giacomazzo (OPS/OMS) y Clarisa Brezzo (ONU SIDA)[6]

Introducción

La migración humana plantea uno de los mayores retos en materia de salud pública a nivel regional y mundial. En los últimos años, los conflictos sociales y políticos, las dificultades económicas, la inseguridad alimentaria, los efectos adversos del cambio climático y la degradación del medio ambiente han incrementado los desplazamientos de poblaciones en la Región de las Américas.

La resiliencia y capacidad de los sistemas de salud, se ve desafiada tanto a lo largo de las rutas migratorias como en los países de destino. Esta situación se evidencia aún más en poblaciones con mayores vulnerabilidades como mujeres, adolescentes e infancias, atravesadas por intersecciones como género, etnia y condición socioeconómica.

El derecho a la salud y su efectivo ejercicio requiere, en este sentido, la articulación de esfuerzos entre distintos actores institucionales, que trabajan en temas de protección social, salud, educación, migración y trabajo, y que interpelan de manera cotidiana a los sistemas de salud, tanto a nivel nacional como subnacional. En esta compleja tarea, los Estados miembros de las Naciones Unidas cuentan con el apoyo de diversos organismos internacionales abocados a la promoción y protección de los derechos humanos.

6- Cecilia Marzoa - Especialista en Gestión de programas y Alianzas. Estefanía Matas – Consultora Nacional en géneros y derechos humanos y Daniela Giacomazzo – Consultora Nacional en determinantes sociales y curso de vida de OPS/OMS.
Clarisa Brezzo - Asesora en Información Estratégica - ONUSIDA Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

En este contexto, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) desempeña un papel importante en la promoción de políticas y directrices orientadas a propiciar un acceso equitativo y de calidad a los servicios de salud. Desde esta Organización, se considera que los complejos desafíos que genera la migración dentro y fuera de la región requieren abordajes integrales que comprendan la acción coordinada entre los Estados a nivel internacional y regional. En este sentido, los esfuerzos se orientan a superar los obstáculos para alcanzar la salud universal y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030.

Cabe destacar que la OPS/OMS, como organismo internacional especializado en este tema, impulsa decisiones basadas en evidencia para mejorar la salud y la promueve como motor del desarrollo sostenible, a través de estrategias de cooperación técnica en sus países miembros, combate las enfermedades transmisibles, ataca los padecimientos crónicos y sus causas, fortalece los sistemas de salud y da respuesta ante situaciones de emergencia y desastres.

Por su parte, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) lidera el esfuerzo mundial para poner fin a la epidemia de sida como amenaza para la salud pública como parte también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030. Específicamente, proporciona las orientaciones estratégicas, la difusión, la coordinación y el apoyo técnico necesarios para catalizar y conectar a los líderes de los gobiernos, del sector privado y de las comunidades y para la prestación de servicios del VIH que salvan vidas.

En este marco, el presente artículo elaborado por los equipos técnicos de OPS/OMS en conjunto con ONUSIDA, se propone realizar una breve reseña sobre la situación de la República Argentina en temas de migración y salud. Para ello se tomaron en consideración los siguientes puntos: los principales lineamientos internacionales y nacionales en la materia; algunos datos sobre los avances en términos de acceso, con especial énfasis en los abordajes de salud sexual y violencias; y, por último algunas pautas para continuar ampliando el acceso a derechos de las personas migrantes y refugiadas.

1. Estrategias en salud y migración

1.a. Lineamientos internacionales

La República Argentina reconoce diversos tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, otorgándoles jerarquía constitucional[7]. El Plan Estratégico de 2020-2025 de la Organización Panamericana de la Salud sitúa su eje en el acceso equitativo a la salud y establece las prioridades colectivas de los Estados Miembros, sobre los resultados que deberán lograrse en el ámbito de la salud pública. Este documento insta a sumar esfuerzos para atender las necesidades de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, entre las que se encuentran las personas refugiadas y migrantes. La evidencia indica que los problemas en el acceso a la salud generan un aumento en los gastos personales, incidiendo a su vez en la pérdida de ingresos, lo que promueve un círculo vicioso de enfermedad y pobreza. Cabe remarcar que el Plan Estratégico es un instrumento sumamente valioso, nodal en la ejecución de la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018–2030 y, por lo tanto, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la salud en la región de las Américas.

En las últimas décadas, los Estados Miembros de la OPS han suscrito distintos acuerdos colaborativos para fortalecer el acceso a la salud de las personas migrantes y refugiadas. En años recientes, la OPS ha promovido la inclusión de perspectivas de derechos humanos y seguridad humana en las políticas, planes, programas y leyes, a través de diversas resoluciones[8].

Asimismo, en la 55ª Reunión del Consejo Directivo de la OPS (CD55/11, Rev. 1, 2016), los Estados miembros se comprometieron a brindar servicios de salud incluyentes, de calidad y centrados en las personas, que respondan a las necesidades de salud de las personas migrantes.

7-Entre los más reconocidos, pueden mencionarse: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño, entre muchos otros.
8-La salud y los derechos humanos (2010); Salud, seguridad humana y bienestar (2010); Plan de acción sobre salud en todas las políticas (2014); Plan de acción para coordinar la asistencia humanitaria (2014); Política de la OPS para la igualdad de género (2005); y la Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud (2014).

Por otra parte, OPS/OMS y ONUSIDA trabajan de manera conjunta con otras agencias de Naciones Unidas y sus Estados miembros a fin de garantizar abordajes integrales en materia sociosanitaria. Entre estos espacios, se destaca el Grupo de Cooperación Técnica Horizontal (GCTH), que reúne a responsables de los programas y direcciones de VIH/sida y otras infecciones de trasmisión sexual (ITS) de veinte países de América Latina y el Caribe, y que cuenta con la participación de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales. Su propósito es fortalecer las respuestas nacionales y regionales al VIH/sida y otras infecciones de transmisión sexual en América Latina y el Caribe por medio de la cooperación técnica entre los países y del trabajo articulado con la sociedad civil. En referencia particularmente al trabajo con población migrante y refugiada, los abordajes se han centrado en la prevención y atención integral, desde un enfoque de género y derechos humanos.

Por último, debe hacerse referencia a los esfuerzos conjuntos orientados a fortalecer y aumentar la efectividad de los sistemas de salud frente a la movilidad de personas procedentes de la República Bolivariana de Venezuela a distintos países de la región. Así, en el marco de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, la República Argentina, acompañada de ONUSIDA, participa como país líder en materia de políticas de VIH. En este marco, participa activamente en el seguimiento de los acuerdos en materia de servicios de salud, prevención y protección para migrantes y refugiados/as, conforme a la Declaración conjunta y a la hoja de ruta del Proceso de Quito. Por otro lado, tanto la OPS/OMS como ONUSIDA participan de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) y de la Red de Naciones sobre la Migración, apoyando la elaboración y ejecución de iniciativas en temas de salud integral.

En síntesis, a nivel internacional y regional existen diversos instrumentos e instancias de colaboración multilateral, incluso muchas más de las que hasta aquí han sido mencionadas, en los que la República Argentina, como Estado miembro, participa de manera activa y comprometida. En este marco la OPS/OMS y ONUSIDA apoyan las iniciativas del país, a través de mecanismos de cooperación técnica, proponiendo abordajes integrados e integrales en materia de salud.

1.b. Marco normativo nacional

La República Argentina cuenta con un marco normativo fuertemente alineado con la perspectiva de derechos humanos. El país adhirió a tratados internacionales en la materia que gozan de jerarquía constitucional; posee a su vez, un marco legal nacional y provincial que habilita el derecho a la salud de todas las personas, sin distinción ni discriminación de ningún tipo.

Tiene a su vez una larga tradición en reconocer a la salud como un derecho fundamental y posee un amplio marco jurídico que lo respalda. El acceso a la salud en la República Argentina es de carácter universal, a través de las prestaciones del subsistema público, y de las estrategias de promoción de salud y prevención de enfermedades.

Esto significa que todas las personas, residentes o no, incluidas las personas migrantes y refugiadas, tienen derecho a recibir atención médica adecuada y a ser tratados con igualdad y sin discriminación en el sistema de salud. Cabe destacar que migrar es un derecho humano protegido por la Constitución Nacional Argentina, que en su articulado establece que las personas extranjeras gozan de todos los derechos civiles en las mismas condiciones que las personas nativas en el territorio nacional (artículo 20).

La Ley Nacional de Migraciones (Nº 25.871), sancionada en 2003 y promulgada en 2004, fue producto de un largo proceso de consenso y trabajo conjunto entre instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil. En materia de salud contempla el acceso a la atención médica bajo los principios de justicia, equidad y universalidad, preceptos normativos que caracterizan al sistema público de salud argentino. Asimismo, considera que el Estado en todas sus jurisdicciones deberá asegurar el acceso igualitario a las personas migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan las personas con ciudadanía, en particular en lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Este derecho no puede negarse o restringirse a las personas extranjeras que lo requieran, cualquiera sea su condición migratoria. Por ello, es considerada una normativa ejemplar y distinguida a nivel internacional.

A su vez, la Ley de Derechos del Paciente, Historia Clínica del Paciente y Consentimiento Informado Nº 26.529 establece los derechos que poseen los y las pacientes durante la relación con profesionales y/o instituciones

de la salud. Fue sancionada en el año 2009 y refiere a la protección integral de la salud desde un enfoque de derechos humanos, reconociendo que todas las personas tienen derecho a la asistencia, al trato digno, a la intimidad, a la confidencialidad, a la autonomía de la voluntad, y a la información sanitaria.

A continuación, se identifican las principales leyes referidas al acceso de la salud de las personas migrantes así como también el marco normativo que aborda la salud sexual y reproductiva, VIH y otras infecciones de transmisión sexual y violencia por motivos de género.

En materia de salud sexual y reproductiva, en 2020 se creó la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, teniendo como antecedente la Ley Nacional 25.673 sancionada en 2002 y que creó el primer Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Esta ley reconoce el derecho a vivir una vida sexual gratificante sin coerción ni violencia y también "el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual" (art. 2). Asimismo, garantiza el acceso gratuito a métodos anticonceptivos en hospitales, centros de salud, obras sociales y prepagas y contribuye a la prevención y detección de infecciones de transmisión sexual, de VIH y patologías genitales y mamarias. A su vez, el país cuenta con leyes de Anticoncepción Quirúrgica (26.131), Identidad de Género (26.743), Educación Sexual Integral (26.150), entre otras. Por otra parte, en el 2021 entró en vigencia también la Ley 27.610 de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), que regula el acceso a la interrupción voluntaria y legal del embarazo y a la atención pos aborto de las mujeres y personas con otras identidades de género con capacidad de gestar, siendo de aplicación obligatoria en todo el país.

En temas de prevención y atención al VIH, hepatitis virales y otras infecciones de transmisión sexual y tuberculosis, la República Argentina cuenta con la Ley 27.675, sancionada en el 2022, que habilita tratamientos integrales a todas las personas, sin distinción de ningún tipo. La norma declara que las instituciones que formen parte integrante del sistema de salud de la República Argentina están obligadas a brindar asistencia integral, universal y gratuita a las personas con VIH, hepatitis virales, otras ITS y tuberculosis; y las distintas herramientas para su prevención. Aquí se enmarcan derechos como recibir un trato digno y respetuoso en todos los ámbitos, sin discriminación ni criminalización de ningún tipo; el resguardo de la confidencialidad, privacidad e intimidad; el derecho de una persona a no declarar su diagnóstico y/o estadio de su infección; y se complementa con los derechos laborales, educativos, asistenciales, de seguridad social, entre otros.

AS

Acceso a la salud

Los problemas en el acceso a la salud

generan un aumento en los gastos personales promoviendo un círculo vicioso de enfermedad y pobreza.

Con respecto a la prevención, detección y respuesta integral en materia de Violencias por Motivos de Género (VMG), la Ley de Protección Integral contra las Violencias hacia las Mujeres (Ley 26.485) es el principal marco normativo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en los ámbitos donde se desarrollan las relaciones interpersonales[9]. En el reconocimiento del rol fundamental del Estado en la prevención y erradicación de las VMG, a fines de 2018 se sancionó la Ley 27.499 conocida como "Ley Micaela", que establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

En síntesis, podemos resaltar que la República Argentina tiene un gran trabajo y compromiso en la promoción y protección de los derechos humanos. El país ha logrado grandes conquistas en materia de ampliación de derechos en la temática de salud que han puesto a la República Argentina como modelo a nivel mundial.

2-El acceso a la salud de las poblaciones migrantes en la República Argentina

2.a. Algunos datos sobre migración y salud

Si bien en la República Argentina todas las personas, sin ningún tipo de distinción, tienen acceso a la salud a través del subsistema público, muchas veces se presentan obstáculos que dificultan el efectivo goce de este derecho. En el Anuario Estadístico Migratorio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de 2020, se recogen los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA). En este informe se reporta que casi la mitad de las personas encuestadas (46%) basaban su atención en el sistema público de salud, aunque este porcentaje aumentaba en aquellas que habían arribado al país hace menos de 5 años (69%)[10]. Si bien una proporción mayoritaria (65%) refirió no haber percibido ni experimentado obstáculos en el acceso, entre quienes informaron obstáculos, la mayoría mencionó problemas para obtener turnos, discriminación o malos tratos y/o dificultades para llegar al centro de salud. El 8% de las personas encuestadas manifestó nunca haber acudido al sistema de salud.

9- Esta ley garantiza todos los derechos establecidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

10-Véase https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8237/1/2021%20Anuario%20Migratorio%20Argentino%202020%20con%20ISBN.pdf

En los últimos años, a nivel regional se han incrementado los esfuerzos para atender la situación de personas migrantes y refugiadas de la República Bolivariana de Venezuela, siendo la mayor población en condición de movilidad humana en las Américas. Según datos actuales publicados en la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), las cifras de personas venezolanas migrantes y refugiadas en el mundo es de 7.710.887, de los cuales 6.527.064 residen en América Latina y el Caribe y de estos 220.595 en la República Argentina.

La OPS/OMS Argentina en 2023, en el marco de la R4V, aplicó una encuesta a personas migrantes viviendo en el país, en el marco de actividades sobre detección y abordaje de violencias por motivos de género desde el sistema de salud. De 109 personas encuestadas, el 78% (85 personas) contestaron estar informadas sobre el acceso gratuito al sistema público de salud. Sin embargo, el 36% (39 respondientes) informaron no estar seguros/as a dónde acudir para atender su salud. El 59% de las personas encuestadas consideró que las y los profesionales suelen brindar información clara y accesible, mientras que un 41% respondió de manera negativa o bien no estar seguras.

A partir de las entrevistas realizadas en el marco de iniciativas para sensibilizar y detectar violencias por motivos de género (VMG), las personas participantes manifestaron dificultades para conocer los canales concretos de acceso a los servicios de salud, principalmente debido a las diferencias entre los sistemas de salud argentino y venezolano. En este sentido, se identificó que las organizaciones civiles en el país de acogida constituyen redes de apoyo fundamentales tanto para brindar información clave en el acceso como para contener y orientar a las personas recién llegadas.

2.b. Salud sexual y reproductiva

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud sexual es “un estado de bienestar físico, mental y social en relación con la sexualidad, la cual no es la ausencia de enfermedad, disfunción o incapacidad”. La salud sexual requiere un enfoque positivo y respetuoso de la sexualidad, que incluya experiencias placenteras, seguras y libres de toda coacción, discriminación y violencia. Para el ejercicio pleno de la salud sexual, los derechos sexuales de todas las personas deben ser respetados y protegidos (OMS, 2010).

Según el Plan de Acción para la salud de la mujer, el niño, la niña y adolescentes 2018-2030 de la OPS (OPS, 2018), se necesitan esfuerzos multisectoriales encaminados a comprender las necesidades específicas de salud y de bienestar de estas personas, y a aplicar estrategias que respondan a esas necesidades de poblaciones migrantes. Las necesidades en salud sexual y reproductiva aumentan en cuanto se agudizan y complejizan las crisis migratorias. En el mundo, alrededor de 26 millones de mujeres en edad reproductiva viven en situaciones de crisis humanitaria, por lo que la salud sexual y reproductiva se convierte en un aspecto clave sobre el cual es necesario dar respuestas (Ortiz-Ruiz, N. et. al., 2023).

Como se destacó anteriormente, en la República Argentina el amplio marco normativo garantiza los derechos sexuales y reproductivos: acceso a métodos anticonceptivos gratuitos, acceso a información oportuna y completa sobre la salud sexual con respeto y confidencialidad, derecho a la identidad de género autopercibida, derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, entre otros. No obstante, existen barreras específicas, que pueden estar agravadas por la condición migrante. Según el conversatorio realizado por OIM y ONU MUJERES[11] (2022), algunos de los obstáculos identificados por las mujeres migrantes participantes, fueron la persistencia de patrones de discriminación y xenofobia, la dificultad para identificar las redes de consulta denuncia y derivación, la falta de acceso a información precisa y oportuna y la invisibilidad en la agenda pública de las mujeres. En materia de derechos sexuales estas barreras se traducen en necesidades específicas relacionadas con el conocimiento de los derechos, la ampliación de apoyos sociales y la incorporación de la perspectiva interseccional en la provisión de los servicios de salud.

En temas de prevención y atención al VIH, hepatitis virales y otras infecciones de transmisión sexual y tuberculosis, la República Argentina cuenta con una normativa actualizada que habilita tratamientos integrales a todas las personas, sin distinción de ningún tipo. Con respecto al VIH y otras infecciones de transmisión sexual, la República Argentina como país líder, junto con ONUSIDA y la OPS han apoyado fuertemente instancias colaborativas proponiendo una mirada regional de carácter técnico-político, que ha impulsado soluciones integradas y compartidas a problemáticas comunes.

11-Véase “Impacto de las crisis del COVID-19 en las mujeres y niñas migrantes en Argentina: hacia una recuperación sostenible, interseccional y con enfoque de género” Conversatorio realizado por OIM - ONU MUJERES el 10 de Marzo del 2022.

En 2019, durante la IV Reunión Técnica Internacional del Proceso de Quito, ambos organismos internacionales presentaron una propuesta dirigida a ampliar la cobertura de servicios de salud para migrantes y refugiados/as, especialmente aquellos/as con VIH, independientemente de su estatus migratorio y garantizar tratamiento antirretroviral, acelerando la transición al dolutegravir (DTG) en toda la región.

Posteriormente, este tema se mantuvo en la agenda y en la última Declaración, los Estados parte invitaron a los países miembros a implementar ciertas recomendaciones, entre de las que se destacan: i) Fortalecer los mecanismos de asistencia y provisión de servicios de salud a la población migrante con VIH/sida, a través de un mejoramiento de las herramientas que consienten la vigilancia centinela, con el fin de dar una respuesta adecuada a los requerimientos específicos de esta población en las diferentes etapas de su proceso migratorio; ii) Adoptar la estandarización de la terapia antirretroviral y conformar una comisión regional que formule un Plan de Acción Transfronterizo (PAT), tomando como base las particularidades de cada sistema de salud, y así garantizar la cobertura de atención de las personas en situación de movilidad que viven con VIH, acelerando la transición a TLD (tenofovir, lamivudina y dolutegravir); iii) Exhortar a los países de la región a no claudicar en sus esfuerzos por eliminar el estigma y la xenofobia que afectan a las personas con VIH/sida, especialmente a la población migrante, a través de continuas campañas de comunicación y concientización, y acciones específicas dirigidas a la plena integración laboral y social de todas las personas afectadas en sus comunidades de acogida.

2.c. Violencias por motivos de género (VMG)

La violencia por motivos de género (VMG) es todo tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres y personas LGBTIQ+ por su identidad de género, expresión de género u orientación sexual. Está sostenida por estereotipos de género sociales y culturales, que otorgan un rol pasivo a la mujer y un rol activo al hombre. Dichos estereotipos a veces son los que silencian y hasta justifican situaciones de violencia más sutiles que sufren las mujeres y las personas trans, gays, lesbianas, bisexuales y no binarias.

La VMG es una forma extrema de desigualdad de género y un problema de salud pública y de derechos humanos. Se considera que las iniciativas dirigidas a aumentar la pronta identificación por parte de los proveedores de salud de las mujeres que han vivido violencia pueden mejorar

46%

de las personas migrantes basan su atención en el sistema público de atención

Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA 2020)

su acceso a servicios de apoyo, atención y derivación. En la región de las Américas, una de cuatro mujeres ha sufrido alguna vez en su vida violencia física o sexual infligida por un compañero íntimo (OMS, 2018). Según el informe del Estudio Nacional sobre Violencia contra las Mujeres en Argentina de 2019[12], en el que se realizó un sondeo a mujeres de edades comprendidas entre los 18 y 69 años, los resultados revelaron que el 49,3% de las encuestadas indicaron haber experimentado algún tipo de violencia física o sexual en algún momento de sus vidas a partir de los 16 años, y que el 8,5% habían sufrido violencia física o sexual en el último año (OPS y MSAL, 2022). Esto resulta particularmente preocupante, considerando que las personas refugiadas y migrantes suelen tener mayor riesgo de exposición a las VMG, debido a múltiples vulnerabilidades de índole social, económica y cultural.

Recientemente, desde la OPS/OMS y el Ministerio de Salud de la Nación, se publicó el *"Manual Clínico: Atención integral de la salud ante situaciones de violencia por motivos de género. Herramientas para equipos de salud".* Este documento está dirigido a todos/as los/as profesionales de la salud que forman parte de equipos interdisciplinarios, especialmente aquellos que trabajan en el primer nivel de atención. Su objetivo es proporcionar herramientas para brindar una atención integral a mujeres, personas LGBTI+ y niñas, niños y adolescentes que han experimentado o están atravesando situaciones de violencias por motivos de género. En este marco, se realizaron capacitaciones dirigidas a equipos de salud para promover las herramientas del Manual.

En alianza con organizaciones que trabajan con personas refugiadas y migrantes, durante 2023, la OPS/OMS y el Ministerio de Salud de la Nación realizaron actividades de formación y sensibilización sobre esta temática a profesionales de la República Bolivariana de Venezuela de psicología, medicina y enfermería y a referentes de organizaciones vinculadas con protección social.

En el contexto de las iniciativas orientadas a sensibilizar, prevenir, detectar y abordar VMG, la OPS/OMS en articulación con la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), aplicó la encuesta antes mencionada a personas migrantes viviendo en el país. De 109 personas encuestadas, sólo el 38% (42 respuestas) consideró que las mujeres suelen solicitar ayuda frente a situaciones de violencia. Asimismo, el 75% (82 respuestas) de las personas encuestadas no está segura o no conoce los recursos disponibles para atender situaciones de

12-Basado en la Encuesta Internacional de Violencia contra las Mujeres (IVAWS).

VMG. Si bien se observa que más del 90% de las personas consideran que la sociedad en su conjunto tiene responsabilidad en la prevención y erradicación de la VMG, sólo el 36% (39 respondientes) conoce la Ley Nacional de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

3-Algunas recomendaciones para fortalecer el acceso

Durante el 60º consejo directivo de la OPS/75º sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, celebrado en septiembre de 2023, el Director Dr. Jarbas Barbosa instó a los países a redoblar los esfuerzos para "no dejar a nadie atrás". En este sentido, destacó que la región no puede avanzar sin reducir las desigualdades en salud y para ello, debe situar especial interés en los grupos que se encuentran en situación más vulnerable: comunidades indígenas y afrodescendientes, personas migrantes, niñas y niños, adolescentes y personas LGTIBQ+, así como comunidades empobrecidas.

Los desafíos y posibles líneas orientadas a fortalecer el trabajo cooperativo pueden plantearse en varios niveles.

En primer lugar, considerando los compromisos asumidos junto con los Estados miembros para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), resulta necesario continuar fortaleciendo la vinculación entre el ODS 3, orientado a garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades y las demás líneas estipuladas en la Agenda 2030. La salud resulta transversal y es condición de posibilidad para el logro de los demás objetivos. Este principio también se observa en el objetivo 15 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular que llama a proporcionar a las personas migrantes acceso a los servicios básicos, incluyendo la salud. Esto implica, incorporar el enfoque migratorio en los planes de salud, facilitando el acceso y reduciendo las barreas que dificultan la comunicación y formando a prestadores de atención sanitaria a tener en cuenta las diferencias culturales. Asimismo, una visión integral de la salud, que aborde los determinantes sociales, implica una estrecha interrelación con objetivos estratégicos como el fin de la pobreza y el hambre cero, la reducción de las desigualdades, la igualdad de género, el agua limpia y el acceso al saneamiento, la acción frente al cambio climático y el trabajo decente, entre otros ejemplos.

En segundo lugar, los sistemas y servicios de salud tienen un rol central en la promoción de abordajes intersectoriales que integran la perspectiva de distintos actores. La República Argentina cuenta con un marco normativo robusto y una vasta trayectoria en materia de políticas alineadas con el enfoque de derechos humanos. Asimismo, en los últimos años se ha avanzado fuertemente con la perspectiva de género y diversidad. Desde este punto de vista, sería interesante sistematizar buenas prácticas como experiencias alentadoras para los sistemas sanitarios, especialmente orientadas a replicar estas experiencias a nivel territorial en otros países.

En tercer lugar, sería importante continuar profundizando las líneas de trabajo vinculadas con interculturalidad y salud, a fin de promover mayor integralidad y efectividad en los abordajes. Con este fin, resultaría pertinente reforzar estrategias de participación social que incluyan los puntos de vista, intereses y preocupaciones de las personas migrantes y refugiadas, a través de diálogos interculturales y consensos. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan cotidianamente con estas poblaciones son actores clave en este proceso de intercambio y aliadas en la ejecución, monitoreo y evaluación de estas iniciativas.

En cuarto lugar, aún persisten desafíos en términos de acceso a la salud, con mayor equidad y calidad, problemática que también impacta en las personas refugiadas y migrantes que transitan o residen en el país. En esta misma línea, sería importante contar con información desagregada a fin de construir diagnósticos más precisos y así orientar políticas y programas, considerando criterios como género, pertenencia a grupo étnico, problemas y necesidades de salud, situación socioeconómica y laboral, entre otros aspectos.

Finalmente, a partir de la experiencia de trabajo con población migrante de la OPS/OMS Argentina, y particularmente de las actividades desarrolladas en 2023 en el marco de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración y la Plataforma de Coordinación Interagencial para personas migrantes y refugiadas de Venezuela, así como con asociaciones profesionales de salud, se observa la necesidad de avanzar en tres líneas estratégicas: sensibilización, información y comunicación.

Con **sensibilización,** se hace referencia a la necesidad de ampliar espacios dirigidos al personal de salud (profesional y no profesional) a fin de promover la incorporación de la perspectiva de derechos en sus prácticas cotidianas. En muchas oportunidades, los equipos conocen formal-

mente la normativa sobre los derechos, sin embargo, no son conscientes de que ciertas actitudes personales durante la atención en salud, de carácter excluyente o estigmatizante, centradas en prejuicios o estereotipos, resultan contrarias a estos principios y amplían las brechas en el acceso de los grupos más vulnerables.

Asimismo, la **información** y **comunicación** son líneas que necesitan fortalecerse. Muchas veces las personas migrantes saben que tienen cobertura de salud a través del subsistema público, sin embargo, desconocen cómo operativizar este derecho y/o a través de qué canales se llega a la consulta. Aquí es fundamental la articulación entre los organismos estatales, incluyendo el sistema de salud, y las organizaciones de la sociedad civil. El trabajo conjunto puede facilitar la construcción de mensajes culturalmente adaptados que promuevan un mayor y mejor acceso al sistema de salud a través de una atención oportuna y adecuada.

En este sentido, la metodología de los Diálogos de Saberes promovida por OPS/OMS, como intercambio entre personas y comunidades que provienen de diferentes orígenes o culturas emerge como un instrumento apropiado para aplicar entre las comunidades migrantes, los actores estatales y el sistema de salud. En este caso, el objetivo se orientaría a mejorar el acceso a los servicios y construir una salud intercultural, con mutua comprensión y con estrategias de atención centradas en la persona.

En lo que refiere a la prevención, detección y atención frente a violencias por motivos de género, los avances en términos políticos y sociales han sido evidentes. En términos de desafíos, se comparte un sintético punteo para fortalecer los abordajes integrales en mujeres refugiadas y migrantes:

- Mapear los espacios de formación habitual del personal de salud y procurar la inclusión de la perspectiva de género y diversidad, así como los contenidos sobre VMG en todos los currículos.
- Revisar y crear protocolos y guías de abordaje de víctimas de VMG con foco en mujeres y diversidades migrantes.
- Difundir y generar espacios de capacitación sobre la puesta en marcha de los protocolos y guías de acción creados.
- Crear bases de información a nivel local y nacional de organizaciones e instituciones de atención a víctimas de violencia por motivos de género para garantizar una atención integral, incluyendo asesoramiento legal, apoyo psicológico y refugio, en caso de ser necesario.

En materia de salud sexual, en los últimos años se identifican importantes avances en el país. En este caso, se considera que los esfuerzos deberían concentrarse en fortalecer la provisión de servicios de salud sexual que atiendan la diversidad sexual, de género, cultural y a lo largo del curso de vida en la población migrante. A su vez, se considera necesario reforzar estudios que profundicen la efectividad de las respuestas para personas migrantes, especialmente mujeres y personas LGBTIQ+, en salud sexual y reproductiva.

En materia de detección y tratamiento de VIH/SIDA en migrantes, se considera importante fortalecer estrategias orientadas a:

- Contar con información sobre cómo funciona el sistema de salud, en especial en aspectos vinculados al tratamiento antirretroviral y sus derechos como pacientes. Para ello, se pueden utilizar tanto las plataformas como las fanpage y páginas webs de las organizaciones que se ocupan del tema (Organismos del estado, Agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil) para incluir esta información. También se pueden producir materiales gráficos y ofrecer a las personas migrantes tanto en los pasos fronterizos como en las oficinas públicas y de organizaciones de la comunidad que sirvan de orientación de dónde deberían realizar consultas y/o trámites. Por razones de confidencialidad y de uso del recurso, la información de VIH debería ser parte de un material que informe sobre el sistema de salud en general e incluya las particularidades de VIH. La información debería estar dirigida tanto a quienes ya conocen su resultado serológico respecto del VIH como para quienes recién se enteran al llegar al país.

- Difundir de manera directa la información clave por medio de talleres o asesorías personalizadas. Esta es una actividad que pueden realizar las organizaciones que trabajan con migrantes, que trabajan en salud o VIH y las organizaciones de personas con VIH.

- Capacitar a los equipos de salud acerca de la Ley de Migraciones y el rol de las personas que trabajan en salud. Desde el sistema público es necesario que se difunda esta ley para que no haya dudas, pero también las sociedades científicas deberían difundirla entre sus miembros porque es muy importante que los/as profesionales que conforman los equipos de salud conozcan los derechos de las personas migrantes, así como sus obligaciones para con ellos/as.

- Dinamizar el funcionamiento de la Comisión Asesora de Política Migratoria, ordenada en el artículo 3 del Decreto 138/21. Esta Comisión funciona en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones y tiene a su cargo proponer medidas no vinculantes relacionadas con la aplicación y actualización de la Ley de Migraciones N° 25.871. En este sentido, se recomienda que se designen integrantes de esta comisión con representación ministerial y que se amplíe la convocatoria desde una mirada pansocial y pangubernamental.

Por último, y especialmente considerando un año signado por cambios a nivel político y social, resulta fundamental observar y valorar el camino recorrido en materia de derechos humanos. La República Argentina cuenta con innovadoras políticas y prácticas en materia de salud y equidad que podrían inspirar a otros países de la región en la construcción de sociedades más justas e igualitarias. A 20 años de la Ley Nacional de Migraciones, resulta fundamental reconocer los avances, evaluar nuevas oportunidades y trazar una ruta a futuro, en el marco de sociedades cada vez más complejas y desafiantes.

Bibliografía

55vo Consejo directivo 68.a sesión del comité regional de la OMS para las Américas Washington
2016, D.C., EUA, La salud de los migrantes. Organización Panamericana de la Salud.

Bermudez, V.
2006, La violencia contra las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos: develando conexiones. CELADE – División de Población de la CEPAL, Naciones Unidas Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Fondo de Población de las Naciones Unidas: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/bermudezv.pdf

Boletín N° 39 Respuesta al VIH y las ITS en la Argentina Año XXV-
Diciembre de 2022: Banco de Recursos de Comunicación del Ministerio de Salud de la Nación | Boletín N° 39 Respuesta al VIH y las ITS en la Argentina.

Ley 25.871. Ley Nacional de Migraciones.
Publicada en el boletín nacional 4 de Marzo 2021: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm

Ley 27765. Ley Nacional de Respuesta Integral Al HIV, Hepatitis Virales, otras infecciones de transmisión sexual - ITS- y tuberculosis.
Publicada en el Boletín Nacional el 18 de julio de 2022: https://www.argentina.gob.ar/salud/vih-sida/derechos#:~:text=Ley%20Antidiscriminaci%C3%B3n-,Ley%20de%20Respuesta%20Integral%20al%20VIH%2C%20Hepatitis%20Virales%2C%20ITS%20y,y%20diferentes%20organismos%20del%20Estado.

Dirección General de Políticas de Género. Violencias de género y acceso a la justicia. Ministerio Público Fiscal de la Nación.
https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2020/08/Violencias-de-ge%CC%81nero-y-acceso-a-la-justicia.pdf

Organización Panamericana de la salud
https://www.paho.org/es/documentos/documento-orientacion-sobre-migracion-salud
Dirección Nacional de Migraciones. Ley de Migraciones. Ministerio del interior y transporte http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Valores Universales No dejar a nadie atrás
https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind

Organización Panamericana de la salud.
Acuerdo migración y salud.
https://www.paho.org/es/noticias/9-10-2020-ops-oim-firman-acuerdo-para-mejorar-salud-70-millones-migrantes-americas

Organización Mundial de la Salud. Developing sexual health programmes: a framework for action.
2010, Ginebra. Disponible en: https://apps.who.int/iris/handle/10665/70501

Organización Panamericana de la Salud.
2018, Plan de Acción para la Salud de la Mujer, el Niño, la Niña y Adolescentes 2018-2030 https://www.paho.org/es/documentos/plan-accion-para-salud-mujer-nino-nina-adolescentes-2018-2030

Organización Panamericana de la Salud
2020, Plan Estratégico de la Organización Panamericana de la Salud 2020-2025. La equidad, el corazón de la salud. (Documento oficial: 359) https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52717/9789275373613_spa.pdf?sequence=5

OPS/OMS; MSal.
2022, Manual Clínico: Atención integral de la salud ante situaciones de violencias por motivos de género. Herramientas para equipos de salud. Disponible en: https://www.paho.org/es/documentos/manual-clinico-atencion-integral-salud-situaciones-violencias-por-motivos-genero

OPS/OMS
2016, Infografía Una mirada más cercana de las desigualdades de Género en Salud en las Américas. Disponible en: https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2016/Spanish-gender-infographic.pdf

Ortiz-Ruiz N, Díaz-Grajales C, López-Paz Y, Zamudio-Espinosa DC, Espinosa-Mosquera L.
2023, Necesidades en salud sexual y reproductiva en migrantes de origen venezolano en el municipio de Cali (Colombia). Rev Panam Salud Publica. https://doi.org/10.26633/RPSP.2023.4

Zaldúa, G, Longo, R, Pawlowicz, M. P. y Moschella, R.
2010, “Mujeres migrantes y el acceso a los derechos sexuales y reproductivos. Memorias del II Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología- XVII Jornadas de Investigación- Sexto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR- “Clínica e Investigación. Contribuciones a las Problemáticas Sociales”.

4 Complementariedad entre la ley de migraciones (Ley 25.871) y la ley de protección de personas refugiadas (Ley 26.165)

Lucía Galoppo (CAREF) bajo la coordinación de Juliana Bello (ACNUR)[13]

Introducción

La Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 (en adelante Ley de Migraciones), tal como se desarrolla a lo largo de esta publicación, es una normativa que marcó un cambio de paradigma y se constituyó como un modelo a seguir para la región. Una de las principales innovaciones incorporadas por esta ley hace 20 años fue el reconocimiento del derecho humano a migrar y, con esta definición, el reconocimiento de las obligaciones que el Estado Argentino debe asumir para garantizar este derecho. Así, la Ley de Migraciones pasó a ser en nuestro país, no sólo una herramienta de política migratoria, sino también del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esta perspectiva resultará esencial para comprender por qué la Ley de Migraciones y la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado Nº 26.165 (en adelante Ley de Personas Refugiadas) son instrumentos complementarios, que dialogan entre sí y, en muchas ocasiones operan de manera articulada para garantizar la protección de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.

Tanto la Ley de Migraciones como la Ley de Personas Refugiadas abordan de distinta manera la protección internacional. La primera lo hace a través del reconocimiento de salvaguardas basadas en razones humanitarias, mientras que la segunda lo hace a través de la figura del derecho al asilo. A lo largo de este capítulo abordaremos algunos conceptos necesarios

13- Juliana Bello. Oficial de Protección Asociada. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados–ACNUR. Oficina Regional para el Sur de América Latina. Este artículo fue elaborado con los aportes de Lucía Cappozzo y Matías Novick.

para comprender la relación entre ambas leyes y los sistemas que se construyen en torno a ellas, sus procedimientos, y los principios comunes que los rigen. También desarrollaremos la articulación entre ambas, teniendo en cuenta que en nuestro país el sistema de asilo y el migratorio ordinario son mecanismos que pueden operar en paralelo ya que no existen impedimentos para que las personas solicitantes de asilo tramiten a la vez su regularidad migratoria.

Finalmente, buscaremos identificar buenas prácticas y desafíos en esta articulación, en base a la experiencia de las personas que transitan ambos mecanismos.

1-Acerca de los conceptos

El concepto de "migrante" y el de "refugiado/a" se diferencian[14] no solo en su marco normativo sino también en la necesidad de mecanismos de protección, entendidos como salvaguardas. Partiendo de la idea de que cualquier persona que se moviliza de un país a otro por cualquier motivo merece un trato digno, igualitario, no discriminatorio y con enfoque de derechos humanos, podemos entender que los derechos de las personas migrantes y refugiadas forman parte del sistema de protección establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo las personas refugiadas tienen mecanismos de protección y derechos específicos en el ámbito del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas. Confundir el alcance conceptual y el contenido de ambos términos puede contribuir a la vulneración de la vida y seguridad de las personas forzadas a huir de su país.

Las personas refugiadas y solicitantes de asilo se caracterizan por ver amenazados sus derechos en sus países de origen, en los que carecen de protección por no ser accesible, disponible o efectiva[15], y por dicha razón el sistema de protección de sus derechos fundamentales se conoce como "protección internacional de los refugiados"[16]. Esta respuesta debe ser brindada por un tercer Estado, la cual tiene carácter de obligación internacional.

14-Esta distinción fue reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes.
15-Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 21/14, Pág. 14 (2014). Puede consultarse en: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.
16-ACNUR, "Protección internacional: la esperanza de millones de personas". Puede consultarse en:www.eacnur.org/es/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc_alt45664n_o_pst-n_o_pst (consultado el 2 de octubre de 2023).

Históricamente, la protección internacional estuvo íntimamente ligada con el concepto de asilo. Tras el cese de la Segunda Guerra Mundial, el problema de las personas refugiadas ya era reconocido por los propios Estados. En 1946, durante el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de su Resolución A/RES/8(I), el órgano reconoció la urgencia del problema de las personas refugiadas y desplazadas, así como la necesidad de tener algunas contemplaciones especiales. De esta forma, en 1951 se adopta, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado. Este instrumento establece que se considerará persona refugiada a quien, por temores fundados en una serie taxativa de supuestos[17], se encontrase fuera de su país y a causa de dichos temores no pudieran regresar o acogerse a la protección del país de origen. La definición de la Convención de 1951 también establecía una serie de requisitos temporales y geográficos que, no obstante, fueron eliminados en el Protocolo de 1967.

Sin embargo, el concepto de asilo se ha ido actualizando a lo largo de los años. Por ejemplo, la Declaración de Cartagena de 1984 recogió la definición anteriormente nombrada y recomendó a su vez, que debía considerarse persona refugiada también a quien hubiera huido de su país porque su vida, seguridad o libertad hubieran sido amenazadas por una serie de situaciones de riesgo colectivo[18]. Si bien este instrumento no es vinculante para los Estados, es un documento de suma importancia, a tal punto que la República Argentina, así como la mayor parte de los países de la región, incorporó el criterio ampliado de la definición a su normativa interna.

Más aún, las particularidades propias que caracterizan a las personas refugiadas, tales como el riesgo a su integridad física y en ciertos casos a su propia vida, o su situación de necesidad producto de su desplazamiento forzoso, han impulsado a los Estados a acordar una serie de principios que guían el procedimiento de asilo y el trato que debe darse a las personas que requieren protección internacional, en ejercicio de su derecho a buscar y recibir asilo (Artículo 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

En particular, el principio fundamental del sistema es el llamado "principio de no devolución". Considerado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado, establece que ningún Estado puede, por expulsión o devolución, colocar en modo alguno a una persona solici-

17-A saber: *"raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas".*
18-A saber: *"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".*

Compatibilidad y articulación entre los procedimientos de asilo y migratorio

tante de asilo en una frontera donde peligre su vida o su libertad. Adicionalmente, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 contiene idéntica prohibición para aquellos casos en que haya razones fundadas para creer que la persona involucrada estaría en peligro de ser sometida a tortura. En términos prácticos, el principio de no devolución implica que, en caso de que exista un riesgo de afectación a su integridad, ningún Estado puede expulsar o deportar de su territorio a una persona hacia su país de origen o hacia un tercer Estado donde no estén garantizadas sus condiciones de seguridad.

El principio mencionado alcanza, en sentido amplio y a la luz de ambas ramas del derecho internacional, a toda persona refugiada, solicitante de asilo, víctima de trata de personas, o necesitada de cualquier forma de protección internacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 4/19 incorpora a la definición del principio la prohibición de una devolución de carácter indirecto por parte del Estado de acogida, es decir, *"el retorno de una persona a un país o territorio desde donde será enviada a un país donde su vida, libertad o integridad personal están en peligro".*

Este principio alcanza cualquier accionar atribuible al Estado que derive en la devolución de una persona refugiada o solicitante de asilo a un territorio donde exista una amenaza de peligro, incluyendo la prohibición de persecución, intercepción, rechazo en frontera o devolución directa de la persona por parte del Estado de acogida. En caso contrario, se aplicarán los principios sobre la responsabilidad estatal[19].

Asimismo, si bien no están expresamente reconocidos en la Convención, existen otros principios característicos aplicables al procedimiento de asilo, usualmente considerados en la normativa interna de los Estados. Entre ellos se encuentra el principio de confidencialidad, lo que implica que la información provista por la persona solicitante únicamente debe ser utilizada a los fines de determinar la elegibilidad de la persona, no debiendo ser compartida con un tercer país. Tampoco debe ser informada la existencia del procedimiento al país de origen o residencia habitual, a no ser que exista consentimiento expreso del individuo[20].

También, en la práctica aplica en el procedimiento de asilo, y por efecto del principio de no devolución, la prohibición de rechazo en frontera y por

19-ACNUR, "El principio de no-devolución", Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Mesa redonda de expertos en Cambridge (2001).
20-ACNUR, La Determinación del Estatuto de Refugiado, ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoinformativo No. 2, Pág.157 (2005). Puede consultarse en: http://www.refworld.org.es/pdfid/4c65080ad38.pdf

otra parte el principio de la no sanción de ningún tipo por ingreso irregular (Artículo 31 de la Convención de 1951). Sumado a esto, rigen los principios de no discriminación, unidad familiar y, por último, el trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana.

Paralelamente, la necesidad de dar respuesta a una amplia gama de situaciones que requieren de protección internacional por parte de los Estados ha llevado a desarrollar mecanismos y procedimientos que, sin canalizarse por la vía del asilo, recogen algunos de sus principios y tienden a garantizar los derechos humanos de otras personas que pueden requerir protección internacional. Es decir, ya no solo se va a considerar la necesidad de brindar protección únicamente a las personas solicitantes de la condición de refugiado o refugiadas reconocidas, sino también a aquellas personas que, sin calificar en el supuesto anterior, igualmente necesiten de protección internacional, o a quienes, carentes de nacionalidad alguna, sean reconocidas como apátridas.

2-Contenidos de las leyes y el sistema de protección internacional

La Ley de Migraciones y su Decreto Reglamentario 610/2010 contemplan los criterios de la protección internacional principalmente a través de la figura de "razones humanitarias". Ahora bien, ¿a qué hace referencia el término *"razones humanitarias"*?

Es necesario pensar en un primer momento en el término "humanitario" propiamente dicho, que implica el respeto por la dignidad humana, la protección de la persona, de su vida y de sus derechos fundamentales. En la actualidad existen numerosos conflictos y crisis multicausales provocadas por las personas, y otras amenazas, incluyendo las naturales, y por diversos motivos complejos, que dan lugar a vulneraciones de derechos humanos.

De la lectura orgánica de la Ley de Migraciones, en concordancia con los compromisos asumidos en materia de derechos humanos, surge que cualquier factor que ocasione crisis humanitarias sería motivo suficiente para brindar protección internacional a las personas afectadas.

Las personas con necesidades de protección encuentran en la normativa migratoria distintos mecanismos de protección de derechos, complementarios a lo establecido en la Ley de Personas Refugiadas. En primer lugar, en lo relativo a las residencias regulares, la Ley de Migraciones en su artículo 23 establece como un criterio de radicación el reconocimiento de la condición de persona refugiada o asilada (art. 23 inciso k). Además, en el mismo artículo la figura "razón humanitaria" es considerada como un moti-

vo para el otorgamiento de residencias de carácter temporario (previsto en el artículo 23 inciso m). Esto se encuentra reglamentado en el Decreto Reglamentario 616/2010 que establece que, para que sea considerada una razón como "humanitaria", se tendrán especialmente en cuenta diversas situaciones:

"1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en la Ley Nº 25.871 y en la presente Reglamentación.
2. Personas respecto de las cuales se presuma verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.
3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.
4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.
5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado."

Las residencias temporarias, otorgadas con carácter humanitario, funcionan como una importante herramienta de protección de derechos y tienen como fin regularizar la permanencia de las personas que no necesariamente califican como refugiadas pero cuyo retorno al país de origen no es posible o recomendable por las razones enumeradas[21]. Es importante destacar que, de acuerdo a los principios rectores de la protección internacional, para que las residencias humanitarias constituyan efectivamente herramientas de protección complementaria deben contemplar la no devolución. Sin embargo, la Ley de Migraciones no garantiza la aplicación de este principio en el marco de las residencias temporarias. Cabe destacar que la Corte Interamericana ha establecido en el caso "Familia Pacheco Tineo vs Bolivia" que *"en el sistema interamericano está reconocido el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a las personas asiladas o refugiadas, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentren"*[22].

21-ACNUR, Cuadro 32 Visas Humanitarias www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.pdf
22-CIDH, "Movilidad Humana y obligaciones de protección", julio 2023.

Más adelante, el artículo 29 de la Ley de Migraciones prevé que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), como órgano de aplicación, tiene la facultad de exceptuar a las personas de los impedimentos de permanencia en el territorio por razones humanitarias. Por su parte, el artículo 62 prevé la facultad del órgano de aplicación de cancelar las residencias otorgadas, sin importar su antigüedad, categoría o causal de admisión. El decreto reglamentario de la Ley de Migraciones limita esta facultad. Los casos excepcionales de expulsión de una persona refugiada o solicitante de asilo, previstos en el artículo 8 de Ley de Personas Refugiadas, no podrán ser resueltos sin contar con un dictamen previo elaborado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), que será vinculante en caso de considerar improcedente la expulsión.

En relación con el ingreso al territorio, la Ley de Migraciones establece algunos mecanismos que son aplicables a situaciones de personas con necesidades de protección internacional. Tal es el caso del artículo 24 que en su inciso h establece una categoría de admisión para el ingreso al país por “razones especiales”. Del mismo modo, el artículo 34 también permite exceptuar de algunos requisitos para el ingreso al territorio a las personas que se encuentren amparadas por razones humanitarias.

Adicionalmente, la Ley de Migraciones establece el instituto del “desembarco provisorio”. En su artículo 35 expresa que en caso de que una persona arribe al país con documento extranjero que no cumpla con los requisitos exigidos, será rechazada en frontera. Ahora bien, en virtud de esta figura, cuando se configuren razones de índole humanitaria, la autoridad competente podrá otorgar una autorización provisoria de permanencia (reteniendo la documentación extranjera) en caso de que resulte necesario para preservar la salud e integridad física de la persona.

Queda claro cómo la legislación en materia migratoria complementa al sistema de protección internacional, haciendo énfasis en el respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, y obliga al Estado a garantizar esta protección.

Como bien se ha mencionado, la protección internacional alcanza a un espectro amplio de personas en contexto de movilidad, pero existen algunas que se encuentran especialmente protegidas. En el marco del sistema de protección internacional de las personas refugiadas, la legislación argentina ha recogido los principios y bases que hemos comentado para dictar la Ley de Personas Refugiadas. Esta ley regula la condición de persona refugiada y el procedimiento administrativo de solicitud de asilo, entre otros aspectos.

La Ley de Personas Refugiadas en su artículo 2 reconoce los principios básicos aplicables a la protección de personas refugiadas y los utiliza como punto de partida para la regulación del instituto de protección. Esta ley, al igual que lo hace la Ley de Migraciones, reconoce el principio de no devolución como uno de los principios de protección de las personas refugiadas. Su Capítulo III "De la prohibición de devolución y la expulsión" expresa que ninguna persona que cuente con la condición de refugiada (incluyendo las personas solicitantes de asilo que cuenten con una solicitud pendiente) podrá ser expulsada, devuelta o extraditada.

Aun así, la Ley de Personas Refugiadas sancionada en 2006 no se encuentra reglamentada, lo que genera ciertos defectos en su aplicación. Por ejemplo, el procedimiento no se encuentra regulado de manera específica, sino que aplica la Ley N° 19.549 (Ley de Procedimientos Administrativos), sin contemplar las particularidades propias del asilo ni establecer con claridad los mecanismos de complementariedad con el régimen migratorio. Para lo relativo al ingreso al territorio de personas solicitantes de asilo, se aplica en la práctica una disposición anterior al dictado de la Ley de Personas Refugiadas y a la reglamentación de la Ley de Migraciones, la Disposición DNM N° 20193/2005. Dicha disposición brinda una solución pragmática a la necesidad de garantizar el acceso al territorio de las personas solicitantes de asilo pero no establece el protocolo de actuación de las autoridades ni contempla los principios generales que el sistema de protección internacional de las personas refugiadas propone.

Hasta aquí ha quedado expresado cómo ambas leyes, la de Migraciones y la de Personas Refugiadas, abordan de distinta manera aspectos de la protección internacional, con múltiples instancias de referencia y necesaria articulación entre ambas. En este sentido, el Decreto 616/10 establece expresamente su carácter supletorio frente a la Ley de Personas Refugiadas, así como también se hace dicha mención respecto de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, dando cuenta de la prevalencia del sistema de protección internacional por sobre la normativa migratoria en términos generales. De esta manera, la interpretación armónica del sistema de protección internacional planteada por todos estos cuerpos normativos da la pauta de que no deben imponerse el sistema migratorio y sus procedimientos por sobre los derechos protegidos por el sistema de asilo respecto de las personas que requieren protección internacional.

3-Necesidad de complementariedad de normas

Es posible apreciar entonces que ambos procedimientos (el migratorio y el de asilo) tienen características y objetivos diferentes. Mientras que el procedimiento de asilo ofrece una protección mayor de la persona (tanto por los derechos de los que son titulares como por las garantías disponibles para su cumplimiento) también muestra un ámbito de aplicación más restrictivo, producto de los requerimientos exigidos para acceder al reconocimiento de la condición de persona refugiada. Por su parte, las salvaguardas humanitarias presentes en la Ley de Migraciones cuentan con un nivel de protección más acotado y sin que éstas salvaguardas incluyan la protección internacional propiamente dicha. Sin embargo, el acceso a estas salvaguardas puede resultar más sencillo en términos de procedimiento y requisitos de acceso, por lo que cubren un universo de personas beneficiarias más amplio.

Desde esta perspectiva, se aprecia la existencia de una complementariedad necesaria entre ambos procedimientos. Es decir, la Ley de Migraciones, al ampliar el abanico de posibles personas alcanzadas, genera un aporte al sistema de protección que ofrece el Estado ante situaciones en las que el procedimiento de asilo no puede dar respuesta.

Por otro lado, en el marco de esa complementariedad, ambos procedimientos pueden en la práctica funcionar en forma paralela o sucesiva. Esta característica es central en el diseño de un sistema de protección internacional que asegure su integridad. En la Declaración de Brasil (adoptada en el marco de la Conferencia de Cartagena +30 en el año 2014) se resalta la importancia de diferenciar la condición jurídica de persona refugiada de la calidad o categoría migratoria que se les otorga para su residencia. En este proceso regional de fortalecimiento de los sistemas de asilo en las Américas se destacó particularmente la normativa argentina, en tanto garantiza que los sistemas migratorios y de asilo no son excluyentes entre sí, sino que ambos mecanismos pueden operar en forma complementaria. Se busca de esta manera facilitar la integración en el país permitiendo otorgar las residencias a las que pudieran aspirar de acuerdo a los criterios migratorios de radicación, sin que por ello pierdan la condición jurídica de persona refugiada y la protección internacional que conlleva. No obstante, si bien está planteado como opción para la persona solicitante, en algunos casos las deficiencias propias del procedimiento de asilo empujan a las personas solicitantes a volcarse al procedimiento migratorio ordinario, abandonando el procedimiento que más se ajusta a sus necesidades, resignando así, por ejemplo, la confidencialidad propia del procedimiento de asilo y la garantía del principio de no devolución.

ND

No discriminación

cualquier persona que se moviliza de un país a otro por cualquier motivo merece un trato digno, igualitario y no discriminatorio

Existen **diferentes motivos que llevan a las personas solicitantes a desistir o abandonar el procedimiento.** Uno de ellos es la dilación en la resolución de las solicitudes, habilitada por la inexistencia de un plazo preestablecido para que la Administración resuelva. Otro de los motivos que tiende a afectar y demorar el procedimiento es la falta de intérpretes para ciertos idiomas, lo que en muchos casos retrasa el inicio del procedimiento y mantiene a las personas solicitantes de asilo en situación irregular. Finalmente, la falta de distribución territorial de la CONARE, producto de centralizar la atención especializada únicamente en la Ciudad de Buenos Aires, también afecta la posibilidad de las personas solicitantes de asilo de acceder y sostener el trámite, pese a la delegación de funciones administrativas del procedimiento en las Delegaciones de Migraciones en las distintas provincias. Producto de todas estas circunstancias, las personas solicitantes en ocasiones terminan optando por el procedimiento migratorio, no por la idoneidad del procedimiento de acuerdo a sus necesidades de protección internacional, sino por defecto. Sin embargo, es importante recordar que todas las personas que cumplen con los criterios establecidos por las definiciones de persona refugiada en virtud del derecho internacional son refugiadas a los efectos del derecho internacional, hayan sido o no reconocidas formalmente como tales[23].

Por su parte, los procedimientos también funcionan de manera sucesiva. El reconocimiento como persona refugiada es uno de los criterios de otorgamiento de las residencias temporarias para la Ley de Migraciones. También puede suceder el caso de que la CONARE resuelva la cesación de la condición de persona refugiada, a partir del acontecimiento de alguno de los supuestos del artículo 11 de la Ley de Personas Refugiadas, y la persona desee asimismo continuar residiendo en el país. Un ejemplo de esto podría ser una persona cuyas circunstancias, en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, hubieran desaparecido y aún así deseara permanecer en territorio argentino.

En la misma línea, existen otras herramientas de política migratoria utilizadas por la DNM, como los llamados programas o regímenes de regularización especiales, que permiten dar respuesta de manera más oportuna, y dentro de las facultades de promoción de la regularización de la DNM, a los problemas que presentan las personas en situación de irregularidad migratoria[24]. Cada programa tiene propósitos y objetivos diferentes, y de-

23-ACNUR, "Personas que necesitan protección internacional" (2017) Disponible en: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dc184
24-CELS-FIDH, "Argentina. Avances y Asignaturas Pendientes en la Consolidación de una Política Migratoria Basada en los Derechos Humanos", (2011). Puede consultarse en: www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf

pendiendo de su diseño, puede integrarse en mayor o menor medida con el sistema de protección internacional, especialmente en virtud de sí prevé o no la aplicación del principio de no devolución.

El *"Programa Especial de Visado Humanitario para Personas Nacionales y Residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe por Desastres Socio-naturales"* (aprobado por Disposición DNM N° 891/2022) planteó un mecanismo de otorgamiento de permisos de ingreso y permanencia por razones humanitarias, por plazo determinado (tres años), y tuvo por objeto la regularización migratoria de la persona que llegó al país por haber sido forzada a dejar su lugar de residencia habitual debido a desastres socio-naturales.

Por el contrario, los ejemplos opuestos fueron el *"Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de la República de Senegal" (aprobado por Disposición 940/2022) y el "Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más la República Dominicana y la República de Cuba"* (aprobado por la Disposición 941/2022), que presentaron dos programas similares de otorgamiento de residencias temporarias por tres años a la población destinataria en cada uno de ellos.

Estos programas se alejaron del enfoque complementario con el sistema de protección e implicaron, en ese aspecto, un retroceso en la buena práctica del Estado Argentino de favorecer la articulación de los sistemas en base al principio más favorable a la persona, al establecer que acogerse al régimen implicaba el desistimiento de pleno derecho de toda solicitud de asilo o recurso pendiente en el marco del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Así, obligó a toda persona peticionante que contara con una solicitud de asilo en trámite a desistir de ella previo a iniciar el trámite migratorio. Como se mencionó anteriormente, los mecanismos migratorios deberían poder ser complementarios al asilo, respetando la buena práctica argentina basada en no excluir ambos trámites entre sí, considerando que tienen distintas características y propósitos. En este sentido, resulta relevante la opinión de la Comisión Interamericana que sostiene que *"si bien la naturaleza de la protección complementaria es humanitaria—como en el caso del reconocimiento de la condición de refugiado—el otorgamiento de esta figura debe ser diferenciada del otorgamiento de visas por razones humanitarias"*[25].

Más aún, la complementariedad de los procedimientos también presenta algunos problemas al momento de su ejecución y en el respeto de los dere-

25-CIDH, "Movilidad Humana y obligaciones de protección", julio 2023.

chos que las personas en contexto de movilidad humana gozan. En la práctica, existe cierta falta de diálogo y articulación entre ambos procedimientos. A continuación, se exponen algunos casos concretos en temáticas específicas que dan cuenta de las problemáticas asociadas a la complementariedad entre ambos sistemas.

4-Casos ejemplificadores[26]

Un primer problema identificado se observa en términos de garantizar el ejercicio del derecho a la identidad de género. Para quienes realizan la solicitud de asilo, desde el inicio se les permite realizar el procedimiento utilizando el nombre e identidad autopercibida, dando cumplimiento al artículo 12 de la Ley de **Identidad de Género** (Ley 26.743). Por el contrario, quienes optan por el procedimiento migratorio ordinario, deben hacerlo manteniendo la identidad de género correspondiente con su documentación de país de origen. “M”, una mujer trans proveniente de la República del Perú, inició su solicitud de asilo ante la CONARE y, tras la demora en la resolución, paralelamente inició su solicitud de residencia por nacionalidad ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Para las personas cuya identidad de género no se corresponde con la registrada en su documentación de país de origen, pueden darse tres escenarios. En caso que la persona sea reconocida como refugiada y a partir de este reconocimiento tramite su documentación, se utiliza el nombre acorde a su identidad de género, en virtud del criterio aplicado por la CONARE. En cambio, si la persona inicia un trámite por la vía migratoria, deberá utilizar su nombre registral durante todo el trámite y luego durante la vigencia de la residencia temporaria, ya que la Dirección Nacional de Migraciones estableció en una resolución conjunta con la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas (Resolución conjunta 1/2012 y 2/2012) que el cambio de identidad de género de personas extranjeras se realizará a partir del otorgamiento de la residencia permanente.

Finalmente, puede darse un tercer escenario donde, en caso de que la persona transite el procedimiento migratorio ordinario y el de asilo en simultáneo, puedan coexistir un expediente administrativo migratorio con el nombre e identidad de la documentación de país de origen, y un expediente para el procedimiento de asilo con el nombre e identidad autopercibida. Este fue el caso de “M”. Al identificarse un criterio distinto en los dos

26-Los casos referidos en este apartado fueron atendidos por el Servicio Social de CAREF en el marco del acuerdo programático con el ACNUR y por la Clínica Jurídica CAREF - CELS - UBA. Los nombres de las personas son expresados mediante iniciales, respetando de esta manera su derecho a la identidad y a la confidencialidad.

organismos, “M” contaba a la vez con un trámite de asilo que respetaba su identidad autopercibida y un trámite migratorio que la identificaba con su nombre registral. Esta falta de armonización de los dos mecanismos impacta negativamente en el derecho a la identidad de género de la persona. En este sentido, se identifica con claridad que el defecto de adecuación normativa se encuentra en el trámite migratorio, que no se encuentra ajustado a lo previsto en la Ley de Identidad de Género.

Un segundo problema identificado es el de aquellas **personas con necesidades de protección que cuentan con antecedentes penales,** sean en país de origen o en la República Argentina. Estas personas, durante su procedimiento de asilo, o incluso una vez obtenido su reconocimiento como persona refugiada, pueden encontrarse frente a obstáculos en el sistema migratorio ordinario, por ser estos antecedentes un impedimento de ingreso y permanencia en el país.

Esto se puede ejemplificar con el caso de “A”, un hombre de nacionalidad nigeriana que fue reconocido como refugiado en la República Argentina dada la persecución sufrida en su país de origen. En el transcurso del procedimiento de asilo, “A” tuvo un conflicto con la ley penal por el que cumplió condena oportunamente. A la hora de tramitar su residencia de acuerdo a lo establecido por el Art 23 inciso k de la Ley de Migraciones, el trámite se mantuvo sin resolución durante varios años en virtud del impedimento establecido en la misma ley por la existencia de antecedentes penales. Ante esta situación, “A” se encontró varado entre medio de ambos procedimientos, es decir, de asilo y migratorio. No podía ser expulsado debido a su condición de persona refugiada, pero tampoco podía obtener su residencia por los métodos que regula la legislación en la materia por existir un impedimento legal. De esta forma, se observa en la práctica que la existencia de antecedentes penales se impone como impedimento formal al momento de regularizar la situación migratoria, a pesar de poder aplicar la excepción al impedimento por razones humanitarias, conforme las facultades de dispensa previstas en la misma ley. Esta situación tampoco se ve morigerada por existir una decisión de reconocimiento de la condición de persona refugiada.

Una tercera situación problemática que permite ilustrar las dificultades de articulación entre los sistemas es la **prolongación innecesaria en la resolución de los casos,** que implica a su vez serias dificultades para acceder a una estancia regular. “J”, de nacionalidad peruana, huyó de su país tras haber sufrido persecución política. Las autoridades peruanas irrumpieron en su hogar y lo arrestaron junto a su familia. En virtud de

dicho arresto, se dio inicio a una causa penal que fue llevada a cabo sin pruebas y en violación de la garantía del debido proceso. Al ingresar al territorio argentino, “J” no contaba con documentación válida. Con un proceso de extradición abierto en razón de la causa penal en país de origen, “J” solicitó asilo en la República Argentina, procedimiento que demoró más de 6 años en obtener resolución. “J” se vio desalentado a seguir sosteniendo su trámite de asilo, por no hallar respuesta a su situación, abandonando así su solicitud de asilo y permaneciendo en forma irregular.

Por último, quisiéramos también llamar la atención sobre la problemática de aquellas personas que ingresan al país en busca de asilo por situaciones de violencia basada en el género. Esto, en ocasiones no es interpretado como una razón que motiva el asilo ya que se trata de situaciones que, generalmente, suceden entre particulares, generando el rechazo de la solicitud de protección internacional como persona refugiada. Esta lectura de las **situaciones de violencia basada en género** no considera la desigualdad estructural que transitan las mujeres a la hora de denunciar a sus agresores ante los mecanismos de protección y, en algunos casos, puede dejar por fuera la asimetría de poder entre las partes. Tal es el caso de “L”, una mujer originaria de un país africano que residía en Europa junto a su esposo y sus dos hijos, quien huyó hacia la República Argentina con los niños tras haber quedado desprotegida por la justicia luego de denunciar a su ex pareja por violencia y abuso. En la República Argentina solicitó asilo, alegando que en caso de ser forzada a retornar corría riesgo de ser víctima de violencia y sus hijos de ser devueltos al abusador. La solicitud le fue denegada por considerarla infundada. En este caso el sistema de asilo no incluyó la situación de la familia en el ámbito de su protección por entender que se trataba de un conflicto entre particulares. Sin embargo, la desigualdad estructural de género y su intersección con la discriminación por nacionalidad y etnia de “L” implicaban una desprotección de hecho para ella y los niños. Ante la negativa del reconocimiento como refugiada, el sistema migratorio podría haber ofrecido alguna salvaguarda de protección para la familia que incluyera la prohibición de devolución a un país donde ella y los niños verían afectados sus derechos. Sin embargo, esto no sucedió.

5-Conclusiones y desafíos

En función de lo hasta aquí desarrollado, es posible observar cómo la Ley de Migraciones ha traído cambios positivos al incorporar un enfoque de derechos humanos en la política migratoria que reconoce los principios

del sistema de protección internacional del país, que unos pocos años después se complementó con la Ley de Personas Refugiadas. Ha quedado demostrada la posibilidad de compatibilidad y articulación entre los procedimientos de asilo y migratorio, lo que les permite a las personas con necesidades de protección contar con más de un camino para regularizar su situación. Aún así, existen desafíos, algunos emanados de la propia normativa y otros que surgen de su aplicación y operativización. A partir de las experiencias individuales, se evidencian dificultades prácticas para armonizar el diálogo entre el sistema de asilo y migratorio, así como para la articulación entre los procedimientos.

Por otro lado, resulta necesario avanzar en la reglamentación de la Ley de Personas Refugiadas para completar los vacíos específicos de su aplicación, reducir la discrecionalidad de los/as funcionarios/as y garantizar que el procedimiento sea accesible y respetuoso de los principios internacionales. La reglamentación también debería contribuir a clarificar y fortalecer aspectos de la implementación de los mecanismos complementarios con el marco normativo migratorio, apelando a la experiencia recogida en estos años. Asimismo resulta fundamental que este proceso cuente con participación de las organizaciones de la sociedad civil, académicas, y organismos internacionales como modo de recoger experiencias de trabajo en el tema, buenas prácticas y sugerencias.

A su vez, también resulta importante destacar los desafíos que persisten, pese a la solidez de los estándares creados por el marco normativo aplicable, en relación a la protección integral de derechos humanos en materia de diversidad y violencia basada en género. La República Argentina ha mostrado importantes avances hacia el reconocimiento de la violencia de género como un factor de riesgo para los derechos de mujeres y diversidades. Resta aún mejorar las prácticas y mecanismos administrativos para que este reconocimiento se traduzca en el acceso a derechos.

Como fuera destacado desde el inicio, la Ley de Migraciones ha representado desde su sanción un avance significativo en la ampliación de derechos de las personas en movilidad, permitiendo la inclusión de las personas migrantes en el ámbito de la protección internacional al reconocerlas en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este marco legal, junto con la protección establecida por la Ley de Personas Refugiadas, sumado a la garantía de las obligaciones estatales propias del marco de los Derechos Humanos, constituye un estándar sólido de protección sobre la base del cual la República Argentina puede seguir construyéndose como un espacio humanitario y de protección.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2001, "El principio de no-devolución", Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Mesa redonda de expertos en Cambridge

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2005, "La Determinación del Estatuto de Refugiado, ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoinformativo No. 2", Pág.157 Disponible en: http://www.refworld.org.es/pdfid/4c65080ad38.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2017, "Personas que necesitan protección internacional" Disponible en: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dc184

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2018, "Protección internacional: la esperanza de millones de personas". Disponible en www.eacnur.org/es/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2018, "Buenas Prácticas" Cuadro 32 Visas Humanitarias www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2019, "Asilo y Migración" disponible en https://www.acnur.org/asilo-y-migracion

CAREF
2018, "Programa Siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia innovadora en Argentina"

CELS- FIDH
2011, "Argentina. Avances y Asignaturas Pendientes en la Consolidación de una Política Migratoria Basada en los Derechos Humanos", (2011). Disponible en: www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
2020,"Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria" disponible en ://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
2023, "Movilidad humana y obligaciones de protección Hacia una perspectiva subregional" disponible en: portada_movilidadHumana (oas.org)

Corte Interamericana de Derechos Humanos
2014, OC 21/14, Pág. 14. Puede consultarse en: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

Goodwin-Gill, G. S.
2008, "Convención sobre el estatuto de los refugiados, protocolo sobre el estatuto de los refugiados" (Oxford)

Pacecca, M. I.
2013, "(Re)Pensar las Inmigraciones en Argentina - Valija De Materiales Didácticos. Para Trabajar en y desde la Escuela"

5 Migrantes, género y cuidado[27]

Delfina García Hamilton y José Florito
(ONU MUJERES)[28]

Mercedes Botto y Laura Golbert
(IICSAL- FLACSO-CONICET)

En la década de 1990 se cristalizaron dos cambios en los patrones migratorios que habían iniciado en 1960 en la República Argentina. Por un lado, la feminización de las migraciones y, por otro, su concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Courtis y Pacecca, 2010). Las crisis macroeconómicas en la región funcionaron como factor de expulsión, mientras que la convertibilidad fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense hasta inicios del 2000 fue un factor de atracción para las corrientes migratorias (Groisman y Cortés, 2004). En ese contexto, se consolidó el sector del trabajo doméstico como nicho laboral para las mujeres migrantes provenientes de países de la región (Ceriani, Courtis, Pacecca, Asa, y Pautassi, 2009).

No obstante, el deterioro de la situación económica argentina a principios del siglo XXI impactó fuertemente sobre el bienestar de las mujeres migrantes en general, y sobre las mujeres migrantes trabajadoras domésticas en particular. La reducción de los ingresos de las clases medias y la alta tasa de informalidad del sector tuvieron un efecto negativo sobre los indicadores laborales de las trabajadoras de casas particulares, que contaban con escasos instrumentos de protección social para suavizar la caída de su curva de ingresos (Groisman y Sconfienza, 2013).

27-Las autoras y el autor agradecen los comentarios que Cecilia Alemany y Beatriz García, de ONU Mujeres, realizaron a versiones preliminares de este artículo. Sus generosos aportes enriquecieron los argumentos presentados aquí.
28-Delfina García Hamilton. Especialista de Gobernanza, Mujeres, Paz y Seguridad la Oficina de ONU Mujeres en Argentina.
José Florito. Asistente programático de Gobernanza, Mujeres, Paz y Seguridad de la Oficina de ONU Mujeres en Argentina.

Esto inspiró innovaciones regulatorias en la política migratoria argentina que, desde un enfoque de derechos humanos, buscaron garantizar la ciudadanía social y política de las personas migrantes (Brumat y Amancay Torres, 2015). Los esfuerzos derivaron en la Ley 25.871, promulgada en 2004 por el Poder Ejecutivo Nacional luego de la sanción por parte del Congreso de la Nación el año previo. La normativa supuso un avance en la garantía de derechos a la población migrante, fundamentalmente facilitando la obtención de permisos de residencia, reduciendo los requisitos para la tramitación del Documento Nacional de Identidad (DNI), y permitiendo el acceso a una serie de servicios y prestaciones públicas. A esto se agregó la sanción en 2013 del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844), que reconoció derechos laborales a un sector altamente feminizado (el 96,5% de la fuerza laboral son mujeres) y que ocupa a la mayoría de las mujeres trabajadoras (16,5%) (DNEIyG, 2020). A su vez, el empleo doméstico remunerado ocupaba antes de la pandemia hasta a un tercio de las mujeres migrantes (OIM Argentina, 2022).

Pese a estos importantes avances en materia normativa, persisten desafíos para el goce efectivo de los derechos de las mujeres migrantes en Argentina. En general, su situación laboral y social es más precaria que la de las personas nativas (ENMA, 2020). La alta informalidad, los salarios bajos y los déficits de acceso a la salud y la protección social abren interrogantes acerca de cómo traducir el marco normativo de avanzada en mejoras concretas para ellas.

Este informe busca explorar esas preguntas y ofrecer recomendaciones preliminares al respecto. Para ello, la siguiente sección ofrece un breve panorama de la evolución normativa de la política de migraciones y de trabajo doméstico remunerado en Argentina en las últimas décadas, con foco en la Ley de Migraciones de 2003 y en el Régimen Especial para Trabajadores/as de Casas Particulares. Luego avanza con un panorama de la situación de las mujeres migrantes en Argentina según los últimos datos disponibles. Continúa con la identificación de desafíos de política pública para cerrar brechas de ejercicio de derechos entre la población migrante en general y entre las mujeres en particular. Y concluye con una serie de recomendaciones específicas para avanzar en esa dirección.

1-Avances normativos en el reconocimiento de derechos de las mujeres migrantes y su relación con el cuidado remunerado.

1.a. Breve historia de la legislación sobre migración en Argentina

Durante el proceso de consolidación del Estado argentino, se sancionó en 1876 la Ley 817 de Inmigración y Colonización. La norma buscó atraer personas europeas a través de políticas de inmigración selectiva con el objetivo de conseguir mano de obra calificada para el desarrollo nacional (Pacecca y Courtis, 2008). En años posteriores, la ley fue complementada y diversificada a través de decretos y regulaciones que compusieron un corpus fragmentario y contradictorio (Domenech, 2009) (Brumat y Amancay Torres, 2015). La Ley 817 consideraba a las mujeres como meras acompañantes circunstanciales de los inmigrantes varones que quería convocar, igualándolas a la situación de minoridad de edad de sus hijos e hijas (art. 15, Ley 817/1876).

A partir de la recuperación de la democracia en 1983, se inició un debate sobre la cuestión de la inmigración entre representantes sindicales, organizaciones confesionales, miembros de la sociedad civil y legisladores/as que promovieron principios que se verían plasmados en la Ley 25.871 de Migraciones, sancionada en 2003 y promulgada en 2004. Ésta estableció un nuevo paradigma basado en los derechos humanos y el rol del Estado como garante de su aplicación equitativa. Adicionalmente, incluyó un criterio para tramitar la residencia en base a la nacionalidad, cumpliendo así con el Acuerdo de Residencia para los/as Nacionales de los Estados Parte del Mercosur firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 2002. Con esta ley y el nuevo criterio, el Estado argentino cumplía con una deuda histórica, la de reconocer la importancia y los aportes de las personas migrantes limítrofes a la construcción y desarrollo del país (Brumat y Amancay Torres, 2015).

En cuanto a los derechos garantizados por esta ley, es posible identificar avances en los tres niveles progresivos y acumulativos de ciudadanía: la ciudadanía legal o derecho de residencia; la ciudadanía social a través del acceso a los servicios públicos; y la ciudadanía política a través del derecho al voto (Andrenacci, 2019). El Estado se compromete a garantizar la igualdad para las personas migrantes en el acceso a “servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”. También define que la condición de irregularidad migratoria no puede ser usada como motivo para restringir el acceso a la salud, la asistencia social y la educación.

La sanción de la ley de Migraciones fue acompañada por un entramado institucional-programático para acelerar la regularización de personas migrantes. El más importante de ellos fue el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, conocido como “Patria Grande”, consistente en una estrategia territorial y participativa (Domenech, 2007; Nicolao, 2010).

Desde una perspectiva de género, la norma puede ser considerada como un salto cualitativo en tanto se funda en el enfoque de derechos humanos. No obstante, mantiene la neutralidad expresiva respecto del género que puede contribuir a invisibilizar las características específicas que tiene el flujo migratorio de mujeres (Magliano, 2008).

1.b. Las mujeres migrantes y la economía del cuidado en Argentina

La relación entre las mujeres migrantes y la economía del cuidado anida un entramado de desigualdades que se refuerzan mutuamente generando dinámicas de exclusión y, en consecuencia, vulneraciones de derechos. En los países de la región se constata la persistencia de la desigualdad en la distribución de las tareas reproductivas (ONU Mujeres y CEPAL, 2021); en el caso de las mujeres que migran, la experiencia involucra de distintas maneras a otras personas del núcleo familiar que eran receptoras de cuidado en el país de origen por parte de esa mujer. Por lo tanto, la decisión de migrar en muchos casos dista de ser individual, adquiriendo dinámicas específicas que merecen una reflexión particular con el prisma de la perspectiva de género.

El análisis de los flujos migratorios desde una lente feminista ha creado el concepto de cadenas globales de cuidado para dar cuenta de la integración de redes de cuidado entre familias de diferentes países como consecuencia de los procesos de migración (Hochschild, 2000). Estas cadenas habilitan el sostenimiento y reproducción de las sociedades a través de las fronteras definidas nacionalmente, y están mediadas por ejes de poder entre los que se destaca el género, la clase social y la procedencia étnica (Pérez Orozco, 2007). La delegación de las tareas no remuneradas del cuidado por parte de las mujeres migrantes a otras personas –típicamente a mujeres de su familia nuclear o ampliada- se combina con la incorporación de las primeras al sector del cuidado remunerado, a menudo como estrategia de apuntalamiento del ingreso familiar de origen (Martelotte, 2015). Se estima que el 15,1% de las personas empleadas domésticas de los aglomerados urbanos es migrante, siendo hasta el 37,2% en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Llambías, 2021).

El cuidado remunerado como sector económico y ámbito laboral tiene características que ponen en una situación de vulnerabilidad a quienes ejercen estas tareas. En primer lugar, persisten nociones culturales que desdibujan las tareas domésticas como parte de una relación laboral. Estudios cualitativos señalan que frecuentemente las trabajadoras son percibidas como personas que "ayudan" y "colaboran", o que se da una transferencia afectiva asimétrica en el contexto de relaciones de poder basadas en la clase[29] (Abrahamson, 2018). En segundo lugar, pese a los esfuerzos por su regularización, continúa siendo un sector con una alta tasa de informalidad laboral: en 2023 llegó a ser del 71,5% (Secretaría de Seguridad Social, 2023). Esto repercute tanto en el acceso a instrumentos de protección social como al de cobertura de salud. A la vez, reduce los márgenes de negociación de las trabajadoras ante la amenaza del despido sin indemnización. En tercer lugar, la remuneración que reciben es baja a pesar de las regulaciones que existen para determinar salarios por hora para el sector. Se calcula que, en promedio, una trabajadora doméstica cobra el 46% de lo que cobra una empleada del sector privado y el 30% de lo que recibe una trabajadora formal. A su vez, las trabajadoras de casas particulares ganan el 26% de lo que ganan en promedio los varones empleados (DNEIyG, 2020). Puede ser útil comparar la incidencia de la pobreza entre trabajadores de la construcción (sector altamente masculinizado) y trabajadoras de casas particulares, dado que ambas ramas de actividad están altamente generizadas y emplean personas de baja calificación técnica. En 2021, el 63% del personal de casas particulares estaba en la pobreza, frente al 51% de los trabajadores de la construcción (EPH, 2021 II T). En cuarto lugar, la atomización del servicio doméstico dificulta la organización colectiva para la demanda de mejoras salariales o de las condiciones de trabajo, algo que impacta en la persistencia de la vulneración de sus derechos (Ceriani, Courtis, Pacecca, Asa, y Pautassi, 2009). Según un reporte de la Iniciativa Spotlight, esto facilita el comportamiento abusivo por parte de sus empleadores/as, incluyendo maltrato verbal, psicológico, físico y abuso sexual. Las trabajadoras migrantes de casas particulares son las que reportan en mayor medida haber padecido algún trato similar, al que se suman violencias basadas en la xenofobia y el racismo (Iniciativa Spotlight Argentina, 2022). Finalmente, Argentina tiene la mayor proporción (48,9%) de trabajadoras/es domésticas/os que trabajan menos de 20 horas semanales (OIT, 2021) y casi un tercio trabaja en dos o más hogares (ECETSS, 2020). La frecuencia de la incidencia de jornadas parciales y multiplicidad de empleadores/as es cada vez mayor (ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022).

29-Un ejemplo típico es el de empleadores/as que consideran a las trabajadoras como "casi de la familia", lo que dificulta la negociación del salario y de las condiciones de trabajo.

Esta acumulación de riesgos se traduce en una mayor vulneración social de las trabajadoras de casas particulares que se expresa en la incidencia de la pobreza de tiempo. El 51,6% de las trabajadoras de casas particulares son jefas de hogar, y el 46,7% de ellas tienen hijos/as a cargo. El 63,8% convive con niñas/os y adolescentes. Sin importar el rol que cumplan en su hogar, 8 de cada 10 trabajadoras de casas particulares asumen la responsabilidad de cuidadoras primarias dentro de sus hogares (DNElyG, 2021). Un estudio halló, además, que en los hogares donde la jefa de hogar es trabajadora de casas particulares, la incidencia de la pobreza era alrededor del doble que en los hogares de los conglomerados urbanos analizados en la Encuesta Permanente de Hogares (Llambías, 2021).

La situación de vulnerabilidad de las trabajadoras de casas particulares en general, y de las migrantes en particular, ganó tracción pública y espacio en la agenda de políticas en los últimos diez años. Un hito fundamental fue la sanción y promoción del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para Personal de Casas Particulares (Ley 26.844/2014). Esta normativa avanzó significativamente en el reconocimiento de derechos[30] de los y las trabajadores/as, al equiparar sus servicios al de personas que se desempeñan en otros sectores de la economía, en línea con la ratificación de la Convención 189 de la OIT sobre Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, también en 2014. La ley define qué se considera por "trabajador/a de casa particular", lista sus derechos, simplifica el registro para la parte empleadora, y establece un mecanismo tripartito permanente para el diálogo social entre la representación gubernamental, la parte empleadora y las personas trabajadoras. Además, define la aplicación de la Ley General de Contrato de Trabajo, que regula el empleo privado, para todas las dimensiones no contempladas en el régimen especial. La norma también creó una institucionalidad específica orientada a garantizar el cumplimiento de su articulado. Se institucionalizó una Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El Tribunal de Trabajo del Personal de Casas Particulares que, en el marco de las actuaciones del Poder Judicial, está encargado de dirimir los conflictos y demandas judiciales entre las partes contenciosas. A través del tribunal se estableció un procedimiento abreviado con reglas procesales propias cuyas actuaciones administrativas están exentas de tasas y es gratuito para las personas trabajadoras (ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022). Finalmente,

30-Entre los que se incluyen límites a la duración de las jornadas de trabajo, licencias anuales, licencias parentales, aguinaldo, provisión de elementos de trabajo por parte de la persona empleadora, seguro de riesgo de trabajo, obtener recibo de sueldo, asignaciones familiares, descuentos previsionales, entre otros.

28,8 %

En el sector del trabajo doméstico se inserta la mayoría de las mujeres migrantes ocupadas

OIM (2022)

se instauró un Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares, con el objeto de promover acuerdos de solución ante la ocurrencia de conflictos laborales entre los/as empleadores y los/as empleados/as de casas particulares.

Los cambios normativos facilitaron la sindicalización del sector, a pesar de que ésta sigue siendo baja en comparación con cualquier otra rama de actividad. La tasa de afiliación sindical de las trabajadoras de casas particulares registradas es del 16,1%, muy por debajo del promedio de trabajadores/as formales (36,9%) (ECETSS, 2020). Si se considera al universo total, incluyendo a las no registradas, la tasa de sindicalización se reduce al 3,7% (Notarstefano, 2021). Existen 17 gremios del sector actualmente registrados ante el MTEySS, de los cuales 5 tienen personería gremial y 12 cuentan con inscripción gremial simple. La organización sindical enfrenta desafíos vinculados con la atomización típica del servicio que prestan sus representados/as, lo que dificulta el planteo de reuniones, asambleas y medidas de fuerza (Notarstefano, 2021). El régimen especial promulgado en 2014 se acompañó con una batería de medidas programáticas gestadas con el objetivo de mejorar el registro formal de trabajadores/as de casas particulares, sus remuneraciones, y certificar sus saberes profesionales. Estas pueden ser categorizadas en cuatro grupos.

En primer lugar, los incentivos fiscales orientados a las/os empleadores para el registro de las trabajadoras en casas particulares. Desde 2003, las personas físicas que están incluidas en la base impositiva del Impuesto a las Ganancias pueden computar las remuneraciones pagadas y las contribuciones patronales como deducción. En 2021, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) y el MTEySS lanzaron el programa Registradas. Este contempla un apoyo económico a empleadores/as de trabajadores/as de casas particulares que durante los 12 meses previos al registro tuvieran un ingreso menor a un umbral específico. Por su parte, a las trabajadoras, que deben ser contratadas por un mínimo de 12 horas semanales, se les transfiere una suma mensual equivalente al 50% o 30% de la remuneración neta declarada al momento de la inscripción (DNElyG, 2021). Entre octubre de 2021 y diciembre de 2022 inclusive se recibieron 27.688 solicitudes de ingreso al programa, de las cuales 22.100 se convirtieron en titulares (Registradas, 2023). En 2023 se modificaron algunas dimensiones del programa: fundamentalmente se priorizó la contratación de personas en situación de mayor vulnerabilidad (identidades trans y travestis, personas con discapacidad o con hijos/as con discapacidad), y se simplificó el pago por parte del Estado (50% del sueldo, independien-

temente de la contribución del/a empleador/a) (Registradas, 2023). En segundo lugar, se llevaron adelante numerosas campañas de sensibilización y concientización dirigidas tanto a la parte empleadora como a la parte empleada. Bajo el supuesto de que no hay mejor fiscalizador/a que el/la empleado/a, se buscó dar a conocer los derechos reconocidos por el marco legal vigente a partir de 2014 y apoyar con información a las trabajadoras informales para que requieran el proceso de inscripción correspondiente a sus empleadores/as (Díaz Langou, y otros, 2019).

En tercer lugar, la fiscalización laboral. Dada las características del empleo doméstico, esta estrategia puede resultar muy costosa en relación con los potenciales beneficios de su implementación para el sector de trabajadores/as en casas particulares. No obstante, el Gobierno Nacional tiene convenios con las 24 jurisdicciones subnacionales, que poseen competencias autónomas en sus territorios, para llevar adelante estas actividades en casos que lo ameriten (Gobierno de la República Argentina, 2023).

Finalmente, una cuarta estrategia se relaciona con la formación profesional de las trabajadoras de casas particulares. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social potenció cursos profesionalizantes sobre tareas de cuidado y servicios domésticos de limpieza, entre otros, con el fin de certificar el desarrollo de habilidades vinculadas a estas actividades. Las capacitaciones se llevaron a cabo en alianzas con organizaciones de la sociedad civil y con entidades gremiales. El Programa de Profesionalización del Servicio Doméstico no tuvo un impacto sobre la formalización laboral de quienes acudieron a las sesiones de entrenamiento, pero sí mejoró las competencias blandas y técnicas de sus egresados/as y el nivel de confianza en sí mismos/as. A su vez, permitió la generación de redes para la obtención de nuevos empleos (Rodríguez Nardeli, 2015).

2-Perfil de las mujeres migrantes en Argentina

Caracterizar de forma comprehensiva y actualizada a la población migrante en la República Argentina representa un desafío por la disponibilidad y calidad de los datos. La información más completa proviene de los Censos Poblacionales, que se hacen cada 10 años. Sin embargo, los últimos datos disponibles son los del Censo 2010, lo que implica un alto grado de desactualización considerando la forma en que los flujos migratorios se pueden modificar en una década como consecuencia de crisis políticas y económicas en otros países (como es el caso la República Bolivariana de Venezuela) o el deterioro de las condiciones macroeconómicas de

Las trabajadoras de casas particulares ganan el

26%

de lo que ganan en promedio los varones empleados

(DNEIyG, 2020).

Argentina. Lamentablemente a la fecha de publicación de este artículo, los datos del Censo 2022 no están disponibles para su procesamiento.

Una segunda fuente son las encuestas periódicas que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos, fundamentalmente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El cuestionario de la EPH contiene algunos apartados vinculados con la condición migratoria de quienes responden, pero la información no es comprehensiva y el tamaño de las muestras no siempre permite realizar todos los cruces de variables de interés. Encuestas puntuales, como la ENAPROSS[31] de 2011 tienen el doble problema de la información acotada y de los datos desactualizados.

Existen dos fuentes de información que, por la cercanía temporal de la toma de datos y por la comprehensividad de las variables relevadas, son utilizadas de forma preferencial para este apartado. La primera es la caracterización nacional de la migración internacional en base a los datos del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), publicada en 2023 con corte de datos de enero del mismo año. Una limitación de esta fuente es que la información provista sólo comprende a población migrante con Documento Nacional de Identidad mediante proceso digital. La segunda fuente es la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA), llevada a cabo por la Red de Investigaciones en Derechos Humanos entre octubre y noviembre de 2020 a partir de una muestra de 3.114 registros válidos. La ENMA tiene como unidad de análisis a la persona migrante mayor de edad (es decir que no registra a niños, niñas y adolescentes). Utilizó ponderaciones basadas en el Censo 2010 y en la EPH para proyectar los hallazgos al universo poblacional de Argentina (ENMA, 2020).

De acuerdo a los datos del RENAPER, a enero de 2023, había en Argentina 3.007.251personas nacidas en el exterior con DNI con proceso digital, de los que el 48,3% eran varones y el 51,6% eran mujeres. Se constataron, además, 6 casos de personas con DNI no binario. La mayoría (87,1%) nació en países de América del Sur, representando Bolivia (21,71%) y Paraguay (29,67%) más de la mitad de la población migrante. Le seguían Perú (9,54%), Venezuela (7,27%) y Chile (6,98%) (Dirección Nacional de Población, 2022). La división de género se asemeja a la obtenida a través de la ENMA, para la cual el 53% de las personas migrantes eran mujeres, el 45% eran varones y el 2% pertenecía al colectivo LGTIBQ+[32]. Las mujeres

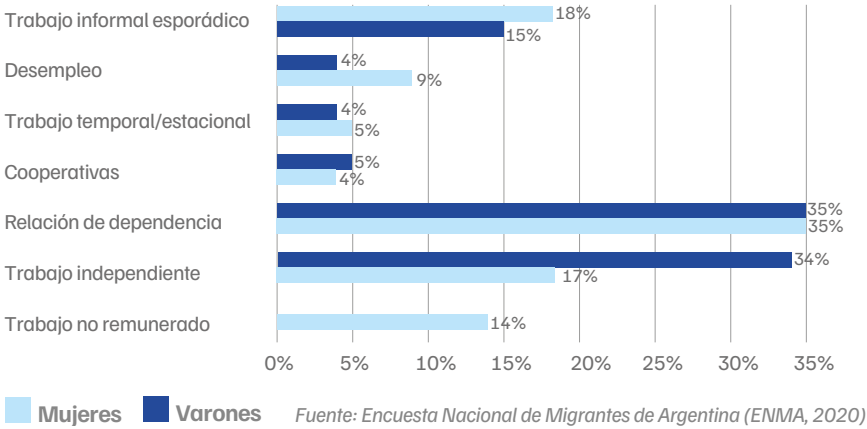
31- La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social, realizada en 2011 y 2015 por el INDEC.
32- La pertenencia al colectivo LGTIBQ+ no excluye la identificación de género con las categorías de varón, mujer o no binario necesariamente; sin embargo, esta es la forma en la que se administró la encuesta.

evidencian un grado de mayor completitud educativa: mientras que el 24% tiene estudios universitarios completos, la cifra se reduce al 21% para los varones. No obstante, ellos muestran una mayor proporción de estudios terciarios no universitarios completos (11%) frente a ellas (8%). En cuanto a la situación conyugal, el 37% de las mujeres tienen una pareja extranjera, el 27% una argentina, y el 36% no tiene pareja. Entre los varones, las proporciones respectivas son 37%, 38% y 25%, lo que muestra una mayor tendencia a emparejarse en general y emparejarse con personas argentinas en particular (ENMA, 2020). El 22% de las mujeres no tiene hijos/as (frente al 27% de los varones). El 17% tiene hijos/as nacidos/as en otro país, el 47% nacidos/as en Argentina, y el 14% una combinación de las anteriores. Un dato llamativo es que el 67% de las mujeres que no convive con sus parejas tiene hijos/as, lo que implica menores recursos para la gestión del cuidado no remunerado en el hogar.

Solo el 11% de las personas migrantes manifiesta no tener DNI. Este guarismo aumenta a 88% entre quienes están en el país desde hace menos de un año y se reduce al 2% entre quienes llevan una década o más. Si bien no hay una diferencia significativa de género en la tenencia de DNI, sí hay una variación relevante en cuanto a los motivos de no tenencia. Mientras que el principal motivo entre los varones son barreras tecnológico-administrativas (23% v 18% entre ellas), las mujeres señalan que el principal obstáculo son problemas con los turnos (28% v. 20% entre ellos). Esto posiblemente denote dificultades en conciliar las responsabilidades remuneradas y no remuneradas con el rango horario de atención de los centros de documentación. A la vez, también hay una diferencia de género en el motivo de “razones económicas” para no gestionar el DNI: afecta al 7% de los varones y al 11% de las mujeres (ENMA, 2020). Respecto del acceso al derecho a la salud, el 47% de las mujeres es usuaria exclusiva del servicio público; el 30% tiene obra social; el 11% tiene PAMI; y el 12% contrata un servicio prepago. Las cifras para los varones son, respectivamente, 44%, 33%, 17%, y 6% (ENMA, 2020).

La distribución de la condición laboral antes de la irrupción de la pandemia de COVID-19 también señala diferencias relevantes de género, que se resumen en el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Distribución de la condición laboral pre-Covid de las personas migrantes según género

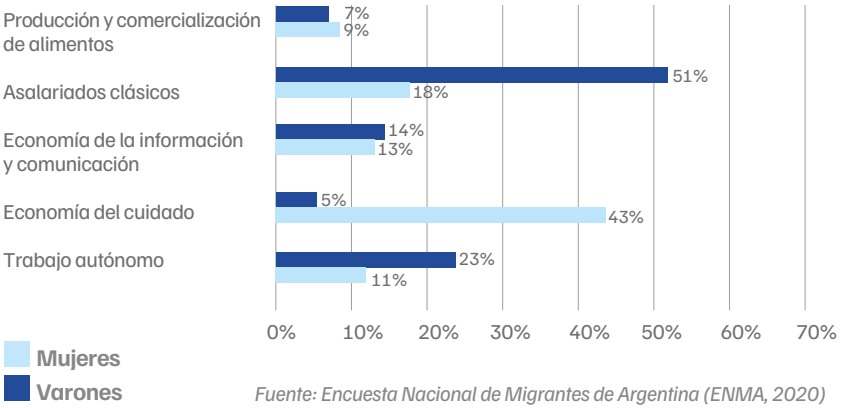


Fuente: Encuesta Nacional de Migrantes de Argentina (ENMA, 2020)

Se constata la enorme diferencia que hay entre varones y mujeres en las variables de trabajo no remunerado y en la tasa de desempleo activa. A su vez, la proporción de varones cuentapropistas duplica a la de las mujeres. En cuanto a la asociación de género y trabajo registrado, los datos muestran que las mujeres exhiben un porcentaje de empleo precario 7 puntos superior al de los varones. En efecto, al considerar solo las personas ocupadas, el porcentaje de empleo no registrado es del 53% entre mujeres y 46% entre varones (ENMA, 2020).

La ENMA también permite observar diferencias de género en los circuitos productivos en los que se insertan las personas migrantes. Estos circuitos son actividades que comparten lógicas de producción. En el siguiente gráfico, se observa la distribución de varones y mujeres migrantes en cada uno de los circuitos definidos por la ENMA.

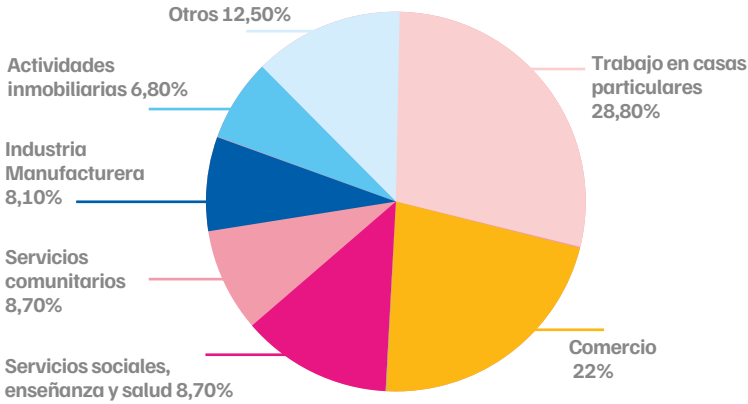
Gráfico 2: Circuitos de producción y participación de género en población migrante. 2020



Fuente: Encuesta Nacional de Migrantes de Argentina (ENMA, 2020)

Asimismo, un informe de la oficina de Argentina de la Organización Internacional para las Migraciones permite complementar esta información con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), conducida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos para los cuatro trimestres de 2021 (OIM Argentina, 2022). El relevamiento confirma la tendencia de los datos de la ENMA: en el sector del trabajo doméstico se inserta la mayoría de las mujeres migrantes ocupadas (28,8%). Si se le suman las actividades sociales, de enseñanza y salud, se observa que casi el 42% de las mujeres migrantes estaban ocupadas en trabajos vinculados con la economía del cuidado en sentido amplio (Gráfico 3).

Gráfico 3 Distribución por ramas de actividad de las mujeres migrantes asalariadas. Año 2021



Fuente: OIM (2022): Las personas migrantes en la postpandemia. ¿Un retorno a la normalidad? sobre la base de procesamientos de la EPH 2021.

Por otro lado, el 33% de la población migrante encuestada en la ENMA manifestó recibir ayudas sociales, sea de parte del Estado argentino, de organismos internacionales o de la sociedad civil. La cifra es mayor para las mujeres (36%) que para los varones (28%). Entre la población que manifestó recibir ayudas sociales, las más frecuentes fueron la Asignación universal por hijo-AUH (24%) y las jubilaciones (17%), seguidas por distribución de bolsones de comida (7%) y prestaciones por discapacidad (4%).

En resumen, se constata que las mujeres migrantes evidencian brechas en el acceso a derechos respecto de los varones, y que éstas se relacionan fuertemente con la división sexual del trabajo. La sobrecarga de trabajo no remunerado parece estar detrás de las dificultades para obtener el DNI,

que es una puerta de entrada fundamental para el ejercicio de los derechos reconocidos en el marco normativo vigente. La proporción de mujeres migrantes sin cobertura de salud supera en tres puntos porcentuales a la de varones; además, también padecen más la falta de registro formal de sus actividades laborales y el desempleo. Finalmente, sus actividades económicas se concentran en el sector del cuidado y el empleo doméstico que, como se mencionó anteriormente, tiene características que facilitan la vulnerabilidad social y económica, a la vez que reproducen los estereotipos de género vinculados con la división sexual del trabajo.

Cuadro 1: El empleo en casas particulares durante y después de la pandemia. Consecuencias para las mujeres migrantes en Argentina

Las restricciones a la movilidad que derivaron de la irrupción de la pandemia de COVID-19 afectaron más a las categorías ocupacionales más precarias, particularmente al empleo doméstico y al cuentapropismo, ambos sectores con alta participación de población migrante. El descenso de la tasa de empleo de las personas migrantes hizo que sufrieran un incremento en la incidencia de la pobreza y la indigencia.

El sector del empleo doméstico fue uno de los más afectados durante la pandemia. Durante el segundo trimestre de 2020, se redujo a la mitad; a finales de 2021, a pesar de la recuperación, todavía se ubicaba un 23% por debajo de los niveles pre-pandemia. Se observa una transformación importante en la participación de mujeres migrantes en este sector: la proporción de ocupación en trabajo de casas particulares pasó de representar un 34,5% de la ocupación femenina migrante en 2019 a un 28,8% en 2021. Esto se da en un contexto donde habría tenido lugar tanto una reducción de la cantidad de migrantes en general como de las ocupadas en particular. En consecuencia, la caída de la cantidad de mujeres migrantes ocupadas como trabajadoras de casas particulares fue aún más relevante.

Esto es importante porque la incidencia de la pobreza entre la población migrante se explica en buena medida por las dificultades vinculadas con la inserción laboral. En 2021, el 58% de las personas migrantes en situación de pobreza en edades activas estaban ocupadas, mientras que en el casos de la población nativa, la mayor parte (50,7%) está en condición de inactividad. A su vez, se observa también un mayor grado de feminización de la pobreza e indigencia entre la población migrante. Mientras que en 2021 el 55,5% de las personas migrantes pobres eran mujeres, entre las personas nativas la proporción es de 51,1%. A su vez, mientras que el 54,3% de las personas migrantes indigentes eran mujeres, la proporción entre la población nativa es de 51%.

El repunte del empleo en casas particulares después de la pandemia, además, se caracteriza por el incremento de modalidades de contratación informal, lo que atenta contra los derechos laborales básicos de las trabajadoras. Según el MTEySS, mientras la cantidad de puestos de trabajo formal en el sector de cuidados y trabajo doméstico en 2023 (467.426) seguía siendo inferior al máximo de 2019 (495.000), la tasa de informalidad va en aumento, pasando de 68,3% a principios de 2022 a 71,5% a principios de 2023.

Fuente: Rubinstein, Lieutier, Segal & Marchioni, en OIM, 2022.

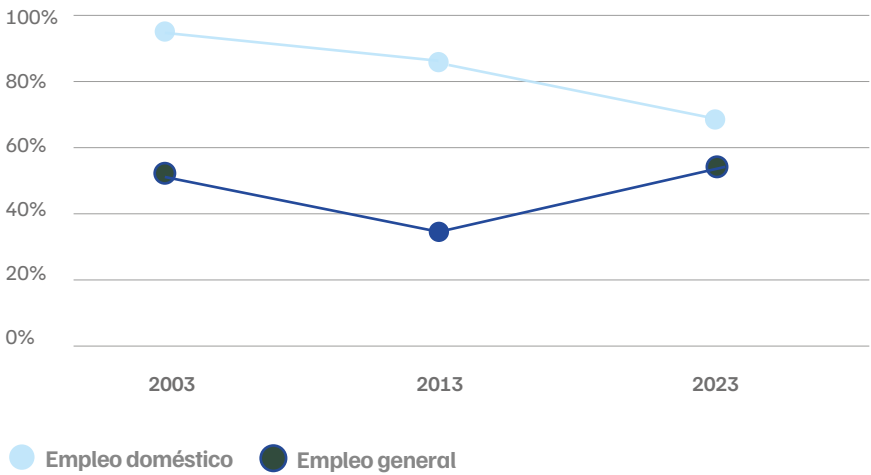
3-Conclusiones

En los últimos 20 años, Argentina consolidó un marco normativo de avanzada en términos de reconocimiento de derechos de las personas migrantes y del personal de casas particulares. Resta preguntarse, no obstante, si el entramado legal fue suficiente para garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos, particularmente en el caso de las mujeres migrantes. La evidencia sugiere que, si bien significó una mejora en las condiciones de vida y laborales, aún quedan desafíos pendientes.

En primer lugar, siguiendo la información provista por la ENMA, se observa que todavía una proporción relevante de mujeres migrantes con menos de un año de residencia en el país (alrededor del 80%) no posee documentación nacional. Las trabas burocráticas, los problemas con los turnos dada la sobrecarga de tareas de cuidado no remuneradas, y los motivos económicos son algunas de las razones de esta carencia. La tenencia de DNI es una puerta de entrada a servicios sociales críticos para fortalecer los ingresos de los hogares y el desarrollo del capital humano, como la educación y la salud de calidad. Se destaca el hecho de que casi la mitad de las mujeres migrantes relevadas por ese instrumento es usuaria exclusiva del sector público de salud (ENMA, 2020).

En cuanto a las condiciones laborales, el Régimen Especial de Trabajadores/as de Casas Particulares y sus políticas complementarias mejoraron el registro del empleo doméstico (Gráfico 4). Entre 2003 y 2013, década caracterizada por una situación macroeconómica estabilizada y la expansión del mercado de trabajo, la informalidad laboral se redujo en 28,5%, mientras que en el sector doméstico este descenso fue de 10,5%. Entre 2013 y 2023, posterior a la sanción del régimen, la tasa de empleo no registrado general aumentó en 37,1%, frente a la del sector doméstico que se redujo en 15,29%. Por lo tanto, se puede afirmar que las políticas de formalización laboral en el sector fueron exitosas, aunque insuficientes para hacer converger la tasa de informalidad sectorial con la del resto de las ramas de actividad. A su vez, tal como se mencionó en el apartado anterior, en el último año se observó un incremento de 3 puntos porcentuales en la informalidad del sector.

Gráfico 4: Tasa de informalidad laboral en conglomerados urbanos. Empleo doméstico y empleo general. 2003-2022



Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2023 y Bertranou y Casanova (2014).

Esta tendencia reciente es preocupante al considerar que los instrumentos de política pública utilizados para favorecer el registro de trabajadores/as en casas particulares enfrentan desafíos únicos por una serie de motivos. En primer lugar, la inspección laboral es más difícil de realizarse en el sector del empleo doméstico en comparación con otros sectores.

En segundo lugar, recientes cambios en la base imponible del Impuesto a las Ganancias han reducido el universo de personas alcanzadas por este gravamen. En 2020, 2,3 millones de trabajadores/as estaban comprendidos dentro de la base imponible; en julio de 2023, este número se había reducido a 1 millón. En septiembre de 2023, se aprobó en el Congreso una iniciativa legislativa para que, a partir de 2024, solo las personas con ingresos superiores a 15 salarios mínimos vitales y móviles paguen el Impuesto a las Ganancias. Esto significaría una caída de la base imponible, que pasaría a estar comprendida solo por 90.000 personas[33]. La reducción de la cantidad de personas que pagan el impuesto implica una disminución drástica del universo de empleadores/as que se podría incentivar a formalizar al personal doméstico, en la medida en que dejan de tener la posibilidad de deducir los salarios y contribuciones patronales. Finalmen-

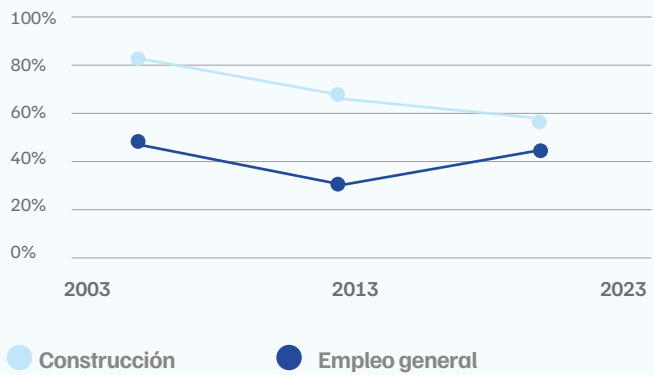
33-Los cálculos sobre la cantidad de personas comprendidas por el Impuesto a las Ganancias se basan en un análisis de Chequeado sobre la base de información de AFIP y el Ministerio de Trabajo. El análisis puede ser consultado aquí: https://chequeado.com/el-explicador/impuesto-a-las-ganancias-cuantos-trabajadores-lo-pagaron-durante-las-gestiones-de-cfk-macri-y-fernandez/

te, las campañas de sensibilización y concientización pueden tener menos éxito en el contexto de una economía que experimenta una inflación interanual superior al 100% y un estancamiento del crecimiento económico.

Cuadro 2 : El espejo invertido: Comentario sobre el sector de la construcción

El sector de la construcción tiene ciertas semejanzas, aunque en algunos casos invertidas, con el del sector doméstico. En primer lugar, se constata una alta generización de quienes se desempeñan en esta rama de actividad: el 95,4% son trabajadores varones (DEIyG, 2020). En segundo lugar, al igual que las trabajadoras de casas particulares, el empleo en la construcción tiende a ser de baja calificación y con salarios inferiores al de otros sectores (Bertranou y Casanova, 2014). En tercer lugar, la construcción es un nicho laboral para personas migrantes: antes de la pandemia empleaba al 32,1% de los varones nacidos en otro país y, actualmente, emplea al 26,5% (OIM Argentina, 2022). A pesar de estas semejanzas, el sector de la construcción muestra índices de empleo registrado mucho menores que los del sector doméstico. Y, al igual que este último, ha evidenciado una caída sistemática de la informalidad en los últimos 20 años.

Gráfico 5: Tasa de empleo no registrado en sector construcción y empleo general. 2003-2023



Fuente: Elaboración propia en base a EPH 2023 y Bertranou y Casanova (2014)

Para explicar esta diferencia en la informalidad hay dos factores sobresalientes. En primer lugar, las características del empleo en la construcción hacen que sea más fácil tejer lazos de solidaridad y cooperación entre trabajadores, lo que contribuye a un mayor nivel de sindicalización. Esta llega al 36%, frente al 16,5% de las/os trabajadores domésticos (ENES, 2015). En segundo lugar, las características del empleo también facilitan la inspección laboral por parte de las autoridades públicas y la sanción de los/as empleadores en caso de constatarse faltas en el registro. Esto incentiva a las empresas de la construcción a registrar a sus trabajadores (OIT, 2018).

Fuente: Elaboración propia sobre las fuentes citadas.

4-Recomendaciones de política pública

Ciudadanía y protección social

1-Remover las barreras para agilizar la obtención del DNI digital.

Resulta fundamental agilizar los procesos burocráticos para facilitar la obtención de la residencia en Argentina, paso necesario para la obtención del DNI. Para ello, es importante ampliar los horarios de atención al público, multiplicar los puntos de atención y abordajes territoriales, y garantizar que las personas tengan toda la información sobre la documentación necesaria para realizar el trámite. Una meta orientadora puede ser reducir la proporción de migrantes mujeres que no tienen DNI durante el primer año de residencia en el país.

2-Consolidar un sistema nacional y federal de cuidados que incluya espacios de crianza, enseñanza y cuidado y garantice cupos para hijos/as de personas migrantes.

El cuidado no remunerado en el hogar se presenta como una de las barreras para la gestión del DNI y la búsqueda de trabajo por parte de las mujeres migrantes. Avanzar en la construcción y ampliación de la red de servicios de cuidado puede, entonces, colaborar con la reducción de la carga de cuidado que enfrentan y facilitar la realización de estas otras actividades.

3-Reducir las brechas de acceso al derecho a la salud para las mujeres migrantes y sus familias.

Según la ENMA 2020, casi 1 de cada 2 mujeres migrantes es usuaria exclusiva del sistema público de salud. Es importante garantizar un umbral de prestaciones y fortalecer la gestión de turnos para evitar la sobrecarga de tiempo que conlleva atenderse en centros de salud del primer y segundo nivel de atención. Esto puede lograrse a través de la incorporación al Programa SUMAR y la inclusión de las mujeres migrantes a las bases nominalizadas de los efectores de salud. A su vez, sería deseable que el personal médico y no médico cuente con información y reciba campañas periódicas de sensibilización en contra de la xenofobia y el racismo.

4-Mejorar y asegurar el acceso a instrumentos de protección social de garantías de ingreso, en línea con la Recomendación 202 de Pisos de Protección Social de la OIT.

Actualmente, el requisito de tiempo de residencia continua para acceder a la Asignación Universal por Hijo/a es de dos años. Se recomienda reducir ese tiempo de espera a la mitad.

Según la Encuesta de Condiciones de Empleo, Trabajo y Salud de Trabajadoras Domésticas de Casas Particulares (2018), el 12,5% de las encuestadas tenía 60 años o más, mientras que el 24,8% se ubicaba en el tramo etario de 50 a 59 años. Es importante tener en cuenta la necesidad de cubrir mediante pensiones contributivas (a través de moratorias) o no contributivas (como la Pensión Universal para los/as Adultos/as Mayores) a las trabajadoras domésticas, independientemente de su condición de migrante, que no cuenten con los años de aporte suficientes para ingresar al régimen ordinario.

Formalización laboral en el sector de trabajo doméstico

5-Continuar y escalar campañas de información y sensibilización sobre derechos laborales de trabajadores/as de casas particulares.

Fortalecer la concientización sobre derechos laborales y deberes de la parte empleadora entre las personas migrantes, con foco en el Régimen Especial para Trabajadores/as Domésticos/as. Trabajar en conjunto con redes comunitarias migrantes, organizaciones de base y organizaciones de la sociedad civil para fomentar el conocimiento de la normativa vigente por parte de las trabajadoras.

Fomentar la firma de acuerdos multilaterales y binacionales de seguridad social para garantizar la transferibilidad entre los sistemas de seguridad social y las prestaciones a las personas migrantes, de forma tal de incrementar el atractivo de gestionar el alta en la seguridad social en el país de destino.

Extender las sedes del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que actualmente solo opera por mandato legal en la Ciudad de Buenos Aires, pero es susceptible de ampliación a las jurisdicciones que manifiesten voluntad de alojarlo.

Finalmente, es importante avanzar en el diseño de mecanismos de seguridad social para los casos de trabajadoras/os que reportan menos de 16 horas semanales de trabajo. Actualmente depende de que ellos/as

complementen los aportes para acceder a las prestaciones, algo que es difícil dados los salarios relativamente bajos del sector.

6-Continuar y escalar los programas de incentivo fiscal para la formalización del trabajo doméstico

Continuar y escalar el Programa Formalizadas. Incluir, para la edición 2024, la condición de migrante como eje de vulnerabilidad (como actualmente están incluidas las identidades trans y travestis y las personas con discapacidad). Es preciso también consolidar esquemas progresivos de incentivos fiscales para evitar bajas tasas de formalización por parte de empleadores/as de clase media que tienden a contratar personas con menor carga horaria. Resulta necesario, además, fomentar la participación de mujeres migrantes en programas de certificación de competencias laborales y de redes de empleo.

7-Innovar en los mecanismos de registro e inspección de trabajadoras/es domésticos

Dadas las dificultades que presenta la rama de actividad para la inspección en el lugar de trabajo, algunos países avanzaron en innovaciones que no violan la privacidad del hogar y, al mismo tiempo, refuerzan el control sobre la formalización del vínculo laboral entre empleadores/as y empleadas/os. En primer lugar, es fundamental promover el registro a través de libretas de trabajo que incluyan la información sobre salario, cantidad de horas trabajadas, horarios de salida y entrada, tipo de tareas, entre otras. Esta libreta puede digitalizarse y ser solicitada a la parte empleadora por las autoridades de inspección en cualquier momento, tal como se hace en Chile y Uruguay. En segundo lugar, y complementariamente, se puede solicitar la inspección en la entrada del domicilio y, en caso de negarse la parte empleadora, efectuar un pedido de entrevista en la que se vea obligada a llevar la libreta de trabajo actualizada como se realiza en Ecuador y Uruguay (Lexartza, Chaves y Carcedo, 2016). En el caso de Argentina, esto requiere una fina articulación entre las autoridades de aplicación de AFIP y MTEySS, a nivel federal, y con las de las provincias y municipios a nivel subnacional, en línea con el pedido de la OIT al gobierno argentino de establecer las condiciones con arreglo a las cuales se podría autorizar el acceso de los inspectores al domicilio con el debido respeto a la privacidad (ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022).

8-Fomentar la sindicalización de los/as trabajadores/as de casas particulares

Dada la escasa sindicalización del sector, es importante que el Estado colabore con las entidades gremiales para incrementar la afiliación gremial. Esto puede requerir cooperación en la gestión de la información, campañas de concientización conjuntas, y facilitación de la tramitación por parte de los sindicatos. A su vez, se propone estudiar la pertinencia del artículo 18 de la Ley de Asociaciones Sindicales, que actualmente establece que el 75% de los cargos directivos y representativos deben ser desempeñados por ciudadanos/as argentinos/as.

Institucionalidad y regulación

9-Mejorar los sistemas de información vinculados con población migrante

Tal como se mencionó, la información sobre la situación social, laboral y económica de las personas migrantes es incompleta, fragmentaria y desactualizada. Es importante avanzar en un mecanismo de coordinación para la gestión de la información que permita contar con un diagnóstico claro y comprehensivo, como también actualizable con una periodicidad al menos anual. Esto requiere la cooperación entre organismos como el INDEC, el MTEySS, el RENAPER, la Dirección Nacional de Migraciones, y el Ministerio de Interior.

10-Analizar la tendencia a la digitalización de la intermediación laboral del empleo doméstico y estudiar caminos posibles de regulación

Si bien es una tendencia incipiente, es preciso que el Estado analice la digitalización de las relaciones laborales entre partes empleadoras y empleadas, con el objetivo de proteger las trayectorias laborales de quienes se desempeñan como trabajadores/as en casas particulares (Pereyra, Pobleta y Tizziani, 2023). Para ello, existe literatura académica relevante que analiza los casos de India (Tandon, 2021) y de Australia (Khan, Williams y Mayers, 2023). Los estudios dan cuenta de factores subjetivos y objetivos que llevan a las trabajadoras a utilizar plataformas digitales para gestionar sus clientes, qué desafíos enfrentan y qué mecanismos regulatorios pueden garantizar sus derechos.

Bibliografía

Abrahamson, P.
2018, Solving the Care Crisis in Latin America though market solutions: The case of domestic migrant care workers in Buenos Aires. Politiche Sociale.

Andrenacci, L.
2019, Desigualdad y exclusión en América Latina. Buenos Aires: Revista Estado y Políticas Públicas.

Bertranou, F., y Casanova, L.
2014, Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

Brumat, L., y Amancay Torres, R.
2015, La ley de Migraciones 25.871: un caso de democracia participativa en Argentina. Estudios Políticos.

Ceriani, P., Courtis, C., Pacecca, M. I., Asa, P., & Pautassi, L.
2009, Capítulo IV: Migración y trabajo doméstico en Argentina: las precariedades en el marco global. En M. E. Valenzuela, & C. Mora, Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Courtis, C., & Pacecca, M. I.
2010, Género y trayectoria migratoria mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Papeles de Polación, 155-185.

Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Bondi, A., & Karczmarczyk, M.
2019, El género del trabajo. Buenos Aires: CIPPEC-ONU Mujeres - OIT - PNUD.

Dirección Nacional de Población.
2022, Caracterización de la migración internacional en Argentina a través de los registos del RENAPER. Buenos Aires: Gobierno de la República Argentina.

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.
2020, Las brechas de género en Argentina. Estado de situación y desafíos.

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.
2021, Registradas: Más empleos y máss derechos para trabajadoras de casas particulares. Buenos Aires: Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.

Domenech, E.
2007, La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina. París: Revista Europera de Migraciones Internacionales.

ECETSS.
2020, Condiciones de empleo, trabajo y salud de trabajadoras domésticas de casas particulares. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina.

ENMA.
2020, Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020. Buenos Aires: Red de Investigaciones en Derechos Humanos / CONICET.

EPH.
2021, II T Encuesta Permanente de Hogares. Ciudad de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
Gobierno de la República Argentina.
4 de Octubre de 2023, Argentina.gob.ar. Obtenido de Argentina.gob.ar: https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion

Groisman, F., & Cortés, R.
2004, Migrations, the labour market and poverty in greater Buenos Aires. Santiago de Chile: ECLAC.

Groisman, F., & Sconfienza, M. E.
2013, El servicio doméstico en Argentina. Particularidades y desafíos de un sector relegado (2004-2012). Carta económica regional.

Hochschild, A.
2000, Global Care Chains and Emotional Surplus Value. En T. Giddens, & W. Hutton, On the Edge: Globalization and the New Millennium (págs. 130-146). London: Sage Publishers.

Iniciativa Spotlight Argentina.
2022, Estudio cualitativo sobre la violencia y el acoso en el sector del trabajo doméstico en Argentina. Buenos Aires: Iniciativa Spotlight.

Khan, M., Williams, P., & Mayers, R.
2023, Caring in the Gig Economy: A relational perspective of Decent Work. Work, Employment and Society.

Lexartza, L., Chaves, M. J., y Carcedo, A.
2016, Políticas de formalización del trabajo domético remunerado en América Latina y el Caribe. Lima: Organización Internacional del Trabajo .

Llambías, J. C.
2021, Caracterización del empleo doméstico en Argentina. Buenos Aires: Ensayos de Política Económica.

Magliano, M. J.
2008, Mujeres migrantes, Estado y Desigualdad Social: La política migratoria argentina desde una perspectiva de género. Córdoba: III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población.

Mármora, L.
2004, Las leyes de migración como contexto normativo. En R. Giustiniani, Migración: un derecho humano (págs. 59-65). Buenos Aires: Prometeo.

Martelotte, L.
2015, Cadenas globales de cuidado. Entre la reproducción y la autonomía. Análisis de las migrantes peruanas en Argentina. Buenos Aires: Revista Argumentos. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Nicolao, A.
2010, El Estado Argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. Ciudad de México: Revista Convergencia.

Notarstefano, I.
2021, Sindicalización de las trabajadoras de casas particulares: la madre de muchas batallas. Buenos Aires: Ecofeminita. Disponible en: https://ecofeminita.com/sindicalizacion-tdcp/?-v=5b61a1b298a0.

OIM Argentina.
2022, Las personas migrantes en la pospandemia. ¿Un retorno a la normalidad? Buenos Aires: OIM Argentina.

OIT.
2019, Panorama Laboral 2019. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

OIT
2021, El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio 189. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

ONU Mujeres, OISS y OIT
2022, Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica.

ONU Mujeres y CEPAL.
2021, Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidado en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación. Santiago de Chile y Ciudad de Panamá: CEPAL y ONU Mujeres.

ONU Mujeres, OIT y CEPAL
2020, Trabajadoras Remuneradas del Hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19. Panamá, Santiago de Chile, Lima.

Pacecca, M. I., y Courtis, C.
2008, Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y política. Santiago de Chile: Serie Población y Desarrollo. CEPAL.

Pereyra, F., Pobleta, L., & Tizziani, A.
2023, Plataformas digitales de servicio doméstico y condiciones laborales. El caso de Argentina. Ciudad de Buenos Aires: OIT.

Pérez Orozco, A.
2007, Cadenas Globales de Cuidado. Documento de Trabajo N° 5. Santo Domingo: UN INSTRAW.

Registradas.
2023, Informe de Gestión 2022. Ciudad de Buenos Aires: Gobierno de la República Argentina.

Rodríguez Nardeli, A. L.
2015, Impacto del programa de profesionalización del servicio en casas particulares. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

Secretaría de Seguridad Social.
2023, Estadísticas laborales. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Tandon, A.
2021, Gender and gig work: Perspectives from domestic work in India. London: London School of Economics and Political Science.

6 Migración y derechos de la niñez y la adolescencia en Argentina

Pablo Ceriani Cernadas para UNICEF[34]

Introducción

Hace 20 años, la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 saldaba una de las deudas que la democracia argentina mantenía con el compromiso de respeto por los derechos humanos asumido en la Constitución y en la adopción de distintos instrumentos internacionales. La nueva norma derogó la denominada "Ley Videla" (22.439) que había sido adoptada durante la última dictadura militar basada en un enfoque de control y amenaza que negó y restringió ilegítima e inconstitucionalmente los derechos de las personas migrantes. Por ello, la **Ley de Migraciones representó un verdadero cambio de paradigma por el contenido y alcance de los derechos en ella reconocidos, por la importante participación democrática y social que acompañó el proceso de discusión y aprobación del proyecto, y por el enfoque que este reconocimiento supuso para la política migratoria argentina y su efecto a escala regional en los años siguientes[35].**

34- Este artículo fue escrito por Pablo Ceriani Cernadas para UNICEF, bajo la coordinación de Alejandro Morlachetti, Child Protection Specialist de UNICEF Argentina.
35-La ley reconoce el derecho a la migración como un derecho humano esencial e inalienable de la persona. Dispone además la igualdad de acceso y garantía de los derechos entre nacionales y extranjeros, incluyendo expresamente la igualdad de acceso a los servicios de salud y educación, entre otras disposiciones que ratifican el cambio de paradigma. Al respecto, ver, entre otros, Giustiniani (2004), CELS (2004), UNLa-UNICEF (2013), Ceriani Cernadas (2017).

Unos años más tarde, en 2005, la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 26.061, ratificaba otro cambio de paradigma ya que la norma compatibilizó la legislación interna con las obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, de jerarquía constitucional. La consideración de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) como sujetos plenos de derechos en la ley comenzaba a dejar atrás -al menos, en el plano normativo- una historia de tratamiento de la niñez y la adolescencia como objeto de asistencia, tutela y segregación, la cual se había iniciado en los albores del siglo XX, donde la estigmatización y criminalización de la inmigración se complementó con la señalización de los/as niños/as como potenciales riesgos que requerían medidas de control social[36].

Estas dos normativas significaron un punto de inflexión en el tratamiento legislativo (y por ende, en otros aspectos también) de ambas temáticas, es decir, las migraciones y la infancia. Las dos leyes, sin perjuicio de la valoración detallada de cada uno de los artículos que las componen, coinciden en la superación de una visión desfasada e inconstitucional que legitimaba la vulneración de derechos básicos. Sin perjuicio de ello, es preciso señalar que también tienen en común que una no incorpora a la otra y viceversa. Es decir, la ley de migraciones prácticamente no hace alusión a la niñez y la adolescencia -excepto unos pocos artículos relativos a la protección de la familia-, y la norma sobre derechos de la infancia no contempla de manera expresa la cuestión migratoria. En el mismo sentido, la ley 26.165 (de reconocimiento y protección de refugiados/as, de 2006) presenta similares problemas que la ley de migraciones: la ausencia de cláusulas dirigidas a garantizar expresamente los derechos de NNA -y los principios que los acompañan, como el interés superior del niño- en todo lo relativo al ejercicio del derecho humano a solicitar y recibir asilo.

En 2003, la cuestión de la niñez y la adolescencia en contexto de migración aún no había adquirido cierta visibilidad. Los primeros estándares internacionales se desarrollaron pocos años después, con relación a los NNA no acompañados fuera de sus países de origen (Comité de Derechos del Niño, 2005). Para entonces, entre los derechos que se denunciaban como vulnerados bajo el amparo de la ley Videla se encontraba el de la vida familiar alterada por medidas de expulsión, así como el derecho a la educación de los NNA (CELS, 2002, 2003). La falta de un mayor conocimiento sobre el impacto de las normas migratorias en la infancia, y sobre la necesidad de interpretarlas a la luz de la Convención sobre los

36-En efecto, dando continuidad a medidas de control social presentadas como respuesta a la supuesta "peligrosidad" y "amenaza" provocada por la inmigración, como las leyes de Residencia (1902) y de Defensa Social (1910), en 1920 se aprueba la Ley de Patronato de menores (10.903), que fijará las bases de la política de infancia por casi un siglo (ver Luaces, Rosario, 2021).

Derechos del Niño, explica por qué, veinte años atrás, la ley 25.871 casi no menciona a los NNA ni los principios que regulan sus derechos.

Esta laguna de la ley migratoria ha llevado a que, desde entonces, uno de los desafíos de las políticas públicas (tanto migratoria como de infancia y adolescencia), sea articular ambos enfoques para potenciar y asegurar la protección de los derechos de NNA migrantes y sus familias. Esa limitada articulación responde, por un lado, a la persistencia de retos en ambas materias, particularmente respecto de las medidas que deberían haber sido puestas en práctica para garantizar una efectiva implementación de los derechos reconocidos en ambas leyes. Por el otro lado, a la doble transversalización que estas temáticas exigen. Esto es, la plena internalización de los derechos de la niñez y adolescencia en todos los aspectos de las políticas migratorias (incluyendo los temas de asilo y reconocimiento de personas refugiadas), y la inclusión de las necesidades y condiciones de vulnerabilidad de la niñez migrante (o hijo/a de migrantes) en las políticas de infancia[37].

En este marco, el presente artículo analizará los avances, las dificultades encontradas y los desafíos pendientes en lo relativo a la realización efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de migración en Argentina, con base en la normativa vigente y de los principales estándares internacionales. El propósito de este texto no es componer una fotografía de la situación de la niñez migrante -lo cual escapa a su extensión y posibilidades- sino visibilizar los progresos más relevantes e iluminar algunos nudos problemáticos y retos fundamentales que el escenario actual plantea para una implementación adecuada a 20 años de la sanción de la ley de migraciones[38].

A tal fin, recorreremos cinco ejes temáticos que evidencian algunos avances producidos a partir de la adopción de la ley 25.871 y revelan, a su vez, los desafíos de las políticas públicas dirigidas a avanzar en la realización plena de los derechos conquistados. Estos temas son los siguientes: 1) la producción de información sobre niñez migrante en el país; 2) la institucionalidad de la política migratoria; 3) la condición migratoria como posible obstáculo para el ejercicio de derechos; 4) el impacto de medidas de control migratorio; y 5) la problemática de la xenofobia y otras formas de discriminación interseccionales.

37-Me refiero al "doble déficit" destacado en trabajos anteriores (por ejemplo, ver Abramovich, Ceriani Cernadas y Morlachetti, UNICEF Working Paper, 2011).
38-Parte de la información analizada en estas páginas integra el informe *Migraciones y derechos de la niñez y adolescencia en Argentina en tiempos de pandemia* (en proceso de edición, 2023) elaborado por Programa Migración y Asilo del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la oficina de UNICEF en Argentina.

1-La producción de información sobre niñez en contexto migratorio

Los Comités de Derechos del Niño y de Derechos de Personas Migrantes y sus Familiares, en sus Observaciones Generales Conjuntas (2017a, párr. 16) señalaron: "Los Estados parte deben elaborar una política sistemática basada en derechos con respecto a la reunión y difusión pública de datos cualitativos y cuantitativos sobre todos los niños en el contexto de la migración internacional a fin de que fundamenten una política global encaminada a proteger los derechos de los niños. Esos datos deben desglosarse por nacionalidad, situación de residencia, género, edad, origen étnico, discapacidad y todas las demás condiciones pertinentes para vigilar la discriminación interseccional. Los Comités destacan la importancia de elaborar indicadores que midan la observancia de los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional, entre otras cosas aplicando un enfoque basado en los derechos humanos (…). Esa información debe ponerse a disposición de todos los interesados, incluidos los niños, respetando plenamente los derechos a la privacidad y las normas de protección de datos. Las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes interesados deben tener la posibilidad de participar en el proceso de reunión y evaluación de los datos."

En la República Argentina, aún persisten numerosos desafíos en cuanto a la recolección y análisis de la información sobre la niñez en contexto de migración, especialmente desde un enfoque de derechos. Los datos existentes son escasos, y por lo general, no cuentan con los criterios de desagregación por ejemplo respecto de la nacionalidad, el tiempo de residencia o la condición migratoria. Otra dificultad es que los datos que se recolectan -de manera estable o coyunturalmente- no se encuentran articulados entre sí, a fin de identificar necesidades transversales y elaborar políticas integrales. Ello torna complejo el conocimiento más preciso sobre sus condiciones de vida y de ejercicio de derechos en diversas esferas, incluyendo en los propios registros de tipo "migratorio" (ingreso, residencia, tiempo de permanencia en el país, condición migratoria, y otros conexos).

Al momento de elaborar este artículo, los datos del Censo 2022, particularmente en lo relativo a población migrante en Argentina, aún no han sido publicados en su totalidad. Sin perjuicio de ello, la Dirección Nacional de Población (2022) estimaba que, a mediados de ese año, con base en los datos sobre los DNI y residencia, había 3.033.786 de personas migrantes (de las cuales más del 87% han nacido en un país sudamericano)[39]. Ello representaría cerca del 6.5% de los 46 millones de habitantes del país.

39- Dirección Nacional de Población (2022).

Esos mismos datos arrojan algunas estimaciones sobre niñez y adolescencia, aunque no permiten saber con exactitud qué porcentaje de esta población corresponde a personas menores de 18 años de edad, ya que la desagregación por grupos etarios incluye la categoría 15-19 años -es decir, incluyendo dos años que corresponden a personas adultas. Hecha esta aclaración, según la misma Dirección de Población, a enero de 2023 había 233.625 personas migrantes con DNI -con proceso digital- entre 0 y 19 años de edad[40].

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Niñas, Niñas y Adolescentes[41], en 2019-2020 el 0,9% de los NNA de 0 a 17 años que residían en la República Argentina, mayoritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en la región pampeana, había nacido en el extranjero. A su vez, el mismo informe consigna la proporción de NNA que vivían con, al menos, una persona migrante, el porcentaje asciende a 6.3% y es del 11.9% en el AMBA.

En cuanto a las personas migrantes que solicitan ser reconocidas como refugiadas, entre 2018 y 2022 se han iniciado 15.515 trámites, correspondiendo el 21% (1992 personas) a menores de edad, según informa la CONARE (2023). A su vez, de las 840 personas reconocidas como refugiadas en ese lapso de tiempo, 172 correspondió a menores de 18 años. Ahora bien, la información disponible no permite saber cuántos de esos NNA han solicitado asilo (o fueron reconocidos como refugiados/as) de manera individual -por ejemplo, como NNA no acompañados- y cuántos están registrados como acompañantes en el marco de una petición iniciada por su padre, madre u otro representante legal.

La información que se produce de manera periódica -o la que podría recolectarse a través de la investigación o pedidos de acceso a información pública- no posibilita conocer diversos aspectos relativos a la niñez y adolescencia migrante. Este reto es mayor aún en el caso de hijos o hijas de personas migrantes, debido a la falta de inclusión de este aspecto en los criterios de desagregación de información a recolectar (ello permitiría dar seguimiento, con el paso del tiempo, al proceso de inclusión social, acceso a derechos y condiciones de vida de las familias migrantes y los hijos o hijas que nacen en el país). Todo ello repercute al momento de la formulación de diversas políticas públicas.

40- Véase https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_extranjeros/.
41-Elaborada por UNICEF en colaboración con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales a través del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y en articulación con las distintas áreas sociales del Gobierno nacional.

En este sentido, y con unas pocas excepciones, los métodos de recolección de información en diversos ámbitos no posibilitan tener datos estadísticos sobre diferentes aspectos vinculados por ejemplo a la salud de las personas y familias migrantes, en general, y NNA en particular. Si bien es posible pensar que la no recolección de determinados datos como la nacionalidad o la condición migratoria apunta a prevenir situaciones de discriminación o estigmatización, la carencia de esa información desagregada también invisibiliza datos que podrían contribuir a fortalecer políticas públicas (incluyendo aquellos factores determinantes de la salud). El desafío estaría en identificar herramientas y estrategias que permitan alcanzar ambos objetivos conjuntamente: asegurar la recolección de información (y su posterior evaluación) sin que ello suponga algún tipo de barrera -formal, práctica o simbólica- para el acceso al derecho en condiciones de igualdad.

De la misma manera, numerosos programas sociales no desagregan la información con base en la nacionalidad, así como tampoco por la condición migratoria de la persona (no solamente regular o irregular, sino categoría y tiempo de residencia). Todos ellos son factores que pueden ser de utilidad para ir midiendo en el tiempo los procesos de inclusión social de las familias migrantes en el país, sus necesidades socio-económicas, así como para identificar posibles obstáculos en el ejercicio de sus derechos.

Resta ver, una vez publicados todos los datos del último Censo Nacional, si es posible tener un conocimiento más detallado sobre las condiciones de vida de las familias migrantes, incluyendo aquellas con hijos o hijas migrantes o nacidos en el país -y por ende, de nacionalidad argentina-. En cualquier caso, la falta de factores relativos a la nacionalidad y tiempo de residencia que no han sido incorporados al cuestionario de recolección de información permiten comprobar que aún quedan diversos desafíos por abordar relativos a la producción de datos.

En cualquier caso, esta reseña brevísima de datos resulta importante para, por una parte, visibilizar la necesidad de fortalecer las políticas de recolección de datos como componente central de políticas públicas. En este caso, aquellas dirigidas a garantizar los derechos de NNA en contexto migratorio, es decir, tanto migrantes -incluyendo solicitantes de asilo y refugiados/as- como los hijos e hijas que han nacido en Argentina de padres que han migrado al país. Por otra parte, porque ello podría poner luz sobre discursos que, desde la sanción de la Ley de Migraciones, han objetado las políticas de ampliación de derechos hacia este sector

NNA

Los niños, niñas y adolescentes

Migrantes o hijos/as de migrantes–

son de los principales afectados por el impacto de la xenofobia y los discursos de la desigualdad

de nuestra población. La falta o insuficiencia de datos contribuye a narrativas contrarias a la migración o la igualdad de derechos, las cuales redundan en prácticas que afectan el desarrollo de los NNA. Más adelante abordaremos sucintamente la cuestión de la xenofobia como otro reto medular en materia de derechos de migrantes en Argentina. Reforzar y afinar los mecanismos de recolección de información podría contribuir significativamente a abordar este desafío.

2-La revisión del marco institucional de la política migratoria: un reto pendiente

A lo largo de los 20 años de vigencia de la Ley de Migraciones, uno de los aspectos que han sido señalados en múltiples ocasiones como una materia pendiente es el de la institucionalidad de la política migratoria. En efecto, mientras que el cambio normativo supuso un giro copernicano, al pasar de un enfoque de seguridad a otro de derechos, ello no tuvo su reflejo en el organigrama institucional competente para su implementación. Aunque la ley aborda múltiples temáticas vinculadas al mandato de diversos ministerios (educación, salud, empleo, justicia, relaciones exteriores, cultura, entre otros), la autoridad designada continuó siendo la misma que en la norma anterior: la Dirección Nacional de Migraciones perteneciente al Ministerio del Interior.

En los últimos 15 años se desarrollaron diversas iniciativas para impulsar la creación de un organismo migratorio multisectorial, o bien un mecanismo de articulación interinstitucional (en línea con lo que los Estados han llamado, en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, un enfoque *pangubermanental*). Algunas de estas propuestas han partido de la necesidad de complementar las lagunas de la ley migratoria y fortalecer la protección de la niñez y adolescencia. Las mesas sobre niñez y migración impulsadas por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y UNICEF (entre 2010 y 2014), junto a múltiples organismos públicos, instituciones de la sociedad civil -incluyendo organizaciones de migrantes- y organismos internacionales, tuvieron los siguientes objetivos complementarios:

a) Transversalizar los derechos de la niñez migrante (e hijos/as de migrantes) en diversas políticas públicas (salud, educación, protección social, etc.).
b) Visibilizar la competencia en “temas migratorios” (mejor dicho, de personas migrantes) de diversos Ministerios, más allá del rol de la DNM.

c) Impulsar mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes áreas del Estado, para lograr una política migratoria integral coherente.

Estas mesas de trabajo contribuyeron a hacer visible las necesidades de la niñez migrante en el ámbito de competencia de algunos organismos (como los Ministerios de Educación y Salud), así como a facilitar ciertas articulaciones hacia adentro del Estado y entre organismos públicos y entidades sociales. Sin embargo, esos avances no se consolidaron como prácticas estables de cada Ministerio, y no fueron suficientes para una eventual reforma institucional de la política migratoria (Ver UNLa-UNICEF, 2013). Recientemente, UNICEF y CAREF han iniciado un plan de trabajo orientado a esos mismos objetivos[42].

En el mismo sentido, a lo largo de varios años, la DNM impulsó un espacio de diálogo con la sociedad civil, que funcionó con particular dinamismo entre 2012 y 2015. Allí se trabajó de manera participativa sobre diferentes necesidades e inquietudes de las personas migrantes, incluyendo NNA, a partir de propuestas presentadas por organizaciones sociales. En esa instancia también se resaltó la necesidad de contar con un mecanismo de articulación intersectorial, que visibilice y refuerce las competencias de otras áreas del Estado con relación a las personas migrantes -y sus derechos-, pero tampoco se logró el resultado esperado. Ese espacio de participación se fue debilitando en los años siguientes, en especial luego de la aprobación del Decreto de Necesidad y Urgencia No. 70/2017, que reformó de manera arbitraria e inconstitucional la Ley de Migraciones.

Ante la ausencia de las reformas necesarias para adecuar el marco institucional de la política migratoria al enfoque de derechos establecido por la ley 25.871, así como la discontinuidad o las limitaciones de espacios de participación intersectorial, la realización transversal de los derechos de la niñez y adolescencia en el campo migratorio, ha tenido un impacto más acotado del esperado. Como luego se verá, ello se ha evidenciado en algunas áreas, tales como: a) la reglamentación de acceso a determinados derechos que se protegen a través de programas sociales focalizados; b) las formas de los procedimientos de residencia o sancionatorios ante la Dirección Nacional de Migraciones, y las decisiones consecuentes; c) la revisión de esos procesos y medidas de la DNM por parte de tribunales como la Corte Suprema de Justicia; y, d) en la tarea pendiente en materia de la lucha contra la xenofobia.

42-Véase https://caref.org.ar/desafios-para-el-acceso-de-derechos-de-las-infancias-migrantes-a-casi-20-anos-de-la-sancion-de-la-ley-nacional-de-migraciones/.

Se trata de ejemplos que dan cuenta de la falta de un abordaje integral de las migraciones y de mecanismos de articulación y transversalización de los derechos de la infancia. Asimismo, esos desafíos pendientes también se observan ante la inexistencia de medidas que podrían haber impulsado una participación institucional estable y formal de organismos de protección de los derechos de la infancia (SENAF, Defensoría de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes) en los procedimientos y decisiones migratorias que impactaran en personas menores de edad -por ejemplo a través de evaluaciones del interés superior del niño, tal como lo exigen los estándares internacionales- (Comités de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño y Derechos de Migrantes y sus Familias, 2017).

En los últimos años, la temática de la niñez migrante ha tenido una creciente atención en instituciones como la SENAF y en la Defensoría de derechos de NNA. Sin perjuicio de ello, aún está pendiente el impulso de medidas para que los órganos competentes en materia de niñez y adolescencia asuman un rol central en asegurar que la lente de derechos de los NNA prevalezca sobre aquella dirigida a cumplir metas de la política de control migratorio, y para regular el acceso a derechos sociales con base en lo dispuesto en la ley de migraciones y los estándares internacionales aplicables.

3. Condición migratoria y acceso a derechos

Uno de los cambios centrales de paradigma reflejados en la ley 25.871 está en el reconocimiento de derechos a las personas migrantes en igualdad de condiciones que las nacionales, incluyendo una prohibición expresa de fijar restricciones con base en la condición migratoria. Artículos como el 6, 7 y 8 de la ley evidencian el paso de un enfoque de restricción de derechos y control migratorio (obligación de toda la administración pública de denunciar a personas en condición irregular ante Migraciones) a uno centrado en la garantía de derechos sin discriminación alguna, especialmente en lo relativo a derechos como la educación, la salud y la protección social -medulares para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

El artículo 6 establece que “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”. La protección de los derechos a la educación y salud se refuerza en los dos artículos siguientes, que se comentarán luego.

El estado anterior a la ley 25.871 no solamente presentaba una normativa arbitraria que restringía estos derechos, sino también una extensión de prácticas administrativas que cumplían con ese mandato inconstitucional. Las denuncias de casos de NNA que no podían ingresar a establecimientos educativos, o lo hacían con diversas limitaciones, o de rechazos en el acceso a diversos servicios del sistema sanitario, fueron escalando a medida que avanza, por ejemplo, la última década del siglo pasado y en los primeros años del presente. Una vez hecho el cambio normativo, las dos décadas siguientes muestran importantes avances también en el cumplimiento de algunos de los artículos de la ley, aunque también prácticas que no se ajustan a ella, incluyendo normas que continúan estableciendo criterios diferentes u opuestos. Previo a identificar brevemente algunos de estos cambios positivos y retos pendientes, es oportuno hacer algunos comentarios sobre la cuestión de la condición migratoria.

Más allá de la importancia de reconocer derechos con independencia del estatus migratorio de la persona, la irregularidad migratoria es un problema en sí mismo para las personas y familias migrantes, afectando sus condiciones de vida en múltiples aspectos, con un impacto particular en la niñez y adolescencia (UNICEF, 2021). Las medidas de un Estado para facilitar la regularidad migratoria (ingreso y/o permanencia regular), incluyendo aquellas dirigidas a que las personas puedan salir de una situación de irregularidad, son decisiones imprescindibles para los derechos de los NNA migrantes o hijos/as de migrantes. La Ley de Migraciones, en su artículo 17, establece el deber del Estado de adoptar medidas en esa dirección, entendiendo la irregularidad como una condición que, antes que perseguirla y sancionarla, debe solucionarse.

La implementación de la ley a lo largo de estas dos décadas revela importantes pasos positivos para prevenir o subsanar la irregularidad migratoria de las personas y familias migrantes que residen en el país y particularmente de los NNA. A modo de ejemplo, la aplicación del art. 23.l de la ley -que receptó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, de 2002- ha sido y sigue siendo un medio esencial para prevenir o reducir la irregularidad migratoria para un elevado porcentaje de las personas migrantes (nacionales de países sudamericanos).

Asimismo, la ley establece el deber del Estado de facilitar el acceso a una residencia regular (art. 17), reconoce el derecho humano a migrar (art. 4) -siendo el primer país del mundo en hacerlo- e incorpora un nuevo criterio de residencia, por razones humanitarias (art. 23.m). Estas cláusulas han sido tenidas en cuenta para impulsar programas de regularización dirigidos a nacionales de países no sudamericanos, incluyendo Haití, República Dominicana y Senegal (2013 y 2022). Sin perjuicio de algunos desafíos

más recientes, a tratarse en la siguiente sección, es indudable que la ley ha contribuido a reducir significativamente el número de personas en situación migratoria irregular -al contrario del efecto de la “Ley Videla”-. Y ello es particularmente importante por la relevancia que aún tiene la regularidad migratoria para el acceso a derechos.

Una primera cuestión que vincula condición migratoria irregular y derechos de la niñez y adolescencia, tiene que ver con el hecho que ese estatus prohíbe a las personas realizar un trabajo remunerado formal. De esta manera, en las familias migrantes, la irregularidad migratoria representa un serio obstáculo para el acceso a ingresos, con la repercusión que ello puede tener en el desarrollo integral de los NNA, es decir, en cada uno de los elementos que conforman sus condiciones de vida, su derecho a un nivel de vida adecuado. Se trata de una de las numerosas dimensiones que evidencian la importancia medular que tiene el facilitar el acceso a una residencia regular como herramienta de protección de derechos de la infancia (UNICEF, 2022).

Respecto al **derecho a la *educación,*** la ley 25.871 supuso un cambio cualitativo fundamental al garantizar la igualdad en el acceso en todos los niveles del sistema educativo, así como en la prohibición de establecer distinciones o restricciones con base en la condición migratoria. En el mismo sentido, cabe recordar que también la Ley de Educación Nacional (26.206, de 2005) reafirma lo regulado en la Ley de Migraciones, al reconocer el acceso igualitario a la educación de personas migrantes y refugiadas en todos los niveles educativos, sean de gestión estatal o privada.

Ahora bien, sin perjuicio de estos avances, los datos de la Encuesta Nacional Migrante (ENMA 2020) revelaron que un 20% de las personas encuestadas había tenido algún tipo de problema para inscribir a sus hijos/as en un establecimiento educativo. Estos inconvenientes remiten a problemas de cupo en las escuelas (15%), así como a dificultades con la documentación de NNA o de los adultos a cargo (2%)[43]. En este punto, es importante subrayar que el Programa Educación, Migraciones y Movilidad Humana, del Ministerio de Educación de la Nación, elaboró recientemente una Guía para la Inclusión Educativa de las personas migrantes[44].

43-Véase https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/encuesta-nacional-migrante-enma/.
44-Véase https://www.educ.ar/recursos/158184/guia-con-orientaciones-para-la-inclusion-educativa-de-las-pe.

Otro aspecto vinculado a la educación de NNA migrantes tiene que ver con ciertos requisitos u obstáculos -por lo general asociados a la condición migratoria- para acceder a programas o trámites. Por ejemplo, aquellos relativos al reconocimiento de estudios previos o la convalidación de títulos adquiridos en el país de origen. Demoras o dificultades en esos procesos tienden a afectar el inicio o continuidad del proceso educativo.

Por otra parte, el acceso a ciertas políticas públicas dirigidas a fortalecer y garantizar el derecho a la educación a sectores sociales en mayores situaciones de vulnerabilidad (como el boleto estudiantil, las Becas Progresar, entre otros), presentan requisitos específicos para personas migrantes. En el caso de las Becas Progresar (subsidio económico dirigido a personas de 16 a 24 años de edad para que finalicen la educación obligatoria), se requiere tener residencia regular en el país de al menos 2 años (en el caso de estudios universitarios, se exigen 5 años de residencia)[45].

En el mismo sentido, es particularmente en el ámbito del **derecho a la *seguridad social y a la protección social,*** donde también se presentan dificultades y obstáculos. En el caso del acceso a los programas de protección social diseñados para población en condición de vulnerabilidad socio-económica el estatus migratorio, el tipo de residencia y la duración de la misma, actúan como criterios determinantes y excluyentes para el ejercicio de derechos.

Uno de los programas más amplios y destacados es la Asignación Universal por Hijo. Los requisitos para acceder están regulados en la ley 24.714. Mientras que desde su creación, en 2009, se exigía un plazo de 3 años de residencia regular en el país (a los NNA y sus padres), a partir del decreto 840/20, ese plazo pasó a ser de 2 años y se debe presentar el DNI. Para muchas personas, el plazo real es mucho mayor, incluyendo el período de irregularidad migratoria (para numerosas familias, puede extenderse durante años), el trámite de residencia y de la obtención del documento. Eso afecta también a quienes están -a veces durante años- a la espera de la resolución de su solicitud del estatuto de refugiado/a.

Esta exigencia de una antigüedad mínima en la residencia para acceder a este programa social ha sido cuestionada desde múltiples ámbitos (entre otros, ver Ceriani Cernadas, Cyment y Morales, 2011; García, 2017; Penchaszadeh, 2021) y también ante sede judicial en numerosas ocasio-

45-Véase https://www.argentina.gob.ar/educacion/progresar.

nes. En 2016, la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia sostuvo que esta exigencia implica limitar derechos reconocidos por leyes nacionales de jerarquía superior, como la ley 25.871 y la 26.061, y tratados internacionales de derechos humanos[46]. En la práctica, y con base en la información de ANSES, en 2021, la cantidad de NNA migrantes beneficiarios de AUH era del 1,3% (un 98.7% de nacionalidad argentina). Ahora bien, con relación a las personas adultas que reciben la Asignación -en representación de sus hijos/as-, las migrantes ascendían a un 8.6% del total[47].

La asignación por Embarazo para Protección Social (AUE) presenta similares condicionantes. La ley 24.714, junto a los requisitos fijados a las mujeres embarazadas en condiciones de vulnerabilidad, exige tener DNI y ser "argentina nativa o naturalizada". Para el caso de mujeres extranjeras, se requiere contar con una residencia mínima y regular en el país de 3 años. El sistema de pensiones no contributivas, estableció criterios restrictivos con base en factores similares (y durante cierto tiempo los mantuvo -en algunos casos hasta la actualidad- a pesar de la sanción de la ley 25.871).

En el caso de la pensión no contributiva por discapacidad, al ser reglamentada a través del Decreto 432/1997, estableció como requisito, para personas migrantes tener 20 años de residencia regular en el país. Dicha cláusula discriminatoria vulneraba de manera irrefutable la Convención sobre Derechos del Niño, al imposibilitar el acceso a este derecho a todo menor de edad migrante que estuviere en las condiciones de vulnerabilidad que este programa social buscaba atender. En 2007, en un caso relativo a una niña de nacionalidad boliviana con discapacidad total (física y mental), esa disposición fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia[48]. Sin embargo, continuó vigente y siendo aplicada sistemáticamente hasta su reciente reforma a inicios de 2023.

En enero del presente año, luego de diversos reclamos por parte de la sociedad civil, iniciativas desde diferentes áreas del Estado -incluyendo la SENAF-, y decisiones judiciales similares a las de la Corte Suprema, tal requisito fue modificado. El Decreto No. 7/2023 realizó dos importantes cambios. Por un lado, redujo el plazo de residencia en personas adultas a 10 años. Por el otro, estableció que "en el caso de solicitantes menores de edad, el requisito se probará mediante la residencia mínima continuada en el país de tres (3) años por parte de sus padres, madres o tutores"[49].

46-Véase https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/967.
47-Información extraída de UNLa-UNICEF (2023, en edición).
48-Véase https://www.cels.org.ar/common/documentos/Reyes_Aguilera.pdf.
49-Véase https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/279166/20230106.

En cambio, la pensión no contributiva para madre de 7 o más hijos, continúa exigiendo una residencia mínima y continua de 15 años en el país, anterior a la fecha de solicitud del beneficio. De esta manera, se excluye no sólo a las personas migrantes que se encuentran en situación irregular, sino también a una gran cantidad de mujeres que regularizaron su situación migratoria pero que no pueden acreditar una antigüedad de 15 años. Ello impacta no solo en la mujer migrante que no puede acceder a esta prestación, sino también en su grupo familiar y, por ende, en los NNA para cuya protección fue creado este programa social.

Desafíos similares persisten en el ámbito provincial. Las pensiones no contributivas de la Provincia de Buenos Aires también contemplan la exigencia de un extenso plazo de residencia en el país como condición para acceder a ellas por parte de las personas y familias migrantes. En los casos de la *pensión por discapacidad, de la pensión para madres solas con hijos/as menores de edad, así como aquellas dirigidas a niños/as con discapacidad y niños/as desamparados/as,* a las personas migrantes se les exige tener 10 años de residencia en el país y 2 en la provincia.[50] Se trata de cláusulas que contradicen la ley de migraciones (art. 6), la Convención sobre Derechos del Niño, y los estándares internacionales relativos a los derechos de los NNA en contexto de migración.

Esta clase de distinciones pueden encontrarse en otra serie de programas dirigidos a garantizar derechos, como la **alimentación, la vivienda o la protección contra la violencia.** Este tipo de restricciones tienden a profundizar las condiciones de vulnerabilidad en la que puede encontrarse una familia migrante, en general, y NNA en particular. A modo de ejemplo cabe señalar los siguientes programas:

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): este programa de ayudas monetarias en contexto de pandemia también exigió el contar con una residencia regular de dos años en el país (según la información disponible, un 4,3% de las personas que lo recibieron fueron migrantes) (Campos, 2022).

Programa Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho (ley 1.878 CABA): para acceder a este subsidio mensual dirigido a mejorar el ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad social, se exige contar con al menos 2 años de residencia en la ciudad y que sus ingresos no superen la línea de pobreza, tener DNI argentino o Credencial de Residencia Precaria expedida por Migraciones.

50-Véase https://www.ips.gba.gob.ar/pensiones.

Prestación Alimentar: esta prestación dirigida a satisfacer las necesidades de la canasta básica de alimentos, tiene como destinatarias de programas como la AUH o las prestaciones no contributivas (discapacidad o madres de 7 hijos, por ejemplo). Pueden acceder entonces las personas migrantes que ya cumplan los requisitos y sean beneficiarias de alguno de esos programas.[51]

Programa Procrear II (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación): entre los requisitos para acceder a las líneas de crédito, las personas migrantes deben tener DNI y residencia permanente en el país (lo cual implica varios años de residencia regular).

Programa Familias en Situación de Calle (Dirección General de Asistencia Integral Inmediata del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires): para recibir el subsidio económico con fines habitacionales provisto por este programa, las personas deben tener DNI o acreditar su residencia precaria;

La Ley 27.452 de Reparación económica para las niñas, niños y adolescentes establece una reparación económica mensual y cobertura de salud para las NNA y jóvenes hasta los 21 años, o personas con discapacidad sin límite de edad, que sean hijos o hijas de mujeres víctimas de femicidio o de homicidio en contexto de violencia intrafamiliar y/o de género. Para acceder al programa se debe tener DNI, y en el caso de NNA, el DNI del representante legal, así como -en caso de migrantes- una residencia de más de 2 años en el país.

Programa para el Apoyo Urgente y la Asistencia Integral Inmediata ante casos de Violencias Extremas por Motivos de Género (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad): para acceder a las prestaciones provistas por este programa, se requiere -en caso de migrantes- tener residencia regular (permanente o temporaria)[52].

Este listado no exhaustivo sobre la regulación para el acceso a programas sociales claves para la realización de derecho a la seguridad y/o protección social -críticos para el desarrollo y la protección de la infancia-, revela la extensión de los desafíos dirigidos a asegurar las condiciones de igualdad previstos en la ley de migraciones. Se observa la pre-

51-Véase https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/prestacion-alimentar.
52-Véase https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/244583/20210519 (ver Anexo I).

sencia de un enfoque que, a diferencia de lo establecido en la normativa, recurre a la nacionalidad -y luego, a factores ligados al estatus migratorio y el tiempo de residencia- para establecer distinciones en el ejercicio de derechos básicos.

4. Derechos de la niñez y procedimientos de residencia y control migratorio: avances, retrocesos, algunas medidas positivas y múltiples desafíos pendientes

El reemplazo de la "Ley Videla" por una legislación migratoria democrática, constitucional y adecuada a los tratados y principios de derechos humanos, estuvo estrechamente vinculado a dos cuestiones: por un lado, al cuestionamiento a la sujeción del reconocimiento y ejercicio de derechos a la condición migratoria de la persona; y por el otro, la necesidad de ajustar los procedimientos migratorios sobre el ingreso y la residencia a las garantías de debido proceso y otros estándares de derechos aplicables. En la sección anterior describimos los avances y desafíos pendientes con relación a la primera cuestión. Aquí nos centraremos en la segunda.

Como se señaló, la entrada en vigor de la ley migratoria -así como la de asilo-, y la ley de derechos de NNA, debería haber llevado a transversalizar y armonizar ambas, para garantizar los derechos de la infancia en contexto migratorio. Ello podría haber ocurrido mediante adecuaciones legislativas, o bien -ante falta de oportunidad, consenso u otros factores necesarios para un cambio normativo- a través de la implementación de esas leyes. Algunas cuestiones demoraron, limitaron o condicionaron su concreción.

En esa dirección, en 2011, y en línea con los estándares interamericanos solicitados por Argentina y otros países del MERCOSUR ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (que serían adoptados tres años después a través de la Opinión Consultiva 21/14), se aprobó un *Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo*[53]. Esta herramienta, que buscaba impulsar mecanismos de articulación interinstitucional para la protección de la niñez migrante desde su detección en ámbitos fronterizos, ha tenido baja implementación. Entre los motivos que pueden explicarlo está la falta de la adecuación institucional que antes se describió, así como de las acciones concretas (formación, mecanismos de coordinación, presupuesto, adecuación de prácticas administrativas, entre otros).

53- Véase https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/12/Anexo1.pdf.

A nivel regional también se impulsó una iniciativa dirigida a promover la protección de los derechos de NNA en el contexto de la movilidad entre Argentina y otros países de América del Sur. En 2016, los Estados del MERCOSUR aprobaron la *Guía Regional para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes*[54]. Este instrumento, que también estaba orientado a poner en práctica los estándares fijados por la Corte Interamericana -ante la solicitud de estos mismos Estados[55]-, tampoco ha derivado en medidas concretas para su efectiva implementación. Por ello, los criterios de ingreso al país continuaron, en buena medida, sin la existencia de una garantía de procedimientos que aseguren un enfoque de derechos de la niñez y adolescencia, en línea con los estándares regionales y universales. Con posterioridad, se presentaron nuevas problemáticas vinculadas a cuestiones de ingreso y residencia que agudizaron las dificultades. Algunas de ellas se vincularon con los sistemas de tramitación de la residencia en línea -a partir del llamado sistema RADEX. Demoras excesivas, precios elevados y otras restricciones derivadas de reformas implementadas desde inicios de 2016, condujeron a incrementar la irregularidad migratoria de personas y familias residentes en el país, revirtiendo la tendencia positiva al respecto desde la entrada en vigor de la ley 25871.

Complementariamente, en el contexto del desplazamiento del creciente flujo de personas que migraron desde la República Bolivariana de Venezuela a otros países, una importante cantidad de NNA venezolanas llegaron al país. Muchos de ellos tenían -y aún hoy, tienen- dificultades para contar con documentación de identidad -bien por normativas del país de origen o por las mismas circunstancias de vulnerabilidad-. Al respecto, una primera medida que se implementó fue la Disposición DNM 520/2019, por la cual se creó un programa especial para migrantes de nacionalidad venezolana que tenía entre sus objetivos facilitar su ingreso al territorio nacional[56].

54-Véase https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/guia-regional-del-mercosur-para-la-identificacion-y-atencion-de-necesidades-especiales-de-proteccion-de-los-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes/.
55-Véase https://www.ippdh.mercosur.int/solicitud-de-opinion-consultiva-sobre-ninez-migrante-ante-la-corte-idh/.
56. Ello cambió desde mediados de 2019 en los casos de Chile, Ecuador y Perú, que decidieron comenzar a exigir una visa a las personas de nacionalidad venezolana, medidas que contribuyeron a un incremento sustancial de la movilidad irregular en la región -circunstancia que se profundizaría poco tiempo después, ante el cierre de las fronteras en contexto de pandemia.

Sin embargo, los trámites de residencia no tuvieron la misma flexibilidad (CAREF, 2021) y en consecuencia, una importante cantidad de familias, NNA venezolanos, habiendo ingresado al territorio de forma regular, permanecieron en condición irregular, perpetuando o complejizando su situación de vulnerabilidad. La rigidez del sistema RADEX, los costos u otros obstáculos, contribuyeron a ello. En esa situación, algunas familias recurrieron a la vía del asilo (bien en ejercicio de ese derecho humano y/o como una vía de regularización -al menos, temporal-, considerando las dificultades encontradas en los procedimientos de residencia ante la DNM).

Una importante y positiva decisión de la DNM, fue la adopción de la Disposición 1891/2021, que aprobó el "Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos". Los fundamentos de esta decisión dirigida a regularizar su situación migratoria, independientemente de su forma de ingreso al territorio o de la falta de cierta documentación, resume de manera rotunda y detallada los principales estándares internacionales aplicables[57].

Sin perjuicio del indudable carácter positivo de esta Disposición (en términos normativos y operativos), su carácter temporario (60 días) supuso una contradicción en sí misma con los fundamentos de la medida. En efecto, si la regularización era la respuesta adecuada para cumplir con las obligaciones, principios y estándares internacionales aplicables, no cabría introducir un plazo máximo para respetar esos deberes y proteger los derechos en juego. Las condiciones de irregularidad y vulnerabilidad en la que se encuentran NNA migrantes -muchos de ellos, de la misma nacionalidad- que no han podido acogerse a este programa (entre otras razones, por presentarse o ingresar al país con posterioridad al plazo establecido), revelan la continuidad de situaciones que la medida buscaba resolver.

En los años que siguieron a 2016, reapareció un enfoque que retomó la mirada de las migraciones como un problema de seguridad y agudizó las condiciones de vulnerabilidad de quienes estaban en situación de irregularidad migratoria. En ese contexto, en enero de 2017, sobre la base de un discurso que alegaba una supuesta crisis de seguridad vinculada con la comisión de delitos por parte de personas migrantes -percepción no respaldada en las estadísticas oficiales-, se reformularon diversos artículos de la ley con el objetivo de acelerar los procedimientos de expulsión, ampliando así las causales para imponer esa sanción.

57-Véase https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1891-2021-351916/texto.

Esta reforma recortó sustancialmente derechos y garantías reconocidas por la ley y tratados internacionales, afectando también los derechos de NNA. El DNU 70/17 restringió drásticamente el derecho de los NNA a la protección de la familia y la vida familiar, en casos de expulsión de sus padres, y por ende, de separación familiar. La justicia, en 2018, declaró la inconstitucionalidad de dicho Decreto[58]. En 2021, el Poder Ejecutivo reafirmó esa posición, y mediante el Decreto No. 138/2021 (del 4 de marzo de 2021), lo derogó.

La ejecución de la Ley Migratoria durante la vigencia del DNU 70/17 llevó a la presentación de múltiples denuncias internacionales ante los Sistemas interamericano y universal de Derechos Humanos, incluyendo el Comité de Derechos del Niño. Una cuestión preocupante que acompañó esa reforma regresiva fue el impulso de una interpretación particularmente restrictiva del ingreso irregular al territorio, así como la profundización de un criterio existente sobre la situación de personas con condenas penales por la comisión de delitos -sin perjuicio de la levedad o gravedad de cada caso- y el impulso de la expulsión de las personas con antecedentes penales sin tener en cuenta los vínculos familiares y, en particular, los derechos de NNA que pudieran verse afectados.

Estos casos han sido llevados ante instancias judiciales, donde se han evidenciado contradicciones y direcciones opuestas a través de las sentencias que han sido dictadas a lo largo de los últimos 3 años en el ámbito judicial.

Un aspecto positivo de la ley 25.871 fue el de garantizar el derecho de las personas migrantes de acceder a la justicia, asegurando el control judicial de las decisiones de la DNM. Como consecuencia de ello, a lo largo de -al menos- la última década, diversas sentencias dictadas por tribunales federales -por ejemplo, algunas cámaras de apelaciones de la justicia federal-, revocaron decisiones dictadas por la DNM, con base en los derechos de NNA. En algunos casos, los tribunales señalaron que la omisión -por parte de la DNM- de evaluar el interés superior del niño y el derecho a la vida familiar constituye una falta de motivación adecuada que deriva en la nulidad de la decisión. Adicionalmente, las sentencias citaron estándares de la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana, y subrayaron que la protección de la infancia debe primar sobre cualquier objetivo o interés de la política migratoria (Ceriani Cernadas y Odriozola, 2022).

58-Cámara en lo Contencioso-Administrativo Federal, Sala V, Caso CELS y otros c/EN s/amparo, sentencia del 22 de marzo de 2018.

Sin embargo, esta tendencia positiva -en cuanto al acceso a la justicia y a la consideración de los derechos de NNA- no fue profundizada en los años recientes -por ejemplo, promoviendo instancias para que los NNA puedan participar en el proceso y ser escuchados. Al contrario, decisiones de diversos tribunales, y en particular, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han ido generando una dirección opuesta, tanto en aspectos procesales como de fondo. Casos como el de Otoya Piedra v. DNM, y otras sentencias del máximo tribunal, evidencian una preocupante reciente tendencia donde no se han tenido en consideración algunos principios troncales de la Convención sobre Derechos del Niño, como el interés superior y el derecho a participar y ser oído, y derechos en juego como el de la unidad familiar (Ceriani Cernadas y Odriozola, 2022).

Estas decisiones ponen en evidencia los desafíos pendientes para asegurar que los derechos de los NNA se internalicen plenamente en los procedimientos migratorios, incluyendo el ámbito judicial. Los procedimientos administrativos también precisan ser revisados en profundidad, a fin de incorporar un enfoque adecuado de los derechos de la niñez en la ley de migraciones. Es importante tener en cuenta que, como lo ha señalado el Comité de Derechos del Niño (2013), el interés superior del niño, además de ser un derecho y un principio de interpretación, constituye una regla de procedimiento, de donde se deriva el deber de adaptar los procesos que impactan en los derechos de niños, niñas y adolescentes.

5. La xenofobia y su impacto en los niños, niñas y adolescentes. La necesidad de una política de Estado para erradicarla

A nivel global, la problemática de la xenofobia se ha ido agudizando en las últimas décadas. Las expresiones contra la migración no solamente han conducido a delitos de odio, sino también al impulso de políticas de desigualdad y exclusión de las personas migrantes en las sociedades en las que habitan. A pesar del cambio trascendental que implicó la adopción de la Ley de Migraciones, la xenofobia ha sido y continúa siendo un problema serio en nuestro país. Los NNA sufren de múltiples formas esta realidad, especialmente en ámbitos como el educativo –a través del *bullying* xenófobo-, o en el barrio en el que crecen y se vinculan con sus pares. La xenofobia impacta directamente en sus vidas y sus derechos.

A lo largo de estos años, se han llevado adelante algunas iniciativas para combatir este fenómeno como el Programa Educación, Migraciones y Movilidad Humana, creado en 2022, dependiente del Ministerio de Educación, así como la campaña “Escuelas sin discriminación”, impulsada por el Ins-

tituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). En años anteriores, en el marco de las mesas interinstitucionales promovidas por la UNLa y UNICEF, y en articulación con el Ministerio de Educación (programa Educar), se elaboraron una serie de recursos pedagógicos para trabajar en las aulas de los niveles primario y secundario, conocidos como la *Valija de materiales para (re)pensar la inmigración en Argentina,*[59] que estuvieron acompañados de cursos de formación docente sobre la temática de las migraciones y la prevención de la xenofobia.

Sin perjuicio de éstas y otras iniciativas que se hayan desarrollado e implementado en estos veinte años, en la República Argentina continúa siendo una tarea pendiente e impostergable la elaboración de una política de Estado contra la xenofobia. Las falsas representaciones sobre la inmigración, los discursos de estigmatización y criminalización, las voces en favor de la desigualdad de derechos entre nacionales e inmigrantes que cohabitan en nuestra sociedad, continúan teniendo amplia validez y legitimidad. Esta problemática está entre las principales razones por las cuales aún no se han implementado algunas reformas asociadas al camino iniciado con la aprobación de la ley 25.871, o incluso con dificultades, retrocesos u obstáculos que han mitigado o imposibilitado la realización efectiva de sus objetivos en materia de derechos de las personas migrantes.

Los NNA -migrantes o hijos/as de migrantes- son, por un lado, unos de los principales afectados por los impactos de la xenofobia y los discursos de la desigualdad y la restricción de derechos hacia la población migrante. Pero, por el otro, los NNA pueden constituir un actor central para el éxito de una verdadera política pública contra la xenofobia. El ámbito educativo, así como los espacios de sociabilidad comunitario en el cual los NNA crecen y se integran a la sociedad, pueden ser transcendentales para el impulso de políticas dirigidas a la construcción de una ciudadanía inclusiva sobre la base de la cohesión social, la garantía de derechos en sociedades que, como la argentina, se caracterizan por su diversidad cultural -entre otros factores, como producto de la movilidad humana-.

6. Reflexiones finales y recomendaciones

La aprobación de la Ley de Migraciones, veinte años atrás, significó un primer paso fundamental para cimentar una política migratoria desde un enfoque de derechos humanos, contribuyendo a la agenda de transición democrática. Pocos años después, la ley de derechos de niños, niñas y

59-Véase https://www.educ.ar/app/files/repositorio/file/30/16/57f71b70-e955-11ea-a258-917480d9899c/index.html.

adolescentes también vino a saldar una deuda -normativa- con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos. Por aquel entonces, la temática de los derechos de la niñez y adolescencia en contexto de migración internacional recién empezaba a ser visibilizada en algunos ámbitos regionales y globales. De ahí que esos marcos normativos tan importantes como novedosos de comienzos de este siglo no llegaron a incorporarse recíprocamente: es decir, derechos y principios de infancia en la ley migratoria, y derechos de migrantes en la ley de niñez y adolescencia.

Desde entonces, la implementación de la ley 25.871 fue dando resultados en diversas áreas que, de manera directa e indirecta, repercutieron en la protección de derechos de NNA. La aplicación de los artículos 7 y 8 de la ley, por ejemplo, ampliaron y facilitaron el acceso a la educación y la salud, contribuyendo a remover prácticas arbitrarias y discriminatorias que se apoyaban en la normativa migratoria anterior así como en falsas representaciones sobre las migraciones y la supuesta legitimidad de establecer distinciones en las condiciones de acceso a esos derechos.

Complementariamente, las disposiciones dirigidas a facilitar el acceso a la regularidad migratoria también significaron un avance medular para los procesos de inclusión social de las personas y familias migrantes, y por ende, en la protección de la infancia y la adolescencia. Sin perjuicio de ello, las condiciones de vulnerabilidad de familias migrantes que no han venido desde países sudamericanos, o que no han podido finalizar trámites que se han complejizado a partir de su digitalización, así como de las llegadas en tiempos de pandemia, han conducido a que la irregularidad siga siendo un desafío que requiere mayores esfuerzos, en línea con los principios fijados por la Ley de Migraciones. No es posible realizar de manera plena y efectiva los derechos de la niñez y adolescencia en condiciones de irregularidad migratoria -de ellos y/o sus padres-.

Esto se vincula con otra serie de desafíos persistentes, particularmente de armonización normativa. La regla de igualdad de trato introducida por la Ley de Migraciones, y desde la mirada de infancia, también en la ley de derechos de NNA (ambas complementadas y reforzadas por los tratados internacionales), no tuvo aún su reflejo en numerosas normas (leyes, decretos, reglamentos, etc.) que regulan el acceso a múltiples programas sociales dirigidos a garantizar derechos básicos, incluyendo la educación, la salud, la seguridad y la protección social, la vivienda, entre otros.

La regularidad migratoria como condición para la satisfacción de los derechos humanos aparece como un obstáculo recurrente en la regula-

ción de los programas de transferencia de ingresos, a pesar de tratarse de políticas dirigidas a atender a las personas y familias que están en mayor situación de vulnerabilidad. Siendo la irregularidad un indicador de vulnerabilidad, esos requisitos contribuyen a profundizar esa situación, derivando en resultados contrarios a los trazados por esa clase de programas. Ello tiene un impacto particular en los NNA de esos grupos familiares que, aún en condiciones de vulnerabilidad, no pueden acceder a los programas creados por el Estado para mitigarlas. Un análisis integrado de las leyes vigentes -incluyendo tratados como la Convención sobre Derechos del Niño- exige revisar esas prácticas, a fin de cumplir cabalmente el mandato de la Ley de Migraciones.

Ello se vincula con un desafío medular que aún no se ha alcanzado: el progreso normativo que representó la adopción de la Ley de Migraciones a fines de 2003 debía, y aún debe, acompañarse con medidas dirigidas a fortalecer esa reforma y consolidarla como política pública, o mejor aún, como política de Estado. Nos referimos, por un lado, a cambios en el organigrama institucional de la política migratoria, con el objetivo de visibilizar la necesidad de un abordaje integral y holístico (incluyendo la perspectiva de infancia), en línea con el enfoque de derechos y multidimensional que presenta la legislación. Esta reforma es una materia pendiente e ineludible.

Algunas iniciativas fueron desarrolladas en esta dirección a lo largo de estas dos décadas, generando buenas prácticas, formando capacidades institucionales, abriendo vías de articulación interinstitucional y, en particular, visibilizando algunas medidas necesarias para introducir el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en la implementación de la ley migratoria. Más allá de estas prácticas, las iniciativas dirigidas a impulsar ese abordaje intersectorial e interinstitucional, incluyendo la participación activa de organismos competentes en materia de infancia, así como promoviendo transversalmente los derechos de la niñez y adolescencia en diferentes ámbitos de la política migratoria no llegaron a traducirse en políticas públicas.

Estas modificaciones aún no se han concretado, y ello explica algunos de los problemas principales que se han evidenciado en los últimos años, como las múltiples restricciones normativas para cumplir con lo dispuesto en la ley de migraciones con relación a la igualdad en el acceso a los derechos sociales. Por ello, otra de las medidas pendientes -aunque algunos programas sociales han realizado algunos cambios de manera reciente- está en la revisión de las condiciones de ejercicio de esos derechos.

no es posible realizar de manera plena y efectiva los derechos

de la niñez y adolescencia en condiciones de irregularidad migratoria.

Por otro lado, la ausencia de medidas que complementen lo establecido por la ley de migraciones -adecuando su implementación a lo dispuesto en la Convención sobre Derechos del Niño, y los principios y estándares para su aplicación-, también se observa en el ámbito de los procedimientos migratorios. En particular, en los relativos al ingreso al territorio, la tramitación de permisos de residencia y, más aún, los procesos dirigidos a la expulsión del país de una persona.

En estos procesos no se han incorporado -salvo en casos excepcionales- los estándares internacionales elaborados desde 2005 en adelante en materia de derechos de la niñez en contexto migratorio. En particular, no se han desarrollado mecanismos para garantizar el derecho de un niño, niña o adolescente a ser escuchado en esos procesos, para asegurar la realización -en cada caso- de una evaluación del interés superior, y para que ese interés tenga el carácter primordial que debe tener -no es un interés más, entre otros en juego, como lo ha reafirmado en muchas ocasiones el Comité de Derechos del Niño. Tampoco se prevé la participación de órganos competentes en materia de protección integral de los derechos de NNA.

Esa situación ha llevado a la realización de procedimientos y la toma de decisiones que no ha seguido las exigencias que emanan de la Convención de Derechos del Niño y los principios de aplicación, y por ende, la Constitución Nacional. En contexto del retroceso normativo introducido por el DNU 70/2017, ese problema se profundizó, derivando en medidas de expulsión de personas que implicaron la separación de sus hijos e hijas, sin que éstos puedan ser escuchados y sin que sus intereses sean tenidos en consideración.

La ausencia de dichas medidas, la falta de intervención -como política- de autoridades de infancia en estos procedimientos, y desde 2016, la interpretación restrictiva de diversas cláusulas de la ley migratoria (junto a la reforma restrictiva que rigió hasta su derogación en 2021), condujo a prácticas que hasta el día de hoy afectan los derechos de NNA. A pesar de los avances de la ley migratoria, la limitada incorporación de los derechos de la niñez y la adolescencia en esos procedimientos ha llevado, lamentablemente, al desarrollo de una jurisprudencia gravemente restrictiva y preocupante por parte de la Corte Suprema de Justicia, en la cual los derechos de la infancia parecen estar afuera de un marco legislativo formado únicamente por unos pocos artículos de la Ley de Migraciones interpretados de la manera más restrictiva posible.

Finalmente, es oportuno señalar otro desafío de carácter estructural, el cual tiñe las mejores prácticas y reduce el impacto del enfoque de derechos de la ley de migraciones: nos referimos a la problemática de la xenofobia, que opera como un obstáculo para poder alcanzar los objetivos más centrales de esa ley y el resto de normativas y tratados que deben aplicarse conjuntamente, desde una perspectiva de derechos. La realización de los derechos de los NNA migrantes -e hijos/as de migrantes-, y su continuidad en el tiempo -generando condiciones de igualdad-, requiere de una política de Estado contra la xenofobia. El trabajo con los NNA, así como en ámbitos claves como el educativo y el de los medios de comunicación, puede ser central para construir una sociedad cuya diversidad no conviva con el racismo, la xenofobia y la desigualdad como elementos estructurales. Para ello, también es fundamental el fortalecimiento de las políticas de recolección y análisis de datos -con enfoque de derechos, en general, y de niñez en particular- como base para diseñar las políticas y prácticas dirigidas a abordar los desafíos aquí señalados.

Bibliografía

Abramovich, V., Ceriani Cernadas, P., and Morlachetti, A.
2011, *The Rights of Children, Youth and Women in the Context of Migration. Conceptual Basis and Principles for Effective Policies with a Human Rights and Gender Based Approach.* UNICEF. Social and Economic Policy Working Paper. April 2011. Available at https://poblacion-indigena.iniciativa2025alc.org/wp-content/uploads/2017/04/61_The_Rights_of_Children_Youth_and_Women_in_the_Context_of_Migration_FINAL.pdf

Campos, L.
2022, Pandemia, migrantes y programas de transferencia de ingresos, Un análisis desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Revista Cuestión Urbana, Año 6, Nro 11, Junio 2022.

CAREF
2021, *Familias entre fronteras. Niñez venezolana en Argentina: regularización en suspenso.* Buenos Aires, junio de 2021

CELS
2004, *Derechos de Inmigrantes, Solicitantes de Asilo y Refugiados,* elaborado por Pablo Ceriani Cernadas. En CELS, Informe Anual 2004, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, diciembre de 2004
.(2003). *Migrantes: Una deuda pendiente. Veinte años de vigencia de la "Ley Videla" en democracia,* elaborado por Pablo Ceriani Cernadas. En CELS, Informe Anual 2002-2003. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires. Disponible en https://www.cels.org.ar/web/capitulos/migrantes-una-deuda-pendiente-veinte-anos-de-vigencia-de-la-ley-videla-en-democracia/
(2002). *Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria,* elaborado por Pablo Asa y Pablo Ceriani Cernadas. En CELS, Informe Anual 2002, Hechos 2001. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, disponible en https://www.cels.org.ar/web/capitulos/migrantes-ley-inconstitucional-y-practica-arbitraria/.

Ceriani Cernadas, P., y Odriozola, I.
2022, *La (des)protección judicial de los derechos de migrantes y sus familias en Argentina: análisis de la jurisprudencia regresiva reciente de la Corte Suprema y otros tribunales federales (octubre 2021 – junio 2022).* En Revista Debates de Derechos Humanos.

Ceriani Cernadas, P.
2017, *Ampliación de derechos en tiempos de crisis: la política migratoria en Argentina desde 2003.* En Universidad Nacional de San Martín Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias (2017). Observación General No. 3 CMW y No. 22 CRC

Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias
2017, Observación General No. 4 CMW y No. 23 CRC

CONARE
2023, Estadísticas 2018-2022. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2018-2022-rectificado_07-07.pdf

Dirección Nacional de Población
2022, *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER.* Noviembre de 2022. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf

Giustiniani, R.
2004, Migración: un derecho humano. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

Luaces, R.
2021, La Ley 10903, *órganos del deber social e infancias a principios del siglo XX*. En Laura López, Ana, Gabriela Magistris y Silvia Viñas (coordinadoras). *Infancia, control social y derechos humanos. Diez años de saberes en diálogo.* Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Colección Puentes, Buenos Aires, pp. 39-60. Disponible en línea en http://publicaciones.filo.uba.ar/sites/publicaciones.filo.uba.ar/files/CP.%20Infancias%2C%20control%20social%20y%20derechos%20humanos_interactivo_0.pdf

OIM,
2020, Migrantes en la Argentina. Inserción en el mercado de trabajo. Buenos Aires

UNICEF
2020, La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana. Nota técnica. Mayo de 2020, Panamá. Disponible en https://www.unicef.org/lac/informes/la-regularizacion-migratoria-comocondicionesencial-para-la-proteccion-de-nna

Políticas migratorias y Derechos Humanos UNLa-UNICEF
2013, *Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina. Estudio a 10 años de la Ley de Migraciones.* Buenos Aires. Disponible en línea http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/2/ninez-migraciones-y-derechos-humanos-en-argentina-estudio-a-10-anos-de-la-ley-de-migraciones

7 Acceso a la justicia de las personas migrantes en la Argentina, a 20 años de la sanción de la Ley de Migraciones 25.871[60]

María Eugenia Di Paola y Nora Luzi (Dirección) y Karina Carpintero (Coordinación) PNUD Argentina.

Ana Paula Penchaszadeh y Lila García (CONICET) consultoras a cargo de elaboración para PNUD Argentina.

Ángeles Calandri consutora a cargo del procesamiento de datos para PNUD Argentina[61].

Introducción

El objetivo del presente artículo es echar luz sobre las dinámicas de acceso a la justicia de la población migrante en la Argentina, uno de los principales compromisos asumidos por la Ley de Migraciones 25.871 como garantía de su amplio mandato en materia de acceso a derechos en clave universal bajo la perspectiva de la agenda 2030.

Para alcanzar tal fin, en primer lugar, se presentan algunos lineamientos generales sobre el vínculo entre migración y acceso a la justicia; en segundo lugar, se realiza un breve paneo sobre el estado de la cuestión en la Argentina; y, en tercer lugar, se analiza la información sobre esta materia arrojada por el primer testeo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.3.3 sobre acceso a justicia civil de la Agenda 2030, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina.

60-La información estadística presentada en este artículo, ha sido extraída del reporte PNUD (2023) Justicia y Desarrollo Sostenible. El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza. Para mayor información acerca del alcance del ejercicio de medición referido acceda al siguiente link: https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible.

61-El documento fue preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina, bajo la dirección de María Eugenia Di Paola, Coordinadora de Programa; Nora Luzi, Coordinadora de Gobernabilidad Democrática; y la coordinación general de Karina Carpintero, Analista de Programa de Gobernabilidad Democrática. El análisis y la redacción estuvieron a cargo de Ana Paula Penchaszadeh y Lila García. El procesamiento de los datos y la elaboración de los gráficos y cuadros estuvieron a cargo de Ángeles Calandri. Las opiniones,designaciones y recomendaciones que se presentan en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del PNUD.

Los datos aportados por el estudio del PNUD[62] brindan información valiosa e inédita para evaluar en qué medida las personas migrantes residentes en Argentina se ven particularmente afectadas por problemas o conflictos legales, así como para indagar la intersección de la nacionalidad (migrantes/no migrantes) con otras variables, como el género o el perfil socioeconómico y socio-ocupacional, tanto en la incidencia de conflictos como en la potenciación de ciertas situaciones de vulnerabilidad en materia de acceso a la justicia.

1-Acceso a la justicia: un "derecho de derechos" poco ejercido por las personas migrantes[63]

El acceso a la justicia es reconocido como un derecho humano y, a su vez, como un "derecho de derechos" o "derecho-llave" para la cohesión social (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020). Como contrapartida del reconocimiento universal de este derecho, la resolución de conflictos debe ser garantizada como un servicio público esencial, por lo que incluye también el derecho de acudir y promover la actividad de los órganos encargados (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020).

Asimismo implica el derecho a reclamar, por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de los derechos legalmente reconocidos. La posibilidad de realizar tales acciones supone la intervención de instancias judiciales y administrativas, así como de otros factores: (i) el conocimiento de los derechos por parte de las personas; (ii) la posibilidad de convertir una circunstancia que puede o no ser percibida inicialmente como un problema en un cuestionamiento jurídico (iii) los medios (conocidos, disponibles) para poder ejercer sus derechos; (iv) el derecho a obtener una respuesta satisfactoria (IDL-DPLF, 2009) y, en última instancia, la posibilidad de resultados "en el sentido más material del mismo" (Beade, 2015). De esta forma, el acceso a la justicia es un recorrido que deja en evidencia las inequidades sociales, económicas y políticas y, por lo tanto, "no existe una única forma de acceder a la justicia" (Jaramillo Fonnegra, 2023).

62-PNUD (2023) Justicia y desarrollo sostenible El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza.https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible.
63-Respecto de los datos presentados en el presente artículo, estos presentan diferentes bases estadísticas, en función a los segmentos que surgen del entrecruzamiento de datos. Es importante conocer que, a menor base estadística, aumenta el margen de error, es por eso que en el artículo se muestran las bases estadísticas de cada tabla, para que el lector pueda interpretar los datos en función a la base de respondientes.

En el campo de los estudios de acceso a la justicia puede advertirse que su aplicación a personas migrantes encuentra varias limitaciones, en especial, por centrarse en disputas privadas y no en aquellas que tienen como contraparte al Estado. Con frecuencia, además, estos estudios se refieren directamente al acceso a la justicia de los "ciudadanos" (ej. Mayo, 2013; De Stefano, 2012; Riegelhaupt, 2015; IDL y DPLF, 2009) excluyendo del análisis a las personas no nacionales. En particular, se señala que el problema central de los estudios sobre acceso a justicia en Argentina es la escasez de trabajos empíricos (De Stefano, 2012). Las pocas excepciones pueden encontrarse en años recientes, por ejemplo, en torno de los estudios sobre "Necesidades Jurídicas Insatisfechas" producidos desde varias organizaciones de la sociedad civil (ACIJ, CELS e INECIP 2023) y desde la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (con estudios en 2016-2017 y en 2019)[64], o bien bajo el más amplio marco del acceso a la justicia y la desigualdad social[65].

Con todo, las variables examinadas en tales informes no suelen incluir directamente "migración" o "extranjería", con las salvedades que se retoman en la siguiente sección.

Los órganos de Derechos Humanos de la región han identificado como uno de los principales desafíos entre la población migrante y refugiada los "serios obstáculos que enfrentan para acceder a la justicia y, por ende, para disponer de recursos idóneos ante las violaciones a sus derechos" (CIDH, 2016: 15). En las Reglas de Brasilia sobre *Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* (2008) la movilidad internacional es reconocida como una causa de vulnerabilidad, especialmente gravosa entre quienes no hablan el idioma, se encuentran en una situación documentaria o migratoria irregular o se insertan en el mercado informal de trabajo del país de destino (Naciones Unidas, 2000).

En general, los regímenes legales de los Estados diferencian entre nacionales y extranjeros/as (a través de sus leyes de extranjería o migración), lo que con frecuencia se traduce en un acceso diferencial a derechos potenciado por la situación administrativa (regular o irregular) que, a su

64-Dichos informes pueden consultarse en: https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/justicia/afianzar/caj/politica-de-gobierno-abierto/diagnostico-de-necesidades-juridicas-insatisfechas-y-niveles

65-En el marco del Proyecto PNUD 16/022 con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se realizó el informe "Acceso a la Justicia y condiciones de desigualdad social", producido desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Universidad Católica Argentina Puede consultarse en: https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-OBSERVATORIO-MINISTERIO-JUSTICIA-INFORME-FINAL.pdf

vez, genera nuevas estamentaciones (García, 2016). De allí que, muchas personas migrantes naturalicen la "potestad de discriminar que tiene el Estado" (Begala, 2014) y no identifiquen situaciones de vulneración de derechos, a menos que ésta sea decodificada por terceras personas con conocimientos técnicos.

Las personas migrantes, justamente por no ser nacionales, enfrentan una situación de vulnerabilidad estructural agravada. Los prejuicios que recaen sobre esta población tienden a reforzar la discriminación dentro de las propias instituciones estatales (Corte IDH, 2010) que funcionan muchas veces como "burocracias hostiles" (Begala, 2014).

Si bien las personas migrantes encuentran obstáculos comunes a otros grupos en situación de vulnerabilidad (pobreza, violencia, género), también encuentran obstáculos específicos derivados de su condición de extranjeras.

2-Acceso a la justicia de las personas migrantes en Argentina en el marco de la Ley 25.871: del dicho al hecho.

El acceso a la justicia de las personas migrantes en la República Argentina es un aspecto poco explorado: por un lado, porque el derecho, como campo disciplinar, viene rezagado respecto de otros como la economía, la sociología, la antropología y, más recientemente, la política (García, 2013). Y por otro lado, porque recién con la incorporación de un lenguaje de derechos al enfoque de la migración se pondrá la atención sobre su satisfacción y sobre el funcionamiento del sector justicia.

En nuestro país, será la sanción de la Ley 25.871 (Ley de Migraciones) "el punto de partida de una nueva etapa en el estudio de la política migratoria argentina" (Domenech y Pereira, 2017) que habilitará el desarrollo de novedosas investigaciones, al incluir otros actores relevantes para el abordaje transversal e integral ínsito en el amplio mandato en materia de derechos asumido por la República Argentina desde entonces.

En relación con la política migratoria propiamente dicha, antes de la Ley 25.871 el Poder Judicial intervenía sólo de manera excepcional y el rechazo de las acciones por cuestiones formales era lo más usual (Ceriani, Morales y Ricart, 2006). Justamente, la Ley de Migraciones promulgada en 2004, reconoce un catálogo inédito de derechos para las personas migrantes con el "derecho a la migración" (art. 4) como epicentro. Esto implica, entre otros grandes cambios, correr el eje del "incuestionable

las personas migrantes declararon haber experimentado mayores problemas o conflictos legales que las personas nativas

23.1%

frente a

19.4%

PNUD (2023) Justicia y Desarrollo Sostenible

derecho de la Nación a regular y condicionar la admisión de extranjeros" (CSJN, Fallos 200:99), al derecho de las personas migrantes a elegir en qué organización política y social quieren vivir, con su consecuente reconocimiento como sujetos de derechos. Y por otro lado, implica asegurar el acceso igualitario a los derechos y a la justicia (art. 6), otorgando al Poder Judicial el mandato explícito de intervenir en política migratoria a tal fin (García, 2016).

En este marco, es posible identificar dos conjuntos de estudios sobre acceso a la justicia de las personas migrantes. Por un lado, aquellos de corte más general, donde se releva la migración como variable relevante y, por otro lado, aquellos que específicamente indagan sobre la situación de personas migrantes o extranjeras.

Entre los primeros, el informe sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas en el Partido de Moreno en 2004 identificó a los/as migrantes como un grupo social "vulnerable" y uno de los principales problemas relevados fue el acceso a la documentación, por "los altos costos, la complejidad y el retraso del trámite" (Bohmer et al., 2004). Junto con otras problemáticas identificadas por las personas migrantes encuestadas como la seguridad, falta de alumbrado público, falta de servicios públicos, etc., se concluyó allí que el 98,55% de sus necesidades jurídicas quedaron insatisfechas (Bohmer et. Al, 2004). Este lugar que ocupan los trámites documentales (migratorios y ante RENAPER) se ve refrendado en una producción más reciente, de corte igualmente general y con foco en los Centros de Acceso a la Justicia de carácter nacional, donde se llama la atención sobre el crecimiento de esta problemática en las consultas (ACIJ, CELS e INECIP, 2023).

Entre los estudios que han indagado el acceso a la justicia de las personas migrantes en un marco más amplio de acceso a derechos, el informe "Acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires" (IPPDH-Defensor del Pueblo, 2013) identifica tres nudos problemáticos: el acceso a la vivienda, la tramitación del Documento Nacional de Identidad y la inserción laboral con énfasis en las condiciones de trabajo. Este relevamiento muestra que las Necesidades Básicas Insatisfechas entre la población migrante son mucho más acuciantes que entre la población nativa, enfrentando un déficit habitacional más gravoso. En menor medida se indican problemas vinculados con maltratos y discriminaciones, o de acceso a la educación, la salud y la seguridad social.

Por su parte, las estadísticas producidas por la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia, para el período de pandemia (20 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2021), muestran que casi el 28% de consultantes fueron "migrantes" (ATAJO, 2021). Entre las problemáticas más comunes, se señalan aquellas asociadas con "documentación, nacionalidad y residencia", ocupando el primer lugar sobre casi 11 mil consultas y registrando un incremento de casi el 26% en relación al año inmediatamente anterior, donde el tema también había ocupado el primer lugar. En general, se identifica en el informe que de todas las consultas referidas a "documentación, nacionalidad y residencia", el 45.8% de ellas fueron efectuadas por personas migrantes, seguidas en orden descendente por (i) temas de familia; (ii) seguridad social, mientras que para las personas nativas, la problemática más consultada fueron temas familiares. Adicionalmente, las mujeres son las que más consultan, representando el 69.8% de las consultas migrantes.

Surge así de los estudios disponibles la importancia del acceso a la regularidad migratoria y documentaria y, consecuentemente, al DNI. Justamente, una de las primeras necesidades jurídicas de las personas migrantes y refugiadas es el acceso a la documentación del país de destino (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020). Los obstáculos reseñados son de diversa índole: la información no es "adecuada, certera o completa" (Begala, 2014) y, por ejemplo, se desconoce la posibilidad de tramitar el llamado "certificado de pobreza" para ser eximido del pago de las tasas migratorias; persistencia de prejuicios respecto de la duración y complejidad del trámite que explica, entre otras cosas, la contratación de gestores. Por último, los problemas en esta línea no solo refieren al acceso a la regularidad, sino también a la posibilidad de mantenerse en tal situación. La pérdida de la residencia por haber estado fuera del país también es señalada como una problemática que, además, tiene un impacto directo en, por ejemplo, el acceso a y la vigencia de prestaciones de la seguridad social (García y Maiarota, 2023).

Para analizar los obstáculos en el acceso a la justicia, los estudios suelen identificar tres etapas: **identificación, movilización y sostenimiento** (Caro Zottola, 2013), que por supuesto no son compartimentos estancos sino íntimamente conectados entre sí.

La etapa de **identificación** se refiere sobre todo al conocimiento de los derechos y su afectación, que es mayormente donde se ubican las barreras socioculturales y lingüísticas. A las personas migrantes, a su condición de "profanas" en relación al Derecho y el sistema judicial, se les suma el hecho de ser extranjeras: "el acceso a la justicia presupone el

conocimiento de los derechos (…). Sin conocimiento del derecho, su ejercicio no es posible" (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020). Esta primera etapa se halla relacionada por un lado con la alfabetización jurídica; así por ejemplo, se observan dificultades a la hora de interpretar las comunicaciones y disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones (Begala, 2014). Y por otro lado, también refiere a la alfabetización digital: gran parte de la información se encuentra disponible en las páginas de internet de los organismos, pero esta población enfrenta dificultades en materia de conectividad y manejo de herramientas digitales (IPPDH-Defensor, 2013; Debandi et al, 2020). Justamente, esta última es una circunstancia determinante, sobre todo para muchas personas migrantes pobres, tanto para el acceso a la información sobre derechos y trámites, como para otras etapas en el acceso a la justicia y a derechos en general. Pensemos que el turno para la DNM se obtiene en línea, al igual que los antecedentes penales (Penchaszadeh, 2021); también, que la implementación del Módulo de Radicación a Distancia (RADEX), implementado en 2018, prevé que todos los trámites de radicación se realicen en línea.

La etapa de **movilización** implica la búsqueda de asesoramiento legal y la interposición de demandas judiciales, y se encuentra limitada por barreras geográficas o físicas y económicas. Se cuenta aquí también la decisión de accionar y acudir a instancias de reclamo, donde inciden los llamados "agentes de transformación" (familia, amigos, empleadores, compañeros de trabajo, organizaciones) que contribuyen a dar forma a la experiencia de la persona tanto como a evaluar sus opciones para la acción (Sandefur y Albiston, 2013). También incide el conocimiento de la existencia de instancias de reclamo: las personas migrantes suelen desconocer qué instituciones o personas tienen como función u objetivo la defensa de sus derechos, así como la existencia de instancias gratuitas, como ocurre en la República Argentina a partir de la sanción de la Ley 25.871 (García, 2016). Para quienes se encuentran en situación irregular, se suma además el temor a ser visibilizadas, ya sea por el poder estatal o por lo que pueden percibir como sus extensiones (García, 2016); de este modo, "el temor a la exposición institucional y las prácticas inerciales vinculadas a la antigua legislación", siguen operando así como "límites importantes para hacer valer ante la justicia los derechos" (Begala, 2014). En sí mismo "el estatus regular marca una diferencia importante en el acceso a la justicia, de modo que quienes están en condición irregular muestran un acceso menor" (González Morales, 2022).

En la etapa de **sostenimiento** y el desarrollo del proceso judicial, es donde pueden ubicarse las barreras **institucionales. Pese a grandes esfuerzos de mejora**, el lenguaje judicial sigue siendo un desafío o la

disponibilidad de oficinas públicas (por ejemplo, en cuanto al horario de atención) terminan dificultando el efectivo acceso a la justicia. Las personas migrantes viven muchas veces en viviendas precarias y transitorias, lo que dificulta la llegada de comunicaciones oficiales, siendo éste un factor central a la hora de explicar su ausencia en los recursos administrativos (García, 2013; 2016)[66]. Cabe remarcar que todas las notificaciones enviadas por la DNM a los domicilios declarados son consideradas por este organismo como válidas, aunque la persona no se encuentre allí. En esta línea, y a propósito del sostenimiento, "un fenómeno que llama la atención cuando se observan las estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones es el elevado número de trámites iniciados y no terminados" (IPPDH-Defensor del Pueblo, 2013, p. 89), lo cual estaría relacionado con la imposibilidad de sortear con éxito los inconvenientes que se presentan en el proceso de regularización. Impactan aquí, entonces, obstáculos relacionados con la disponibilidad de recursos de tiempo, dinero y, en definitiva, la decisión de invertir en un proceso cuyos resultados pueden ser bien "magros" frente a lo que caracteriza el empleo (informal) migrante: los trabajos insalubres, demandantes y peligrosos (García, 2016). Las prácticas judiciales, las dificultades para apelar y los resultados reales de las sentencias inciden también en esta decisión (García, 2016.b).

Finalmente, las circunstancias especiales de vulnerabilidad (ser niño/a o adolescente, pertenecer a una comunidad originaria, encontrarse privado/a de la libertad, ser víctima de violencia[67], ser mujer, etc.) son transversales y pueden afectar todas estas etapas, así como también incide el estatus migratorio irregular. La imposibilidad de regularizar la situación migratoria "agrava la marginalidad de los sectores pobres extranjeros convirtiéndose, en algunos casos, en un factor de marcada exclusión" (Begala, 2014) y, en concreto las personas solicitantes de asilo encuentran dificultades diferenciales para acceder a la justicia, como ser "procedimientos de asilo expeditivos con menos garantías y con limitaciones al recurso de apelación respecto de denegaciones de asilo" (González Morales, 2022).

El cuadro a continuación sistematiza las etapas y obstáculos anteriormente descritos:

66-Esta falta en la notificación y la nula participación en los procesos se señala también a propósito de los diversos casos que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sijniensky, 2022).
67-Las Reglas de Brasilia consideran en "condición de vulnerabilidad" a "aquellas personas que, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico".

Cuadro 1. Acceso a la justicia: etapas y barreras

ETAPA	COMPONENTE/S	SISTEMATIZACIÓN DE OBSTACULOS
IDENTIFICACIÓN	**Naturalización:** Bustamente (2002) refiere el "sentido intersubjetivo compartido por los actores de una relación social que en los términos entre nacionales y extranjeros se traduce en una relación asimétrica de poder, entendida y aceptada como valor por ambas partes de dicha relación social" **Impactan:** Falta de información, bajos niveles de alfabetización legal en general (ser profano/a); desconocimiento del ordenamiento legal y sus derechos (ser extranjero); alfabetización digital, conectividad.	**Socio-culturales** (Ej. Naturalización) **Geográficos o físicos** (Ej. concentración de servicios)
MOVILIZACIÓN	**Decisión de accionar (búsqueda de asesoramiento y acción):** la disputa es una construcción social, los agentes de transformación que contribuyen a dar forma a la experiencia de la persona tanto como a evaluar sus opciones para la acción. **Impactan:** conocer instancias de reclamo ("saber dónde ir a reclamar qué"), su eventual gratuidad; temor a la exposición institucional y sus prácticas, invisibilización.	**Económicos** (Ej. costos, procesos)
SOSTENIMIENTO	Llevar adelante una reclamación requiere tiempos y recursos. Impactan: los trabajos "3d" (por "dirty", demanding, "danguerous"), la disponibilidad de las oficinas públicas: lugar de residencia/domicilio migrante; decisión de invertir o continuar los procesos a la vista de los probables resultados o su impacto.	**Institucionales** (Ej. Horario de atención, lenguaje judicial)

Fuente: Elaboración propia sobre Caro Zottola (2013), Begala (2014), García (2016).

3-Acceso de la población migrante a la justicia en Argentina en el marco del primer testeo global del ODS 16.3.3 de la Agenda 2030[68].

El Objetivo 16 de la Agenda 2030 hace un llamado a realizar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, y ello requiere una mejor comprensión de los fenómenos sociales y económicos y de las barreras de acceso a las instituciones para que todas las personas puedan ejercer sus derechos.

El PNUD define el acceso a justicia como "un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos en situación de vulnerabilidad social". Así el acceso a la justicia es "un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho"[69]. En ese sentido, el enfoque de PNUD sobre acceso a justicia está "estrechamente relacionado con la reducción de la pobreza, ya que el ser pobre y marginado significa estar privado de opciones, oportunidades, acceso a servicios básicos, recursos y una voz en la toma de decisiones. La falta de acceso a justicia limita la eficacia de reducción de la pobreza y programas de gobernabilidad democrática al limitar la participación, transparencia y rendición de cuentas".

En marzo del 2020 la Asamblea General de las Naciones Unidas incorporó un indicador adicional para la medición de la meta de acceso a justicia -ODS16.3.3- definido como: "Proporción de la población que se ha visto implicada en alguna controversia en los dos últimos años y ha accedido a algún mecanismo formal o informal de solución de controversias, desglosada por tipo de mecanismo".

La inclusión del indicador 16.3.3 ha sido valiosa ya que permite vincular acceso a justicia y desarrollo sostenible y medir el acceso a justicia con un alcance mayor que el previsto inicialmente en la Agenda 2030. Este indicador cobra especial relevancia para determinar la forma en que las personas resuelven sus necesidades de justicia, y tomando como premisa la promesa central de esta Agenda, de no dejar a nadie atrás, desde el PNUD se busca realizar un enfoque diferencial en las personas migrantes.

En el marco del reporte "Justicia y Desarrollo Sostenible" del PNUD, se realizó el primer testeo del mencionado indicador, un ejercicio inédito a nivel global. Los resultados informaron sobre el comportamiento del indi-

68-Véase https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible
69-UNDP, Access to justice, Practice Note (2004) https://www.undp.org/publications/access-justice-practice-note y Manual de Políticas Públicas para el Acceso a Justicia https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politicas-Publicas.pdf (2005)

cador global en Argentina, y en esta sección se explora el peso relativo de la población migrante encuestada, lo cual aporta evidencia relevante para desarrollar políticas diferenciales hacia el ejercicio efectivo de sus derechos.

Como se ve en la tabla 1 alcanza el 5,2% del total y **se corresponde con el peso a nivel país estimado en torno del 5%** (OIM, 2022; RENAPER, 2022). Sin embargo, un elemento que no puede soslayarse a la hora de analizar y evaluar informes como el presente, es la ausencia de parámetros poblacionales de referencia actualizados en la República Argentina. La aplicación del censo nacional, previsto para el año 2020 y realizado finalmente en 2022, una vez superada la pandemia por COVID-19, se sumó a la implementación de un novedoso sistema híbrido de recolección que ha supuesto grandes desafíos de compatibilización y adecuación para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Tabla 1. Distribución general de la población migrante y no migrante

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	No migrante	5441	94,8
	Migrante	300	5,2
	Total	5741	100,0

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 5741, total de encuestados.

Dentro del universo de las personas migrantes encuestadas para el informe, el 23,1% (69 de 300 personas) informó haber enfrentado problemas o conflictos legales. Como puede observarse en la tabla 2, hay una **mayor incidencia (de 3.7 puntos porcentuales) de conflictos legales** (al menos un conflicto legal en los últimos dos años) **entre la población migrante** en contraste con la población nativa (19,4%).

Tabla 2. Porcentaje de personas migrantes y no migrantes según si tuvieron o no un problema o conflicto legal en los últimos 2 años.

	No migrante	Migrante	Total
No tuvo problemas	80,6%	76,9%	80,4%
Tuvo al menos 1 problema	19,4%	23,1%	19,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Base	5.441	300	5.741

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 5741, total de encuestados.

La población migrante encuestada presenta una estructura en materia de género (53,8% mujeres, 46,2% varones) acorde a los marcos muestrales estimados para la Argentina que señalan una leve feminización (Debandi et al., 2020; RENAPER, 2022). Ahora bien, **cuando se analiza el impacto de los problemas legales según la variable de género se observa una mayor afectación de las mujeres (26,1% contra un 19,6% de los varones).** Esto es consistente con otro informe ya referido (ATAJO, 2021), del cual surge que las mujeres son mayoría de consultantes (casi el 70%) entre las personas migrantes.

Tabla 3. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal y según género.

	Varón	Mujer
No tuvo problemas	80,4%	73,9%
Tuvo al menos 1 problema	19,6%	26,1%
Total	100,0%	100,0%
Base	138	161

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondientes migrantes de 18 años o más

El origen nacional es una variable central a la hora de analizar aspectos fundamentales de las dinámicas específicas de acceso a derechos de la población migrante en la Argentina. La EDSA definió tres grupos para organizar el universo migrante: 1) personas nacidas en un país limítrofe y Perú (75,9%), 2) personas nacidas en Venezuela (2,7%), y 3) personas oriundas de otros países distintos de los anteriores (21,4%).

Según datos de la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina 2020, **entre las personas provenientes de países extra-MERCOSUR no europeos se observan las tasas más bajas de regularidad documentaria y de acceso al DNI** en comparación con la situación de sus pares de países del MERCOSUR o de Europa (Debandi et al., 2020)[70].

Teniendo en cuenta los desafíos para evaluar la incidencia de problemas o conflictos legales entre la población migrante según origen nacional, **la información más representativa es aquella que refiere al grupo de migrantes provenientes de países limítrofes (Bolivia, Paraguay, Brasil, Chile y Uruguay) y Perú que, al sumar a los/as oriundos/as de Venezuela, conforman un grupo mayoritario de migrantes MERCOSUR con una tasa de referencia a problemas y conflictos legales del 25%** (tabla 4), es decir, casi 2 puntos más alta que la media para el total del universo migrante (tabla 2). Por el contrario, la información que se desprende del grupo de migrantes nacidos/as "en otros países" - con una tasa de experimentación de conflictos y problemas legales significativamente menor del 16,9% - resulta difícilmente representativa (tabla 4), pues aglutina orígenes nacionales a los que Argentina no garantiza los mismos estándares de hospitalidad migratoria.

Como la irregularidad migratoria y/o documentaria en Argentina puede ser causal de expulsión, ésta debe tenerse en cuenta como un factor central a la hora de evaluar la visibilización/invisibilización de los conflictos o problemas legales por parte de la población migrante en tal situación. Como señalamos en la sección anterior, tener un estatus migratorio irregular constituye un factor de vulnerabilidad en sí mismo, que se liga y potencia a otras marginalidades, informalidades y subregistros y que, en tal sentido, podría explicar la baja identificación de conflictos y problemas legales entre la población nacida en "otro país" (tabla 4). Como contracara, según otras

70-Resulta importante señalar que la EDSA no pregunta a las personas migrantes en qué año llegaron a la Argentina (una variable clave a la hora de analizar todos los procesos de integración local y acceso a derechos), tampoco si realizaron el trámite de naturalización (de forma que, en sentido estricto, se trata de personas argentinas y no de extranjeras) o se han podido regularizar su situación migratoria o documentaria en el país (un factor determinante, como ya se explicó más arriba en este mismo artículo, para el acceso integral a derechos en general).

fuentes de información (ATAJO, 2021), las personas oriundas de Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela ocupan los primeros puestos dentro de la principal problemática abordada ("nacionalidad, documentación, residencia").

Tabla 4. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal y según lugar de nacimiento.

	Personas migrantes cuyo país de origen es un país limítrofe a Argentina, es Perú, o es Venezuela.	En otro país
No tuvo problemas	75,0%	83,1%
Tuvo al menos 1 problema	25,0%	16,9%
Total	100,0%	100,0%
Base	236	65

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Por otra parte, **el nivel socioeconómico de la población migrante encuestada, a saber, su lugar en la estructura social y económica argentina, también ha demostrado ser importante a la hora de evaluar la incidencia de conflictos y problemas legales** (tabla 5). Como bien se desprende de las siguientes tablas (7, 8 y 9), los sectores más desfavorecidos (indigentes, sin secundario completo y habitantes de *villas*) reportan las tasas más altas de conflictos legales (por encima del 24,5%).

Ahora bien, de la observación de las tablas 5 y 6 conjuntamente, se desprende un dato interesante y, en apariencia, discordante: la alta tasa relativa (+ 28%) de problemas legales reportados por personas con nivel socioeconómico y socio-ocupacional "medio bajo" (Tabla 5, tercera columna) no es lineal con las otras categorizaciones ("trabajadores", "pobre no indigente", etc.). Este aspecto remite nuevamente al problema básico de identificación de los problemas y conflictos de índole legal entre los sectores más vulnerados dentro de este colectivo que cuentan con menor capital social y cultural relativo.

Tabla 5. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según nivel socio-económico.

	Nivel socioeconómico bajo[71]	Medio bajo	Nivel medio	Nivel medio alto
No tuvo problemas	75,9%	71,8%	87,0%	100,0%
Tuvo al menos 1 problema	24,1%	28,2%	13,0%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Base	162	85	46	6

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderadas 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Tabla 6. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según nivel socio-ocupacional[72]

	Media profesional	Media tradicional	Trabajadora integrada	Trabajadora pobre
No tuvo problemas	95,2%	71,4%	78,1%	75,3%
Tuvo al menos 1 problema	4,8%	28,6%	21,9%	24,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Base	21	70	128	81

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

71-Definición de variable: Identifica niveles socio-económicos de pertenencia a partir del capital educativo del jefe de hogar, el acceso a bienes durables del hogar, la tasa de empleo del hogar y la condición residencial de la vivienda.
72-Definición de la variable: Estrato socio-ocupacional: Identifica el estrato de pertenencia de los hogares a través de la condición, tipo y calificación ocupacional, fuente de ingresos, las funciones de autoridad y el nivel de protección social logrado por el principal sostén económico del grupo doméstico.

Tabla 7. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según condición de pobreza e indigencia.

	No pobre	Pobre no indigente	Indigente
No tuvo problemas	76,6%	77,8%	74,4%
Tuvo al menos 1 problema	23,4%	22,2%	25,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Base	145	117	39

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Tabla 8. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según el tipo de urbanización del punto muestra donde fueron muestreados.

	PM no villa validado	PM villa validado
No tuvo problemas	77,6%	75,5%
Tuvo al menos 1 problema	22,4%	24,5%
Total	100,0%	100,0%
Base	201	98

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Tabla 9. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según nivel educativo.

	Con secundario completo	Sin secundario completo
No tuvo problemas	78,4%	75,4%
Tuvo al menos 1 problema	21,6%	24,6%
Total	100,0%	100,0%
Base	125	175

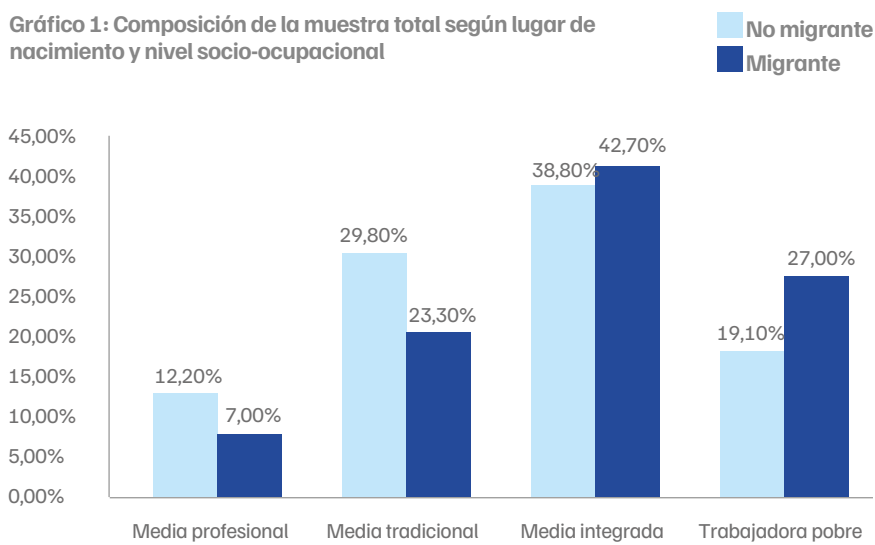
Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Hasta acá se realizó un análisis de la incidencia de conflictos y problemas legales entre la población migrante en Argentina. En las próximas páginas, se pone el foco en las **dinámicas específicas de acceso a la justicia por parte de aquellas personas migrantes que informaron haber enfrentado algún conflicto o problema legal.** Lamentablemente, al tratarse de un **universo muy pequeño (69 personas) sólo pueden señalarse algunas tendencias generales** en cotejo con aquellas observadas entre la población nativa (1054 personas).

El informe del PNUD Argentina que se toma como referencia para el análisis puntualiza las mayores dificultades que enfrenta la población migrante para acceder a mecanismos de solución de controversias (PNUD, 2023). Como a menor estrato socio-ocupacional se observa un menor acceso a justicia – y encontrándose la población migrante en una situación laboral más desventajosa que la población nativa - **el estudio señala una diferencia de 8,6 puntos entre el porcentaje de no migrantes que accedió a mecanismos de solución de controversias (61,3%) y el porcentaje de migrantes que accedió a tales mediaciones (53,8%).**

En continuidad con estos datos, **entre la población migrante se observa un mayor peso relativo de quienes no contaron con ningún apoyo privado o público para resolver su problema o conflicto legal** (31,9% contra 27,9% entre la población no migrante).

Gráfico 1: Composición de la muestra total según lugar de nacimiento y nivel socio-ocupacional



Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

El informe también analiza el déficit de reconocimiento legal (clave para la etapa de identificación), a saber “la incapacidad de las personas de identificar la dimensión legal del problema que experimentan (capacidad de reconocimiento)” e indica que **el elevado déficit de reconocimiento legal general (72,6%), con su consecuente ausencia de mecanismos de arbitraje justos para resolver problemas y conflictos, se ve claramente magnificado (en 11.7 puntos) entre migrantes (84,3%).**

En la tabla 10 pueden observarse diferencias entre migrantes y no migrantes en relación al tipo de problema o conflicto legal informado en el marco del reporte del PNUD. En contraste con la información disponible (ATAJO, 2021), **los temas vinculados con “residencia, nacionalidad y documentación” - la problemática más atendida en los dispositivos ATAJO (al menos entre 2019 y 2021) - ocupan un lugar marginal dentro del estudio, conquistando apenas el 10%.** Esto podría explicarse por la alta incidencia en la muestra de la EDSA de población migrante “trabajadora integrada” en la medida en que el trabajo “integrado” está relacionado con el estatus regular. Por el contrario, sí **se observan continuidades en relación a la importancia de los problemas vinculados con las cuestiones de familia** consignados respectivamente en la EDSA y los dispositivos ATAJO (2021). También puede destacarse una **mayor incidencia (de casi 7 puntos porcentuales) de problemas laborales** entre la población migrante, aún “integrada”, pero que parece consecuentemente con su situación socio-ocupacional más desventajosa (tabla 10); así como el **bajo peso relativo de los problemas ligados al acceso a la educación y a la salud** dentro de la población migrante. Esta reflexión sobre el tipo de problemas que enfrenta la población migrante es solo orientativa, pues el universo analizado es demasiado pequeño para resultar representativo.

Tabla 10. Porcentaje de personas que han experimentado un problema o conflicto legal en los últimos 2 años, según lugar de nacimiento y tipo de problema que han experimentado.

	No migrante	Migrante
Rupturas familiares (divorcio conflictivo, cuota alimentaria, tenencia, sucesión)	23,6%	26,0%
Cuestiones laborales (despido injusto, trabajo no registrado, falta de pago)	16,6%	22,8%
Cuestiones con los vecinos (ruidos molestos, daños a la vivienda, intimidaciones)	14,6%	18,0%
Cobro de prestaciones del estado (pago de: jubilación, pensiones, AUH, ayuda social)	11,7%	16,7%
Deudas de dinero (préstamos que no haya podido pagar o cobrar, tarjetas)	12,7%	15,0%
Cuestiones con trámites personales ante el estado (trámites de DNI, discapacidad, residencia, AFIP).	13,7%	10,8%
Cuestiones ambientales en su zona de residencia (basurales, agua contaminada, empresas contaminantes)	6,4%	7,4%
Servicios públicos domiciliarios (acceso, cobro o calidad de los servicios de luz, agua, residuos, internet)	17,4%	7,0%
Servicios de salud o educación (acceso a medicamentos o atención médica, o vacantes escolares,)	16,4%	6,2%
Su vivienda o propiedad (desalojo, alquiler, falta de vivienda, título de propiedad)	6,8%	1,1%
Adquisición de bienes de consumo o servicios privados (productos/servicios deficientes)	5,9%	1,1%
Reclamos de daños y perjuicios (por accidente de tránsito, incumplimiento contractual, lesiones)	7,9%	0,0%
Base	1054	69

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 1124, Respondentes de 18 años o más, que se han visto implicados en alguna controversia en los dos últimos años. (Pregunta con respuesta múltiple)

El último punto a analizar del informe Justicia y Desarrollo Sostenible refiere a los **niveles de formalización** del principal problema consignado por las personas encuestadas, a saber: (i) la **alta** formalización implica que "existen mecanismos formales, establecidos, rutinizados, y previsibles acerca de las condiciones de éxito o resultado de los reclamos, así como una amplia oferta de servicios del mercado de la abogacía"; (ii) la formalización media supone que "existen mecanismos formales poco establecidos o de escasa institucionalización, una previsibilidad acerca del resultado de los reclamos relativa y no estructurada, y que la oferta de servicios es escasa en cantidad y/o calidad"; por último, (iii) en el caso de la baja formalización "no están establecidos o son inciertos y no rutinizados los mecanismos, la oferta de servicios es excepcional o con alta especialización, y existe una imprevisibilidad radical acerca de los resultados de reclamos".

Como bien puede observarse en la tabla 11, **entre las personas migrantes se observa un mayor nivel de formalización de los conflictos legales: el nivel más alto de formalización es 11 puntos más que el de los/as nativos/as (55.1% frente a 44.1%),** superando además la media general del 47%. En contrapartida, la baja formalización entre la población no migrante (26.7%) es más marcada que entre los/as migrantes (20.3%), siendo 24.8% la media general. Estos datos pueden leerse a la luz de la decisión de la persona migrante al momento de accionar y su cálculo del costo-beneficio de transitar la etapa de movilización; también debería ser analizado desde su conocimiento de las instituciones a las que dirigir su reclamo.

También, esta "alta formalización" pone en cuestión la invisibilización de las personas migrantes, aunque esto puede estar relacionado con un estatus probablemente regular (de allí la baja incidencia en la encuesta de problemas por documentación) y con el carácter de trabajadoras "integradas", de quienes forman gran parte de la muestra. Esto lleva a considerar que posiblemente al menos dos factores permiten sortear obstáculos en la etapa de movilización: la regularidad y el trabajo "integrado".

Tabla 11. Porcentaje de personas que han experimentado un problema o conflicto legal en los últimos 2 años según lugar de nacimiento y según el nivel de formalización del principal problema mencionado.

	No migrante	Migrante
Alta Formalización	44,1%	55,1%
Media Formalización	29,2%	24,6%
Baja Formalización	26,7%	20,3%
Total	100,0%	100,0%
Base	1054	69

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 1124, Respondentes de 18 años o más, que se han visto implicados en alguna controversia en los dos últimos años.

Conclusiones

Este capítulo buscó contribuir a un balance de los casi 20 años de la ley de migraciones desde una perspectiva de acceso a justicia a la luz de los resultados de la medición del ODS 16.3.3 de la Agenda 2030 en Argentina liderada por el PNUD. Ello, a partir de realizar una primera sistematización de literatura del acceso a la justicia de las personas migrantes, identificando los obstáculos comunes y particulares que presentan los estudios disponibles en Argentina.

Luego se desglosó la información disponible en el informe “Justicia y Desarrollo Sostenible” del PNUD, para la población migrante, con las limitaciones del caso por el tamaño de la muestra. Con todo, el porcentaje que representa el total migrante encuestado es similar a su representación en el total de población extranjera en el país. Otras similitudes tienen que ver con la mayoría de mujeres migrantes que declaran haber tenido conflictos legales (77%, según la encuesta), similar al casi 70% que acudieron por ejemplo a ATAJO en el periodo reseñado. Asimismo, el trabajo con este estudio permite aproximar recomendaciones para futuras mediciones del indicador global desde un enfoque diferencial, como ser incorporar como criterio de agregación la existencia o no de acuerdos de residencia entre países de origen y la Argentina (ya sea de carácter bilateral o regional) que faciliten u obstaculicen el acceso a la regularidad migratoria y documentaria y, con ella, a muchos otros derechos.

En este marco, se identificó que las personas migrantes declararon haber experimentado mayores problemas o conflictos legales que las personas nativas (23.1% frente a 19.4%) aunque a diferencia de otros estudios disponibles, los más referidos no fueron documentación o residencia. Este dato podría explicar por qué (una vez identificado) las tasas más altas de formalización del conflicto se dieron entre la población migrante y no entre la nativa: con la regularidad resuelta, esto allanaría el camino para acudir a instancias provistas por el Estado y, por otro lado, permitiría concentrarse en otras problemáticas que las aquejan (como cuestiones familiares o laborales), que se dan aun dentro del trabajo "integrado". Con todo, el déficit de "capacidad de reconocimiento" de la dimensión legal, en términos de derechos, de un problema, es muy superior incluso al total general (84% frente a 77%), lo que nos sugiere las muchas necesidades en justicia que todavía quedan por saldar en términos de acceso al ejercicio efectivo de derechos de la población migrante en Argentina.

Si tenemos presente que el desarrollo sostenible es la articulación virtuosa entre gobernanza, crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, la dimensión de acceso a justicia es el hilo que enhebra toda la Agenda y, en el caso del nuevo indicador, permite abocarnos en el modo de identificación y de resolución de los problemas más frecuentes en la vida de las personas ya que incluyen temas de naturaleza civil, administrativa, comercial, tributaria, etc.

Desde PNUD, a propósito de los 20 años de la ley de migraciones se buscó impulsar una perspectiva de acceso a justicia que incluya una estrategia para fortalecer el desarrollo de evidencia sobre las necesidades en justicia de la población migrante. La dimensión de sostenibilidad de la Agenda 2030 nos desafía a analizar y diseñar políticas con enfoque diferencial en todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad si se desea lograr la promesa central: no dejar a nadie atrás.

Bibliografía

ACIJ, CELS e INECIP
2023, Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/acceso-a-la-justicia_opensocietyfoundations.pdf

ATAJO (Dirección Nacional de Acceso a la Justicia)
2021, Informe estadístico sobre consultas efectuadas por migrantes (Pandemia). Comunicación personal, 31 de agosto de 2021.

Beade, A.
2015, "Operativizar derechos: actos y trayectos", en Elena Riegelhaupt (comp.), Acceso a la Justicia. Vulnerabilidades, vulneraciones y vulnerados. Un mapeo de Entre Ríos y Santa Fe. Entre Ríos: EDUNER, pp. 97-105.

Begala, S.
2014, "Cambios formales, condicionantes reales. Los migrantes y el acceso a derechos", Temas de Antropología y Migración, nro. 7, pp. 74-86.

Birgin, H. y Gherardi, N.
2008, "Introducción", en Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales, Colección Género, Derecho y Justicia nro. 6, México. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf

Bohmer, Martin et. Al
2004, Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Un estudio en el Partido de Moreno. Recuperado de: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2089.pdf

Bustamante, J.
2002, "La vulnerabilidad de los migrantes internacionales como sujetos de derechos humanos". Documento sobe Mejores Prácticas relativas a trabajadores migrantes. Disponible en: http://www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/jorge_5Fbustamante_5Fvulner_5Fesp.pdf

Caro Zottola, L.
2013, El acceso a la justicia en núcleos duros de pobreza del Norte Grande Argentino (2001-2010). Tesis doctoral, Universidad Nacional de Tucumán, 2013, mimeo.

Ceriani, P, Morales, D y Ricart, L.T.
2006, "Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina". En V. Abramovich V., A. Bovino, A. y C. Courtis (comps.), La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década, Buenos Aires: Del Puerto-CELS, pp.855-861.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
2016, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf
(2010), Caso Velez Loor vs. Panama, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C nro. 218. Disponible en www.corteidh.cr.or

Corte Interamericana de Derechos Humanos
2003, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A nro. 18. Disponible en: www.corteidh.cr.or.

Debandi, N., Nicolao, J., y Penchaszadeh (Eds.)
2020, *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*. CONICET - Red de DDHH. https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8237/1/2021%20Anuario%20Migratorio%20Argentino%202020%20con%20ISBN.pdf

De Stefano, J.
2012, Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos, Buenos Aires: EUDEBA.

Domenech, E. y Pereira, A.
2017, "Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina", Iconos. Revista de Ciencias Sociales, nro. 58, pp. 83-108.

García, L.
2013, Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad. Implementación y desafíos de una política migratoria basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010). Tesis doctoral, mimeo. Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires.
2016, "*Personas migrantes y acceso a la justicia. Notas para pensar una tutela judicial efectiva a partir de los casos judicializados de personas en situación de expulsión".* Revista Derecho y Ciencias Sociales. Nro. 15, pp. 21-46. Disponible en: http://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/2890

2016.b, *"Práctica y discurso de los operadores judiciales en sus decisiones de control migratorio: el caso de la justicia administrativa federal en la Ciudad de Buenos Aires"*, Estudios Socio-Jurídicos, vol. 18 nro.1,enero-junio 2016. Disponible en: http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewFile/4412/3183

García, L, y Maiarota, N.
2023, *"Al final quienes más necesitaban no recibieron"*. Acceso de personas migrantes y refugiadas al Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina durante la pandemia por COVID19 (2020-2021). Odisea. Revista de Estudios Migratorios. Nro. 10, en prensa.

González Morales, F.
2022, Las barreras al acceso a la justicia de las personas en contexto de movilidad. En Naciones Unidas (Comité de Trabajadores Migratorios)- Sin Fronteras y Comité Internacional de la Cruz Roja (2022), Acceso a la Justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas a protección internacional en las Américas. Ciudad de México: CICR, pp. 17-22. Recuperado de: https://www.icrc.org/es/document/acceso-la-justicia-de-las-personas-migrantes-refugiadas-y-otras-sujetas-de-proteccion

Gramatikov, M.
2008, "Weighting justice: constructing an index of access to justice", TISCO Working paper series on civil law and conflict resolution systems, nro. 10/2008, 28 pags. Disponible en: https://pure.uvt.nl/portal/files/1085372/Gramatikov_Lasminarayan_weighting_justice_footnotes_090305.PDF

IDL (Instituto de Defensa Legal) y DPLF (Due Process of Law Foundation),
Obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas. Informe presentado por DPLF e IDL ante el Comité Jurídico Interamericano de la OEA Disponible en: http://www.dplf.org/es/resources/obstaculos-para-el-acceso-la-justicia-en-las-americas

IPPDH y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires
2013, Informe Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/informe-acceso-a-derechos-de-migrantes-en-la-provincia-de-buenos-aires/

Jaramillo Fonnegra, V.
2023, Acceso a la justicia. En C. Zunino y V. Tripn (coord.), Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje. Córdoba: Teseo Press.

Jímenez Mayor, J. y Alarcon Velasco, N.
2020, Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana. Diagnóstico regional y buenas prácticas.
Serie aprendizajes en cohesión social. Colección Eurosocial nro. 15.

La Rosa Calle, J.
2008, "La jurisdicción alternativa como mecanismo de acceso a la justicia", Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, nro. 3, Quito, enero 2008, pp. 104-109.

Lista, C. y Begala, S.
2001, "Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia : condicionamientos objetivos y subjetivos", Anuaro del CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, nro. 5, Córdoba. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cijs-unc/20110806020444/sec5003j.pdf

Mayo, M.
2013, "Providing Access to justice in disadvantaged communities: commitments to welfare revisited in neo-liberal times", Critical Social Policy, Vol. 33, nro. 4, pp. 2-21.

Méndez, J.
2000, "El acceso a la justicia. Un enfoque desde los derechos humanos". En José Thompson (coord.), Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

Ministerio Público de la Defensa
2011, El acceso a la justicia como política pública de alcance universal. Disponible en: https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=3859

Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas
2000, Resolución A/RES/54/166 sobre "Protección de los migrantes" de 24 de febrero de 2000. Disponible en: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/54/A_RES_54_166_es.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
2022, *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe anual 2022. Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM).* OIM. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oim_fem_informe_anual_2022.pdf

Penchaszadeh, A. P.
2021, De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. *Colombia Internacional,* 106, 3-27. Disponible en: https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01

Penchaszadeh, A. P., Nicolao, J., & Debandi, N.
2022, Impacto laboral y económico de la pandemia por Covid-19 sobre la población migrante en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 22(1).* Disponible en: https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/1014

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2023, *Justicia y desarrollo sostenible: El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza.* PNUD, Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible
(2005), Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia, Buenos Aires. Disponible en: http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/2789

Riegelhaupt, E. (comp.),
Acceso a la Justicia. Vulnerabilidades, vulneraciones y vulnerados. Un mapeo de Entre Ríos y Santa Fe. Entre Ríos: EDUNER

Sandefur, R.
2008, "Access to civil justice and race, class and gender inequality", Annual Review of Sociology, nro. 34, pp. 339-358. Disponible en: http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534

Sandefur, R. y Albiston, C.
2013, "Expanding the empirical study of Access to Justice", Wisconsin Law Review, pp. 101-120. Disponible en: https://www.law.berkeley.edu/php-programs/faculty/facultyPubsPDF.php?facID=4364&pubID=22

Sijniensky, R.
2022, El acceso a la justicia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas: estándares interamericanos. En Naciones Unidas (Comité de Trabajadores Migratorios)- Sin Fronteras y Comité Internacional de la Cruz Roja (2022), Acceso a la Justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas a protección internacional en las Américas.
Ciudad de México: CICR, pp. 64-69. Recuperado de: https://www.icrc.org/es/document/acceso-la-justicia-de-las-personas-migrantes-refugiadas-y-otras-sujetas-de-proteccion

Vigoriti, V.
2008, Acceso a la justicia, sistemas alternativos de resolución de conflictos, perspectivas. Anuario de Justicia alternativa, nro. 9, pp. 119-132.

Registro Nacional de las Personas de la Argentina (RENAPER)
2022, *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER, 2022.* Dirección Nacional de Población. Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf

Anexo: Apartado metodológico

En el artículo se trabajó con el análisis de las siguientes variables:

Lugar de nacimiento: Identifica si la persona encuestada es migrante o no migrante.

Tenencia de problemas o conflictos legales: Identifica si la persona respondente o alguien del hogar ha tenido en los últimos dos años, algún problema relacionado con 1) Problema por separación o divorcio, régimen de visitas, tenencia o cuota alimentaria o sucesión; Problemas laborales por remuneración, despido, trabajo no registrado, sanciones o acoso 2) laboral; 3) Desalojo, alquiler, expensas, hipoteca, litigios con vecinos, falta de vivienda; 4) Deudas de dinero que no haya podido pagar o cobrar, como préstamos, tarjetas, garantías, créditos; 5) Problemas con trámites de jubilación, pensión, subsidio, ayuda social; 6) Pedido de coimas o de favores para algún trámite u otro motivo; 7) Problemas con trámites personales (DNI, discapacidad, residencia, ciudadanía); 8) Problemas con los servicios de luz, agua, gas, residuos, internet; 9) Problemas de contaminación por fábrica, basural, espejo de agua, arroyo o napa; 10) Falta de escuelas, de vacantes u otros problemas de trámites escolares; 11) Problemas de acceso a medicamentos, tratamiento, atención médica, o mala praxis; 12) Discriminación debido a su color de piel, condición física, discapacidad, religión, género o condición económica; 13) Problemas para el acceso a una alimentación sana y suficiente: 14) Violencia, amenaza o abuso policial o de fuerzas de seguridad; 15) Haber sufrido lesiones físicas, un abuso sexual o amenazas; 16) Haber sufrido robo violento o accidente de tránsito.

Sexo: identifica el sexo del encuestado (varón-mujer)

País de nacimiento: Identifica el país donde nació la persona encuestada. Cabe aclarar que, como las personas nacidas en otro país pueden realizar el trámite de naturalización (ya sea vía solitud de Carta de Ciudadanía o por opción), bajo la categoría “migrante” podrían encontrarse personas nacionales, es decir, argentinas.

Nivel socioeconómico: Identifica niveles socio-económicos de pertenencia a partir del capital educativo del/de la jefe/a de hogar, el acceso a bienes durables del hogar, la tasa de empleo del hogar y la condición residencial de la vivienda.

Nivel de estudios: Identifica el máximo nivel educativo alcanzado por la persona encuestada.

Condición de pobreza e indigencia: Clasifica a los hogares de acuerdo a su situación de pobreza por ingresos, según se encuentren debajo del umbral del ingreso monetario necesario para adquirir en el mercado el valor de una Canasta Básica Alimentaria (CBA); o bien por debajo del umbral del ingreso monetario necesario para adquirir en el mercado el valor de una canasta de bienes y servicios (Canasta Básica Total o CBT) y por arriba del umbral de la Canasta Básica Alimentaria (CBA); o bien con ingresos que superan el valor monetario de la Canasta básica Total correspondiente a ese hogar.

Tipo de urbanización del punto muestra: Identifica si el punto muestra donde fueron muestrados los encuestados es una villa/asentamiento.
Estrato socio-ocupacional: Identifica el estrato de pertenencia de los hogares a través de la condición, tipo y calificación ocupacional, fuente de ingresos, las funciones de autoridad y el nivel de protección social logrado por el principal sostén económico del grupo doméstico.

Nivel de formalización de los problemas: Mide el Nivel de Formalización- Institucionalización-Rutinización Legal Tradicional (Alta Formalización: mecanismos formales establecidos, rutinizados, y previsibles acerca de las condiciones de éxito o resultado de los reclamos; amplia oferta de servicios del mercado de la abogacía /Media Formalización (mecanismos formales poco establecidos o de escasa institucionalización, previsibilidad estructural relativa acerca del resultado de los reclamos; oferta de servicios escasa en cantidad y/o calidad / Baja Formalización (mecanismos inciertos, no rutinizados, oferta excepcional, o de alta especialización, etc., imprevisibilidad radical acerca de los resultados de reclamos)

Discriminación: Identifica si el problema legal mencionado por la persona encuestada fue causado o agravado por una cuestión de discriminación en su contra.

Confianza en el estado: Identifica el grado de confianza que le genera el Estado Nacional a la persona encuestada.

Para mayor información sobre los aspectos metodológicos del estudio en comentario, véase: PNUD (2023) JUSTICIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE. El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza. https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible.

8 El rol de la cultura y el patrimonio en los procesos de inclusión social de las personas migrantes

María Luz Endere (CONICET), Alcira Sandoval Ruiz (UNESCO) y Mercedes Mariano (CONICET)[73]

Introducción

La continuidad de la diversidad de prácticas, conocimientos y técnicas que constituyen las expresiones culturales y patrimoniales de una comunidad están estrechamente interrelacionadas con el ambiente y el territorio donde habitan. Los procesos migratorios ponen en crisis ese vínculo, generando tensiones y quiebres en múltiples dimensiones, siendo una de ellas la cultural. El territorio en este sentido, no solo representa un espacio físico donde se emplazan bienes materiales culturales, sino que es también el escenario en el que se inscriben las experiencias histórico-culturales y las subjetividades de sus habitantes. Los procesos migratorios presuponen la emergencia de nuevas cartografías y vivencias, tanto colectivas como individuales, ya que quienes deben migrar configuran nuevas territorialidades que son revestidas y resignificadas con memorias, hitos históricos y narrativas propias del lugar de origen.

73-María Luz Endere. https://orcid.org/0000-0001-8500-2512. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). PATRIMONIA, INCUAPA (UE. CONICET-UNICEN). Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Avda. del Valle 5737, Olavarría (B7400NJK). mendere@soc.unicen.edu.ar
Alcira Sandoval Ruiz. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Especialista de Cultura, Oficina regional de UNESCO en Montevideo y representación para Argentina, Paraguay y Uruguay, Luis Piera 1992, Montevideo-Uruguay. a.sandoval-ruiz@unesco.org
Mercedes Mariano. https://orcid.org/0000-0002-7052-9597. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). PATRIMONIA, INCUAPA (UE. CONICET-UNICEN). Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Avda. del Valle 5737, Olavarría (B7400NJK). mercedes.mariano@gmail.com

Estos procesos, lejos de producirse en contextos ordenados con una equitativa distribución de posibilidades de acceso a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la salud y la cultura, se generan en el marco de situaciones de exclusión y desigualdad de condiciones. En muchos casos, la decisión de migrar es la única opción en medio de circunstancias complejas y conflictivas. No obstante, existen ejemplos y experiencias que ponen de manifiesto cómo a pesar de las dificultades reales (económicas, políticas y sociales), los grupos y colectivos sociales generan en el nuevo territorio proyectos conjuntos de puesta en valor de su identidad y cultura, fortaleciendo así redes sociales de cohesión e inclusión y contribuyendo a enriquecer la diversidad cultural de las sociedades donde se insertan (OIM, 2023).

En este marco, se propone como objetivo de este trabajo abordar el acceso a la cultura y al patrimonio cultural de las personas migrantes en Argentina a partir de un doble análisis. Por un lado, a través de una indagación sobre los cambios normativos introducidos en la política migratoria en el marco del reconocimiento de los derechos humanos en este país y su impacto en el ámbito cultural, haciendo especial consideración a los lineamientos de la UNESCO. Por otro, se presenta una revisión de experiencias situadas de manifestaciones y expresiones del patrimonio cultural inmaterial (PCI) llevadas a cabo por migrantes que contribuyen a promover procesos de inclusión social en los nuevos territorios, así como valorar los aportes que las personas migrantes realizan al desarrollo en sus sociedades receptoras.

Para llevar a cabo este estudio se efectuó un análisis de fuentes éditas, incluyendo bibliografía especializada, instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, documentos oficiales, informes técnicos publicados, datos censales, entre otras.

Este capítulo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se analiza el marco legal argentino a la luz del reconocimiento internacional de los derechos culturales como derechos humanos. En segundo lugar, se explicitan los aportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en la materia, en especial a través de lo establecido en instrumentos jurídicos internacionales y recomendaciones. Posteriormente se aborda la cuestión de la cultura y el patrimonio como factores de inclusión social, poniendo especial énfasis en el patrimonio cultural inmaterial de las personas migrantes en Argentina. Finalmente se efectúa una discusión general de los temas tratados y consideraciones finales.

1-Los derechos culturales en la República Argentina

A nivel internacional, los derechos culturales fueron incorporados en la protección de los derechos humanos a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Sin embargo, no fue sino desde la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 cuando esa protección se desarrolló, generando un impacto considerable a nivel global (Harvey, 1995). Los derechos culturales incluyen el derecho a la educación, a participar de la vida cultural, el derecho al patrimonio cultural, entre otros.

1.a. El derecho humano a la cultura

La Declaración Universal de Derechos Humanos al establecer que: "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad" (art. 27, párrafo 1) le da a los derechos culturales el rango de derecho humano, por lo que adquieren el carácter de universales, indivisibles e interdependientes. De manera más detallada los derechos culturales fueron desarrollados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual reconoce expresamente el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (art. 15.1) y establece que los Estados Parte deberán adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho (art. 15.2).

Asimismo, otros instrumentos internacionales han contemplado el derecho a participar, en condiciones de igualdad en las actividades culturales[74]. Los derechos culturales de las personas migrantes han sido abordados de manera específica en diferentes instrumentos internacionales, entre ellos, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que contempla el derecho de acceso a la vida cultural y participación en ella (art. 43, párr. 1 g). Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 27, reconoce los derechos de las personas pertenecientes a minorías a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público. Por su parte, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, incluye el derecho a participar efectivamente en la vida cultural (art. 2, párrafos 1 y 2).

74- Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5, apartado e) vi); así como el derecho a participar en todos los aspectos de la vida cultural (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 13, apartado c); el derecho a participar plenamente en la vida cultural y artística (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 31, párr. 2.); y el derecho a participar, en igualdad de condiciones que las demás, en la vida cultural (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 30, párr. 1).

Respecto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a sus instituciones culturales, tierras ancestrales, recursos naturales y conocimientos tradicionales, cabe recordar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 5, 8, 10 a 13 y ss; ver también el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT) (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2010).

1.b. Marco legal en la República Argentina

En la República Argentina, la Constitución Nacional reformada en 1994 reconoce los derechos culturales en diferentes partes del texto. En el artículo 41 establece que: "Las autoridades proveerán a (…) a la preservación del patrimonio natural y cultural…". En el artículo 75 inc. 19 in fine, se estipula que el Congreso tiene la facultad de "Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales". A su vez, en el artículo 75 inc. 17, se faculta al Poder Legislativo a dictar leyes que aseguren los derechos de los pueblos indígenas argentinos, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Finalmente, en el artículo 125, se faculta a las provincias a promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura, dejando abierta la posibilidad de su reconocimiento a través de normas de derecho público provincial y municipal (Colombato, 2012).

Cabe destacar que en el artículo 75 inc. 22 se le otorga jerarquía constitucional a tratados y convenciones sobre derechos humanos en las condiciones que allí se establecen. Agregando que "Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional". De este modo, se incluyen en el derecho constitucional argentino los derechos culturales como derechos humanos.

La República Argentina, además, ha ratificado instrumentos de derechos humanos[75] de carácter interamericano y ha celebrado acuerdos en el

75-Incluyendo: a) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; b) la Declaración Universal de Derechos Humanos; c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos; d) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; f) la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; g) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; h) la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; i) la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; j) la Convención sobre los Derechos del Niño (ver art 75 inc. 22 segundo párr.).

marco del Mercosur que han tenido un impacto importante en cuestiones migratorias (Veiga, 2021).

1.c. La Ley de Migraciones y el derecho a la cultura

Como ha sido mencionado a lo largo de los capítulos precedentes, la Ley de Migraciones N° 25.871 de 2003, que derogó la Ley N° 22.439 de 1981 adoptada durante la última dictadura cívico militar -conocida como la "Ley Videla"-, ha sido reconocida como un punto de inflexión en la política migratoria del país (Courtis, 2006; Nicolao, 2010; Giustiniani, 2004; Norambuena y Matamoros, 2016). En efecto, esta ha tenido a lo largo de los años una trayectoria pendular, siguiendo las coyunturas históricas y políticas.

En el siglo XIX, la República Argentina instauró una política migratoria de puertas abiertas, propiciada por intelectuales de la época (e.g. Alberdi, 1945) que veían en la migración europea como una oportunidad para la colonización del territorio y el desarrollo económico del país (Courtis, 2006). Esa política se consagró en la Constitución Nacional de 1853, al establecer en su preámbulo el objetivo de "constituir la unión nacional […] promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra prosperidad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo argentino". Ese propósito se refleja también en su articulado, autorizando la concesión de ciudadanía civil para todos los extranjeros (art. 20) y estipulando que "El gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes" (art. 25). No obstante, no fue hasta 1876 en que se dictó la Ley de Inmigración y Colonización Nº 817, conocida como Ley Avellaneda, cuando se sistematizó la política inmigratoria del país (Devoto, 2004) y se definió la categoría de inmigrante.

Las circunstancias políticas de comienzos del siglo XX generaron una percepción negativa de la migración -considerada como una amenaza a la seguridad nacional y al orden público- y motivó un quiebre de esa política que se plasmó en la Ley Nº 4.144 de Residencia de Extranjeros de 1902. Esa percepción se mantuvo como constante en las décadas siguientes. Si bien no se reformó la "Ley Avellaneda" (lo que hubiera sido violatorio de la Constitución Nacional), se fueron acumulando reglamentaciones o se dictaron sucesivos decretos del Poder Ejecutivo que la fueron limitando (Giustiniani, 2004). Esa política migratoria restrictiva se terminó de plasmar en la Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración N° 22.439 de 1981. Esta norma, inspirada en la Doctrina de Seguridad

Nacional, permitía la detención sin orden judicial de inmigrantes irregulares, quienes no tenían derecho a trabajar, ni acceso a la educación o a la salud, tornándose violatoria de derechos humanos fundamentales.

En 2003 esta norma fue derogada tras la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871 que marcó el retorno a la política migratoria de puertas abiertas en la República Argentina (Nicolao, 2010). Esta ley, que está actualmente vigente, se caracteriza por reconocer el derecho humano a migrar y permite la libre circulación de personas en el Mercosur, en vista a fortalecer la integración regional (Norambuena y Matamoros, 2016). En ella se establece que "El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad" (art. 4). Por ello, "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" (art. 6). Asimismo, se reconoce el acceso a la educación (art. 7) y a la salud (art. 9) como derechos inalienables a todos los migrantes, independientemente de su condición de regularidad.

En materia de derechos culturales establece que "El Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente las tendientes (...) al conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes" (art. 14 inc. c).

2-Instrumentos internacionales de la UNESCO

Desde su fundación en 1945, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, se crea la UNESCO, con la convicción basada en el principio de que la solidaridad intelectual y moral de la humanidad y que el respeto de la justicia y de los derechos humanos son esenciales para una paz duradera. En la introducción de su constitución se menciona que: "la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua". A su vez, en su art.1, se pone énfasis en que "la Organización se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la

Adaptación

la cultura y la educación proporcionan a los hombres y a las mujeres medios cada vez más eficaces de adaptación

UNESCO

A

cultura, la colaboración entre las naciones"; de este modo se evidencia la consideración de la cultura como un elemento fundamental para obtener una política de paz e integración, a fin de asegurar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Durante más de 75 años, la UNESCO ha trabajado en estrecha colaboración con los Estados Miembros, así como con universidades, instituciones, expertos de diversos campos culturales y la sociedad civil, para desarrollar una serie de instrumentos normativos y técnicos. Estos instrumentos tienen como objetivo promover, proteger y preservar la cultura en todas sus manifestaciones. En cada uno de estos ámbitos, se reconoce la vital importancia de preservar los valores culturales y la diversidad cultural que caracteriza a cada país, comunidad e individuo. Esto subraya el compromiso de la UNESCO con la promoción de la cultura, como un elemento esencial en la vida y como un pilar fundamental para el bienestar y la integración de las personas. En este corpus normativo que abordan los distintos ámbitos de la cultura, desde el patrimonio construido y natural hasta las manifestaciones de patrimonio vivo y las industrias culturales y creativas, se destaca la importancia del ejercicio de los derechos culturales y la diversidad cultural, reconociéndolos como elementos cruciales para la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales[76].

En estos documentos se subraya la importancia del patrimonio como un componente fundamental de la historia y la cultura de las comunidades, así como el grave impacto que su destrucción deliberada y el tráfico ilícito de bienes culturales tienen en vista a su valiosa contribución a la herencia cultural mundial.

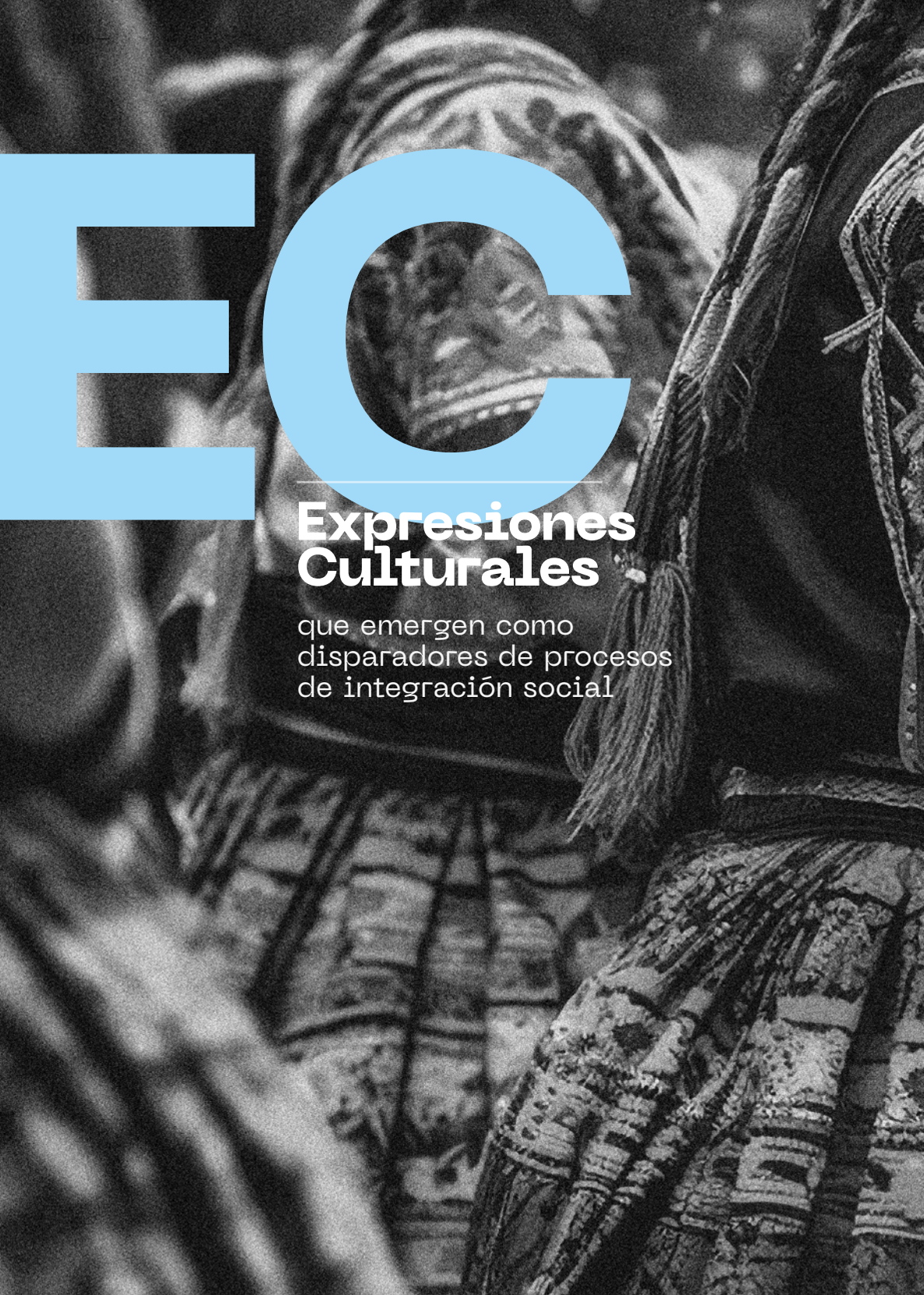
En cuanto al patrimonio vivo, se reconoce al patrimonio inmaterial como crisol de la diversidad cultural y evidencia de cómo los procesos de mundialización y de transformación social crean condiciones propicias para

76-Entre las más importantes se encuentran la Convención de 1954 para la protección del Patrimonio Cultural en caso de Conflicto Armado, la de 1970 para la Prevención y Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, la de 1972 para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, la de 2001 para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, la de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial y por último, la más joven de todas, la de 2005 para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Además de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001, cabe mencionarse la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de 1978, la Recomendación relativa a la Protección y Promoción de los Museos y Colecciones, su Diversidad y su Función en la Sociedad de 2015, la Recomendación relativa a la Condición del Artista de 1980 y la Recomendación de la UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico de 2011, el Acuerdo de Florencia de 1950 y su Protocolo de Nairobi de 1976, la Convención Universal sobre Derecho de Autor de 1952, la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional de 1966 y la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular de 1989 (https://www.unesco.org/es/legal-affairs/standard-setting/recommendations).

un diálogo renovado entre comunidades. Asimismo se sostiene que “las comunidades, en especial las indígenas, los grupos y en algunos casos los individuos desempeñan un importante papel en la producción, la salvaguardia, el mantenimiento y la recreación del patrimonio cultural inmaterial, contribuyendo con ello a enriquecer la diversidad cultural y la creatividad humana”, destacando, además, “la inestimable función que cumple el patrimonio cultural inmaterial como factor de acercamiento, intercambio y entendimiento entre los seres humanos” (Convención de UNESCO, 2003, arts. 1, 2, 14, 16).

Las manifestaciones artísticas vinculadas a las industrias culturales son también un importante factor de identidad cultural y potencial mecanismo de integración y adaptación para comunidades migrantes y receptoras. La Convención de 2005 destinada a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, reconoce que la diversidad cultural engrandece el mundo, ampliando horizontes y enriqueciendo nuestras capacidades y valores fundamentales. Constituye uno de los principales impulsores del desarrollo sostenible de comunidades, pueblos y naciones, lo que subraya la necesidad de incorporar a la cultura como un componente estratégico en las políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. Esta Convención enfatiza que, en un contexto de democracia, tolerancia, justicia social y respeto mutuo, la diversidad cultural se convierte en un pilar esencial para garantizar la paz y la seguridad en ámbitos locales, nacionales e internacionales. Asimismo, resalta el impacto positivo de la cultura en la cohesión social y el progreso general de la sociedad, mientras recalca que la diversidad cultural se robustece a través de la libre circulación de ideas y las interacciones culturales, fomentando así la riqueza cultural y entendimiento mutuo entre las distintas culturas (ver preámbulo de la Convención de UNESCO, 2005, y arts. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 11, 12).

En lo que respecta a la población migrante en particular, la Recomendación sobre el Paisaje Urbano Histórico (2011) reconoce en su introducción que “en nuestra época estamos siendo testigos de la mayor migración humana de la historia”, dado que actualmente más de un 50% de la población mundial vive en las ciudades y se espera que para 2050 esta cifra llegará al 66% conforme a lo establecido en el Informe DESA NNUU (Organización de las Naciones Unidas, 2014). Esto subraya la urgente necesidad de abordar este desafío de manera integral, permitiendo que los marcos legislativos e institucionales estén preparados para enfrentar este fenómeno. Dado que gran parte de la población migrante se asienta en las ciudades, es importante tener en cuenta que esta situación se verá exacerbada por factores como el cambio climático, los conflictos,



EC

Expresiones Culturales

que emergen como disparadores de procesos de integración social

las crisis humanitarias y económicas, lo que resultará en un aumento significativo de las migraciones tanto a nivel interno como internacional.

Otros documentos como la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de la UNESCO (1978), mencionan explícitamente cómo "los grupos de población de origen extranjero, en particular los trabajadores migrantes y sus familias, que contribuyen al desarrollo del país que los acoge, deberán beneficiarse de medidas adecuadas destinadas a garantizarles la seguridad y el respeto de su dignidad y de sus valores culturales, y a facilitarles la adaptación en el medio ambiente que les acoge …" (art. 9). Además resalta el factor cultural como instrumento de adaptación al señalar que "La cultura, obra de todos los seres humanos y patrimonio común de la humanidad, y la educación, en el sentido más amplio de la palabra, proporcionan a los hombres y a las mujeres medios cada vez más eficaces de adaptación, que no sólo les permiten afirmar que nacen iguales en dignidad y derechos, sino también reconocer que deben respetar el derecho de todos los grupos humanos a la identidad cultural y al desarrollo de su propia vida cultural en el marco nacional e internacional, en la inteligencia de que corresponde a cada grupo el decidir con toda libertad si desea mantener y, llegado el caso, adaptar o enriquecer los valores que considere esenciales para su identidad" (art. 9).

Todos estos instrumentos normativos establecen los fundamentos y pautas tendientes a adoptar un enfoque cultural en diversos contextos y ámbitos, incluyendo la integración de personas migrantes en las comunidades receptoras. Los países que han ratificado las Convenciones de la UNESCO, como la República Argentina, han incorporado estos conceptos y principios en sus constituciones, leyes y regulaciones.

Recientemente, durante la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible (MUNDIACULT 2022)[77], los países se comprometieron a la protección y promoción de la diversidad cultural, reconociéndola como fundamento de la identidad de los pueblos y como un vehículo fundamental para respetar la dignidad humana y los derechos fundamentales. Este compromiso abarca tanto al patrimonio cultural como a la diversidad lingüística. Asimismo, asumieron el compromiso de crear un ambiente propicio para el respeto y la realización de todos los derechos humanos, con un enfoque especial en los derechos

77-MUNDIACULT 2022 fue la mayor Conferencia Mundial dedicada a la cultura en los últimos 40 años, reunió a casi 2.600 participantes durante tres días en Ciudad de México. La Declaración fue aprobada por unanimidad por 150 Estados, entre ellos, Argentina.

culturales, en todos los ámbitos, con el fin de reducir las disparidades. También acordaron sobre la importancia de respaldar un acceso inclusivo a la cultura y a la participación activa en la vida cultural, al tiempo que se debe proteger celosamente la identidad y el legado cultural de diversos pueblos y comunidades (Preámbulo de la Declaración de MUNDIACULT 2022, puntos 1, 3, 5, 7 y Llamamiento a la Acción puntos 9, 10, 11).

A lo largo de este capítulo, se podrá apreciar cómo las diversas expresiones culturales tienen un impacto significativo en la vida cotidiana, no solo de las comunidades y personas que llegan como migrantes, sino también en las comunidades receptoras. Comprender y respetar estas culturas implica acciones que van más allá de considerar al migrante como un "otro". En la República Argentina, resultado de sucesivas oleadas migratorias a lo largo del tiempo, se ha construido un patrimonio cultural diverso con características distintivas, que continúa enriqueciéndose hoy en día.

Se ha visto cómo la inclusión y el intercambio cultural y de conocimientos semanifiestan en diversas esferas, abarcando desde conocimientos técnicos en construcción, pasando por manifestaciones de patrimonio inmaterial, y culminando en el intercambio de talentos creativos que, en última instancia, enriquecen y promueven la diversidad cultural y mejoran la calidad de vida.

Sin embargo, aún quedan obstáculos y desafíos. Las personas migrantes en muchos casos tienden a ser percibidas negativamente y la integración puede ser un desafío que promueve la formación de guetos reforzando el aislamiento. Es necesaria la elaboración de políticas públicas y acciones de integración en todas las esferas. En el caso de la cultura la promoción e intercambio de saberes, las acciones vinculadas a manifestaciones artísticas y creativas, así como la participación en la vida cultural han demostrado tener un efecto positivo. Sin duda la diversidad cultural y el intercambio de conocimientos entre la población migrante y la de acogida constituye un factor de enriquecimiento mutuo que aporta a la consolidación de una cultura de paz.

3-La cultura y el patrimonio como factores de inclusión social

El concepto de cultura se convierte en central y necesario para abordar cualquier práctica o problema social. En la cotidianeidad, suele ser empleado por una multiplicidad de actores sociales y disciplinas que le imprimen sentidos diferentes. No obstante, la perspectiva antropológica de la cultura (a la cual se adhiere en este trabajo), intenta generar una lectura diferente en la medida que reconoce que todo lo que los seres humanos

hacen y producen es cultura (y no sólo un número selecto de manifestaciones o expresiones culturales). Su concepción simbólica, siguiendo a Geertz (1973), posibilita reconocer a los seres humanos como animales insertos en tramas de significación que ellos mismos han construido. Esa trama es precisamente la cultura y su análisis habría de llevarse a cabo, siguiendo a este autor, desde una ciencia interpretativa en busca de significaciones. Este concepto permite desnaturalizar la idea que considera a la cultura como un todo homogéneo para pensarla, en cambio, en relación con la diversidad, las contradicciones y tensiones sociales que en la misma se producen.

En este sentido, esta idea habilita, en un primer lugar, a ampliar la mirada y hacer foco no sólo en los sentidos sino también en los procesos y configuraciones culturales como construcciones sociales (a través de la metáfora del tejido). Dichas construcciones, lejos de reproducirse sin conflictos, se inscriben en lo que se ha denominado "arena de lucha por los significados" (Gravano, 2006). Lo interesante de esta metáfora es que pone en escena que la cultura es un campo en el que se imponen (por medio de la dominación o la hegemonía) determinados modelos, sentidos y valores por sobre otros, alternos y no hegemónicos. Y ello permite, de alguna manera, abrir los sentidos para comprender a los grupos sociales no en términos de homogeneidad/totalidad y sentidos compartidos, sino en su diversidad. De este modo, el concepto antropológico de cultura posibilita romper con la mirada romántica que genera un conocimiento estanco, fijo, homogéneo y que naturaliza los modelos hegemónicos y obstaculiza la visibilización de las tensiones y sentidos alternativos. Analíticamente permite inscribir los discursos en discusiones amplias que enriquecen, a su vez, el análisis de las identidades sociales.

A diferencia del concepto de cultura, el de patrimonio se constituye de una manera menos amplia. No todo es patrimonio. Como lo explican Criado Boado y Barreiro "el patrimonio existe ahora, pero no ha existido siempre; antes había otra cosa que no era todavía patrimonio" (2013: 6), por lo que su delimitación no debe ser tomada con naturalidad, sino como el resultado de procesos en los que intervienen actores sociales e instituciones que tienen el poder y el capital para legitimar determinadas ideas y sentidos. En suma, "está formado por un conjunto de representaciones de la realidad, pero no es la realidad" (Prats, 2006).

Como consecuencia de largos debates, el concepto de patrimonio actualmente se concibe como una construcción social que implica proce-

sos diferenciales y contingentes de apropiación de bienes culturales por parte de los grupos y los individuos (Prats, 2000, 2005; Rosas Mantecón, 1998; García Canclini, 1999). En su cotidianidad, las prácticas, saberes y creaciones que constituyen parte del patrimonio intangible componen la identidad de las comunidades y de los individuos que las desarrollan; se han cimentado sobre valores como la solidaridad y la reciprocidad y han desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento del tejido social de manera inclusiva. De hecho, el patrimonio cultural inmaterial no puede ser escindido de los individuos, grupos o comunidades que lo portan. En este sentido, la Convención de UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 en su definición de patrimonio cultural inmaterial hace referencia a "los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos *reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural".* Asimismo, se afirma su carácter dinámico y situado al establecer que *"Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos* en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana (art 1.1).

Estos valores resultan especialmente relevantes en América Latina donde la persistencia de la pobreza estructural, la segregación y discriminación social constituyen un desafío central. La desigualdad en el acceso al bienestar y el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales genera importantes brechas e impactos que apuntan a desintegrar el tejido social y a debilitar la participación democrática. Esta desigualdad es aún más marcada en las poblaciones migrantes.

Previo a analizar el potencial de la cultura y el patrimonio como mecanismos que contribuyen a la inclusión social, es necesario explicitar qué se entiende por inclusión social para luego poder comprender cómo esta idea se inscribe en los contextos de puesta en valor de las identidades migrantes en los nuevos territorios. Sobre la base de un análisis de las conceptualizaciones llevadas a cabo por Carrasco y Suárez (2018) en torno a lo expresado por la CEPAL (2008, 2009, 2017) y por la Organización de las Naciones Unidas (2016) se podría esbozar una definición de inclusión como "...la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales

como ingresos y vivienda" (Carrasco y Suárez, 2018:11). De este modo, la inclusión como concepto se configuraría en tanto proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad. Es una noción que permite ver su carácter multidimensional y su vinculación con el acceso a los derechos. La contracara estaría en aquellas situaciones en las que se producen formas de discriminación, exclusión y desigualdad, ya sean estas de clase, etnia o género. Sucede que en general, en el plano de lo discursivo, como lo expresan Domenech y Magliano (2008) "se otorgaría reconocimiento a determinados derechos de igualdad formal y a la diversidad cultural existente, pero en la práctica no habría modificaciones sustanciales que modifiquen las condiciones de existencia ni que hagan efectivo el discurso pluralista adoptado (o en vías de adopción) manteniendo, de esta forma, prácticas asimilacionistas".

Para el caso de las personas migrantes es posible advertir cómo se generan situaciones de exclusión importantes asociadas al no reconocimiento explícito o implícito de sus derechos, a la irregularidad migratoria, a su inserción en la economía informal, así como en las diferentes barreras en la convalidación de competencias, entre otros (Domenech y Magliano, 2008). Es decir, pese a los discursos pluralistas que reconocen la diversidad cultural, que reivindican la contribución de los migrantes en el desarrollo de los países de acogida, que promueven el respeto y la tolerancia a fin de disminuir la discriminación y los prejuicios, sigue existiendo una estructura de poder inalterada que reproduce las condiciones materiales y simbólicas de desigualdad y exclusión sociales (Domenech y Magliano, 2008).

4-Las personas migrantes y su cultura en Argentina

La República Argentina ha sido históricamente un país de inmigración (Modolo, 2014) por lo que el aporte de las personas migrantes al acervo cultural local ha sido y sigue siendo significativo. El proceso migratorio en este país se divide por tres etapas: la primera, representada por las migraciones tempranas (desde el siglo XVIII hasta 1880); la segunda caracterizada por las migraciones de masas (de 1881 a la Primera Guerra Mundial) y la tercera, que refiere a las migraciones contemporáneas, es decir, desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días (Devoto, 2003).

La inmigración de ultramar fue importante en la primera y en la segunda etapa. Sin embargo, desde la Primera Guerra Mundial el ingreso de los/as ciudadanos/as de los países limítrofes comenzó a aumentar y no se ha detenido. En términos relativos, es interesante destacar que en 1914 las

personas extranjeras representaban un tercio del total de la población del país mientras que en 2010 representan menos del 5% (Modolo, 2014).

En la actualidad habitan en Argentina más de 3 millones de personas nacidas en el extranjero (que poseen DNI digital y residencia)[78], de las cuales más del 82,15% proceden de países de América del Sur, principalmente de la República del Paraguay y del Estado Plurinacional de Bolivia. En menor medida provienen de la República de Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República de Chile, la República de Colombia y la República Federativa del Brasil, en ese orden. Entre las personas migrantes europeas, en general, son las nativas de Italia y España las mayoritarias. La población migrante vive, en su mayoría, en la provincia de Buenos Aires y en segundo lugar, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4.a. El rol del patrimonio cultural como mecanismo de resiliencia de los/as migrantes.

Se ha afirmado que los grupos que han atravesado la necesidad de migrar, se han visto inmersos en "procesos de descontextualización y recontextualización" (Prats, 2007: 20) lo que trajo como consecuencia otras formas y modos de interrelación entre lo global, lo nacional y lo regional, alterando de algún modo la relación entre territorio, identidad y ciudadanía. En el nuevo destino, estas personas migrantes configuran campos culturales con otras formas de funcionamiento, acceso y legitimación. En ese contexto, la recreación de las expresiones culturales juega un rol importante en los procesos de articulación del sentido de pertenencia de los/as migrantes en los nuevos territorios, permitiéndoles resignificar sus identidades y patrimonios y transmitirlos a las nuevas generaciones.

En la República Argentina existen agrupaciones de migrantes, de variada procedencia y con diversos grados de organización, que presentan particularidades y matices en el proceso de apropiación de su patrimonio cultural inmaterial y de construcción de sus identidades. Poseen calendarios festivos propios (patrios, populares y religiosos), se integran con sus danzas y rituales a las festividades locales, evocan sus tradiciones y costumbres (danzas, gastronomía, idioma) y construyen así espacios de expresión en los que manifiestan símbolos transnacionales y significados sociales

78-En la actualidad la población extranjera residente en Argentina es de 3.007.251 personas (RENAPER estadisticas.renaper.gob.ar/app_extranjeros/).

profundos. Las manifestaciones de estas representaciones se constituyen en acciones que dinamizan las relaciones al interior no sólo del grupo sino también con la comunidad en general (Mariano, 2014), contribuyendo a enriquecer su diversidad cultural. En efecto, se despliega un capital simbólico inmaterial que, en general, funciona como un elemento de inclusión, prestigio, legitimidad y reconocimiento social.

El ritmo sostenido a lo largo del tiempo de las migraciones limítrofes en Argentina se convierte en una de sus características específicas. De hecho, no es casual que los procesos migratorios de dichos países hayan sido ampliamente estudiados desde la perspectiva de las ciencias sociales en la República Argentina desde la década de 1980 (Benencia, 2016). Para referenciar algunos ejemplos que den cuenta de la multiplicidad de expresiones que dichos grupos activan en el nuevo territorio, se seleccionarán algunos casos a modo representativo.

La comunidad paraguaya cada 8 de diciembre celebra y honra a su patrona, la Virgen de Caacupé, a través de misas, cantos y procesiones por el barrio porteño de Caballito. Lo mismo sucede en el Partido de La Matanza, donde incluso la misa se reza en guaraní. Cada mes de julio, a su vez, argentinos y paraguayos realizan procesiones conjuntas sobre el río Paraná con dos imágenes: la Virgen de Itatí (Argentina) y la Virgen de Caacupé (Paraguay). Se trata de celebraciones que congregan a gran cantidad de fieles de ambos países. La popularidad de la devoción a esta advocación de la virgen se evidencia también en la denominación de los templos ubicados en lugares donde se concentra migración paraguaya, por ejemplo, la Parroquia Nuestra Señora de Caacupé (Villa 21-24) y Capilla Nuestra Señora de Caacupé (Villa 31 Bis), ambas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El uso del guaraní en la vida cotidiana de estas personas migrantes es otro elemento que identifican como parte de un patrimonio cultural que reivindican, además de ciertas comidas tradicionales, cuya venta en ferias les asegura un sustento diario (Cantar, 2018).

Por su parte, los ejemplos de la existencia de colectividades bolivianas en el país son muchas y puede evidenciarse en la conformación de barrios como Lugano o Charrúa en Buenos Aires; las ferias comerciales que reproducen el paisaje de los mercados bolivianos, ya sea en el Gran Buenos Aires o en las provincias norteñas de Salta o Jujuy; el desarrollo de órganos de prensa y de radio, como Urkupiña, que incluye programas en idioma aymara; la celebración de fiestas religiosas y patronales relacionadas con el lugar de procedencia, entre otros. Autores como Marta Giorgis (2004)

y Alejandro Grimson (2000) señalan que una de las primeras festividades bolivianas en ganar popularidad en Argentina fue la de la Virgen de Nuestra Señora de Copacabana. La misma se lleva a cabo en el barrio Charrúa de la ciudad de Buenos Aires desde el año 1976, el domingo más próximo al 12 de octubre de cada año. Tanto la capilla como la virgen del lugar se encuentran bajo la advocación de Nuestra Señora de Copacabana. Esta fiesta es reproducida por otras agrupaciones de bolivianos/as a lo largo del país (Mariano, 2015). La festividad en honor a la Virgen de Copacabana que se realiza en Luján (principal lugar de peregrinación religiosa de Argentina) el primer domingo de agosto desde hace 67 años, congrega a millares de peregrinos/as de todo el país y numerosos cuerpos de baile. Desde los años 90s otra devoción de origen boliviano, la Virgen de Urkupiña, comenzó a tener mayor visibilidad entre las personas migrantes de ese país. Las festividades a la Virgen de Urkupiña no sólo se celebran en el conurbano bonaerense o en barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino también en ciudades de las provincias de Córdoba, Rio Negro, Chubut, entre otras (Giorgis, 2000; Giop, 2019). Además, en la provincia de Santa Fe tiene lugar, cada 18 de agosto, la Fiesta de la Virgen de Chaguaya, originaria de Taja (Zalles Cueto, 2002).

Es posible también encontrar asociaciones culturales argentino-brasileñas en Buenos Aires, incluso con personería jurídica. Algunas participan en los carnavales porteños y tienen entre sus objetivos difundir la “cultura brasileña” en Buenos Aires, creando espacios para la presentación de bandas con estilos musicales diversos, danzas y comidas típicas (ver de Gatica, 2017). En la década de 1990, predominaban las costumbres ligadas a Bahía, era el auge del Axé y la Capoeira iba dando sus primeros pasos, para establecerse definitivamente en Buenos Aires como representante de la “cultura brasileña”. Los bares existentes en esa época hacían alusión específicamente a Bahía, como “Pelourinho”, “Coco Bahiano” o “Maluco Beleza” (Frigerio, 2005). Con el tiempo, empezaron a surgir otras costumbres, como el Samba ligado simbólicamente a Río de Janeiro, que fue ganando espacios y adeptos; los bares empezaron a cambiar sus estilos con murales de las playas cariocas. El campo cultural brasileño se fue configurando con elementos ligados a las costumbres cariocas, por un lado y a las bahianas, por otro (de Gatica, 2017). El desarrollo de actividades artísticas y culturales propias de la cultura brasileña en el nuevo contexto aparece entonces como una posibilidad ventajosa de salida laboral.

No menos interesante es el caso del candomblé, la religión de origen afro más antigua en la República Federativa de Brasil, constituida a partir de la mezcla de los contingentes de esclavos de distintas etnias africanas introducidos en la zona de Bahía y Pernambuco, durante la época de la trata desde el siglo XVII (Dominguez, 2001). Alejandro Frigerio, autor que ha trabajado extensamente el tema de las religiones afrobrasileñas en la República Argentina, considera que la expansión de estas religiones en el Cono Sur es un ejemplo de la circulación de bienes culturales entre naciones y, particularmente, uno de los pocos casos en que una expresión de la cultura popular de un país es aceptada masivamente por habitantes de otro (Frigerio, 1998, 2002, 2003).

Respecto de las tradiciones culturales de los/as migrantes de ultramar, si bien después de varias generaciones en el país estas han sido permeadas por procesos de transformación y re-significación a nivel social, e incluso en muchos casos han permanecido ocultas o circunscritas a entornos familiares, en el presente algunas de estas expresiones culturales son recreadas en los espacios públicos. En ciudades, particularmente del interior, se celebran las fiestas tradicionales de cada comunidad migrante o del conjunto de ellas, a menudo relacionadas con la música, las danzas y la gastronomía. Desde ferias de colectividades en ciudades cabeceras de partido incluidas en el calendario festivo oficial anual a fiestas patronales en colonias de inmigrantes existe un extenso repertorio de celebraciones a lo largo del país, algunas de rango provincial o nacional, que contribuyen a la promoción de la recreación comunitaria y del turismo cultural. Ejemplo de ellas son las fiestas de la *Kerb* en las colonias de alemanes del Volga en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, entre otras; la Fiesta de la Omelette Gigante en Pigüé, provincia de Buenos Aires, vinculada a la inmigración francesa; la Fiesta Provincial de Moisés Ville ("Cuna de Integración Cultural"), en Santa Fé, ligada al legado de la inmigración judía y la Fiesta Nacional del Inmigrante en Oberá, Entre Ríos, por solo citar algunos ejemplos.

Trabajos etnográficos sobre manifestaciones culturales de migrantes han permitido constatar algunas cuestiones vinculadas con el valor de la cultura como mecanismos de integración. Un ejemplo de estos estudios es el efectuado por una de las autoras en la ciudad de Azul, ubicada en el centro de la provincia de Buenos Aires, en 2014. Allí habitan varias familias descendientes de migrantes bolivianos/as. Su reconocimiento por parte de "la comunidad local" comienza a hacerse significativo recién en la década 2010, gracias a una comparsa denominada "Reina Mora", que recrea danzas ca-

racterísticas del carnaval de Oruro. Esta comparsa, que congrega a jóvenes de un barrio "periférico", surgió como una iniciativa de cuatro mujeres, hijas de un migrante boliviano, con el objetivo de promover la integración social y disminuir la discriminación.

La situación previa a la conformación de dicha comparsa se caracterizaba por la invisibilización y la falta de reconocimiento de estos grupos por el gobierno estatal local y de una fuerte estigmatización por el barrio en el que habitaban. En ese contexto, la comparsa Reina Mora buscó, por un lado, desafiar y desnaturalizar una imagen ya formada de un barrio de la ciudad. Por el otro, la creación de la comparsa pretendía recrear tradiciones heredadas: "nosotras trabajamos con los chicos del barrio enseñándoles la cultura y los bailes típicos de Bolivia y todo esto lo hacemos como regalo para mi viejo (fallecido), para recordarle un poquito su tierra, ya que nunca pudo volver a su país". Estos dos factores incidieron en la conformación de la comparsa que comenzó con más de 130 integrantes. Un elemento preexistente que ayudó a concretar esta idea fue la presencia de un pequeño grupo de jóvenes que tocaba *"tarros"* y hacía percusión en las calles del barrio. Esto facilitó la formación de una agrupación en función de un tema común que los convocara, como lo fueron las danzas bolivianas. En palabras de una entrevistada: *"nadie se esperaba que una comparsa tan grande y de calidad saliera de un barrio tan marginado"*; al respecto, otra de las entrevistadas agrega: *"gracias a todo este trabajo logramos que se corte mucho la discriminación y que la gente conozca más de nuestra cultura. No fue fácil, pero logramos la integración de muchas personas"*. Señalan, además, *"participamos como colectividad boliviana en los carnavales de Azul y logramos que a la gente le guste mucho porque, la verdad, como nosotras siempre decimos, la gente muchas veces discrimina por tener mucha ignorancia de las demás culturas"* (Mariano, 2014).

Como puede observarse, más allá de que las políticas migratorias sean favorables a la integración social de los/as migrantes, se requieren acciones concretas para hacerlas efectivas. Lo interesante del caso mencionado es la capacidad de agencia de estas mujeres, descendientes de migrantes, para revertir una situación que presentaba características de discriminación étnica y de clase respecto de los/as habitantes de un barrio de esa ciudad. Este ejemplo evidencia, además, la existencia de acciones concretas que se llevan a cabo desde abajo (y no desde el Estado como política pública) y que promueven y habilitan otros espacios para el reconocimiento y la deconstrucción de los prejuicios y estereotipos previamente construidos. No obstante, los procesos sociales de inclusión/exclusión son dinámicos e inacabados, por lo que tienen que ser leídos en el contexto histórico en el que se inscriben.

En términos generales, a través de los diferentes ejemplos mencionados a lo largo de este apartado, se observa que, más allá de las particularidades de cada colectividad, existen denominadores comunes que nos permiten afirmar la existencia de una diversidad de manifestaciones culturales que se despliegan en el territorio nacional y que dan cuenta de la importancia de la cultura y el patrimonio como factores que promueven la inclusión social. Ello se evidencia en su potencial para movilizar, por un lado, la capacidad de los grupos para enfrentar situaciones adversas, fortalecer el intercambio y la cohesión y, por otro, para generar procesos reales y concretos de integración, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural, a través de la participación de las personas migrantes en la vida cultural de la sociedad receptora.

5-Discusión y comentarios finales

A nivel global, "la exclusión social afecta a segmentos de la población que, por religión, etnia, ideología, condición física, económica, política, entre otras, experimentan distintos tipos de barreras para poder ejercer una participación plena y efectiva" (García Canclini, 2004), ya sea por la privación o limitación de derechos, de recursos materiales o de capacidades. Por ello, las propuestas que promocionen la cultura y el patrimonio cultural deben tomar en consideración la diversidad de aspectos involucrados en el desarrollo de políticas de inclusión social y prácticas sostenidas no excluyentes (Andrés et al., 2002).

Existe una relación dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan (CEPAL 2007). Por ello vale recordar que "los derechos de los migrantes a disfrutar de la vida cultural de la comunidad (tanto de la comunidad de acogida como de las comunidades a las que pertenecen) y a participar en ella, a la libertad artística, especialmente para los artistas migrantes, y a acceder a sus culturas, practicarlas y mantenerlas sólo pueden lograrse mediante el interculturalismo y los intercambios culturales". En este sentido es importante promover mecanismos de integración para evitar que las personas migrantes celebren sus culturas en un sistema separado y cerrado (Consejo de Derechos Humanos, 2023, punto 59).

El derecho a participar en la vida cultural requiere acciones positivas del propio Estado que aseguren las condiciones de participación y promoción de la vida cultural y el acceso a los bienes culturales (Levrand, 2021:3). Suele mencionarse como una dificultad la brecha en la implementación de las políticas, es decir, que pese a que existen normas que garantizan los derechos, a menudo no existen mecanismos para hacerlo efectivos. Por ello se ha puntualizado que "la necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial de los migrantes, que es una clara obligación de los Estados, exige que se adopten medidas que permitan a las comunidades migrantes contrarrestar su invisibilidad en el discurso oficial sobre el patrimonio, fomentando la inclusión de grupos con identidades culturales diferenciadas en el relato histórico más amplio de las sociedades a las que contribuyen" (Consejo de Derechos Humanos, 2023, punto 58).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por mencionar algunos organismos internacionales intervinientes en estas cuestiones, identifican entre los factores de exclusión al sesgo o maltrato sistemático por estatus migratorio (Buvinic, 2004). A su vez, aparecen como alternativas de solución una combinación de estrategias entre las que se incluye el incremento de la visibilidad social a través de cambios estructurales que fortalezcan la diversidad cultural, la implementación de currículos multilingües y culturalmente diversos, entre otros.

El Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular de 2018 contiene recomendaciones para la armonización y adecuación normativa de los países a fin de orientarse a alcanzar las metas específicas asociadas a la migración en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. El objetivo 16 de dicho pacto consiste en: "Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social".

Los diversos instrumentos normativos y publicaciones especializadas de la UNESCO proporcionan herramientas valiosas para la formulación de políticas públicas y la implementación de acciones destinadas al reconocimiento de la diversidad cultural e integración de la población migrante con enfoque en la cultura. Estas herramientas, sin duda, constituyen orientaciones valiosas para la gestión, tanto a nivel nacional como local.

La República Argentina cuenta con un marco normativo orientado a garantizar los derechos de las personas migrantes, particularmente a partir de la sanción de la Ley N° 25.871 que reconoce el derecho a migrar como un derecho humano. De este modo, sus políticas migratorias cumplen con altos estándares por lo que se considera que sus avances llevan al país a un lugar de liderazgo en la región, "aspecto ampliamente reconocido en la literatura especializada" (Veiga, 2021). En ese contexto, las dinámicas socioculturales y patrimoniales que producen los grupos migrantes evidencian una tendencia creciente hacia la visibilización de manifestaciones que son identificadas y valoradas por otros actores sociales. Lo que es novedoso es que no se trata sólo de tradiciones culturales de ultramar arraigadas por generaciones nacidas en el nuevo territorio sino también de expresiones culturales propias de migrantes latinoamericanos relativamente recientes. En este sentido, estas expresiones culturales han comenzado a emerger como dispositivos posibles de ser disparadores de procesos de integración social en las sociedades receptoras, capaces de contribuir a eliminar las barreras, restricciones y obstáculos para que exista un verdadero interculturalismo.

Bibliografía

Alberdi, J. B.
1945, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Ediciones Jackson, Buenos Aires.

Andrés, G., Basaure, M.F., Chang, G., Endere, M. L., Fraga, H., Guerrero, B., Gómez, G., Levrand, N., Mariano, M., Picún, O., San Martín, P., Severino, J.R. y M. Sevilla.
2022, PCI-Inclusión social: una perspectiva multidimensional desde Latinoamérica y El Caribe. En: *Patrimonio Cultural Inmaterial e Inclusión Social: Aportes para la agenda de desarrollo post-COVID-19* (P. San Martin ed.) UNESCO, Montevideo, págs. 13 a 47.

Buvinic, M.
2004, Introducción: la inclusión social en América Latina. En: *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina* (M. Buvinic, J. Mazza, J. Pungiluppi y R. Deutsch eds.). Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, págs. 3 a 35.

Cantar, N.
2018, Patrimonio y vulnerabilidad social. El caso del Barrio Nueva Esperanza, La Plata, Argentina. ERPH - *Revista electrónica de patrimonio histórico*, N° 23, págs. 1 a 20.

Colombato, L.
2012, Derechos culturales. debilidades discursivas en la formulación de sus contenidos. cuestiones transversales. *Revista Perspectiva de las Ciencias Económicas y Jurídicas,* vol. 2, N°1, págs. 81-99.

CEPAL
2007, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.* CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
2010, *Observación General N° 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural* (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturas). Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f21%2fREV.1&Lang=es

Consejo de Derechos Humanos
2023, *Derechos culturales y migración. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales.* Naciones Unidas, EUA. A/HRC/52/35.

Courtis, C.
2006, Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En: *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencias, desigualdades y derechos* (A. Grimson y E. Jelin comps.). Prometeo, Buenos Aires, págs. 169 a 206.

de Gatica, N.
2017, Lo Brasilero en Buenos Aires: La construcción de un campo intercultural entre migrantes y locales. Tesina para obtener el título de Licenciada en Antropología Social y Cultural. Repositorio digital de la Universidad Nacional de San Martín.

Devoto, F.
2004, *Historia de la inmigración en la Argentina.* Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Domenech, E. y Magliono, M.
2008, Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión. En *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe.* Siglo del Hombre, Colombia (Bogotá) , págs. 423 a 448.

OIM
2023, Los aportes de la inmigración al desarrollo. En Suplemento Migración y Desarrollo de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM. *Le Monde Diplomatic* - edición 291, setiembre 2023, pág. 1. http://www.eldiplo.org/wp-content/uploads/2023/08/Suplemento_Migracion_y_Desarrollo_OIM.pdf

Frigerio, A.
2005, Migrantes Exóticos: Los Brasileros en Buenos Aires. *Revista Runa,* N° 25, pp. 97-121.

García Canclini, N.
1999, Los usos sociales del patrimonio cultural. En: *Patrimonio etnológico. Nuevas perspectivas de estudio,* (E. Aguilar Criado Ed), Consejería de la Cultura. Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 16 a 33.
2004 *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad.* Editorial Gedisa, Barcelona.

Giop, T.
2019, Celebrar en el espacio público. El caso de las festividades bolivianas en la ciudad de Luján *Anuario de la División de Geografía N° 13*, págs. 48 a 59.

Giustiniani, R. (comp.)
2004, *Migración: un derecho humano.* Prometeo, Buenos Aires.

Giorgis, M.
2000, Urkupiña, la virgen migrante. Fiesta, trabajo y reciprocidad en el boliviano Gran Córdoba. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales,* N° 13, págs. 233 a 250.

Harvey, E.
1995, Derechos Culturales. UNESCO, París. Recuperado de: www.educ.ar

Levrand, N.
2021, Incidencia de COVID-19 en los *derechos culturales,* Argentina. Questión/Cuestión, vol. 69, N° 3, 1-17. DOI: https//doi.org/10.24215/16696581e565

Modolo, V.
2014, Participación política de los migrantes. *Reflexiones sobre la extensión de la ciudadanía en Argentina. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* vol., LIX, N° 220, págs. 349 a 370.

Mariano, M.
2014, De representaciones, prácticas y fiestas bolivianas en las ciudades de Azul, Olavarría y Tandil, provincia de Buenos Aires. Un análisis desde la perspectiva del patrimonio cultural inmaterial. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.
2015, Acerca de la identidad boliviana en Argentina. Un análisis de tres casos de estudio en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista de Antropología y Arqueología ANTIPODA,* Nº 22, págs. 45 a 64.

Nicolao, J.
2010, El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. Convergencia, vol. 17, N° 53, págs. 205 a 228.

Norambuena, C. y R. Matamoros.
2016, Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico. Si Somos Americanos, vol. 16, N° 2, págs. 45 a 72. https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482016000200002

Asamblea General de las Naciones Unidas
2023, *Derechos culturales y migración: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales*. A/HRC/52/35, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/008/27/PDF/G2300827.pdf?OpenElement
Organización de las Naciones Unidas.
2014, *Revision of the World Urbanization Prospects* https://population.un.org/wup/Publications/

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
1978, *Declaración sobre la Raza y los Prejuicios* Raciales. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000039429_spa

2003, *Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.* https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n

2005, *Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.* https://www.unesco.org/creativity/es/2005-convention

2011, *Recomendación de la UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico*. https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-638-100.pdf

2016, *Cultura Futuro Urbano. Informe mundial sobre la cultura para el desarrollo urbano sostenible*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248920

2022, *Declaración final de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las Políticas Culturales y el Desarrollo Sostenible* (MONDIACULT 2022). MONDIACULT-2022/CPD/6, https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT_ES_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION.pdf

Organización Internacional para las Migraciones - OIM Argentina.
2016, *Los inmigrantes en la construcción de la Argentina.* Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto República Argentina, Buenos Aires.

Veiga, M. J.
2021, Revisión de los Marcos Normativos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Contexto del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. *Cuadernos Migratorios* N°11. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

VI

9 Migración laboral y movilidad en Argentina[79]

Mariana Beheran (OIT)[80]

Introducción

Desde sus inicios, la OIT ha tenido el mandato de proteger “los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero” (Constitución de la OIT, 1919, Preámbulo, segundo Considerando), y fue pionera en la elaboración de normas internacionales específicas para la regulación de la mano de obra migrante y la protección de las personas trabajadoras migrantes mediante la adopción de dos Convenios, en 1949 y 1975, que fueron acompañados de recomendaciones no vinculantes[81]. Asimismo, a menos que indiquen lo contrario, todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a las personas trabajadoras migrantes[82].

79-La autora agradece los comentarios realizados a este artículo por Francesco Carella y Bárbara Perrot.
80- Mariana Beheran. Coordinadora Nacional en Argentina de Migración Laboral y Movilidad Oficina de país de la OIT para Argentina.
81-Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 97); Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86) Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).
82-Estas normas incluyen los diez Convenios de la OIT relativos a los derechos y principios fundamentales en el trabajo; las normas de aplicación general, así como los Convenios de gobernanza relativos a la inspección del trabajo, la política del empleo y la consulta tripartita y los instrumentos que contienen disposiciones específicas sobre las personas trabajadoras migrantes, como el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y los instrumentos de seguridad social, entre otros. Convenios y protocolos (ilo.org)

Además de gozar de la protección de las normas internacionales del trabajo, las personas trabajadoras migrantes y sus familias están protegidas por instrumentos internacionales fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, aplicables a todas las personas, independientemente de su nacionalidad. Uno de ellos es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, que entró en vigor en 2003, y ratificada por Argentina en el año 2007. Esta Convención complementa las cuatro normas de la OIT relacionadas con las personas trabajadoras migrantes. En el sistema de las Naciones Unidas, también hay otros mecanismos pertinentes a la protección de las personas trabajadoras migrantes, entre ellos, los mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, y, en particular, del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas migrantes.

Actualmente, en el mundo hay aproximadamente 281 millones de personas migrantes, que contribuyen al crecimiento y desarrollo de los países receptores, y favorecen a los países de origen con el envío de remesas y la adquisición de nuevas competencias en los países de destino. Las migraciones internacionales han sido un componente fundamental de su historia social, económica, política y cultural.

Como se observa a lo largo de los capítulos que componen esta publicación, Argentina cuenta con un marco normativo reconocido a nivel global por sus altos estándares internacionales de derechos humanos, consagrando el derecho a la migración como esencial e inalienable de la persona, garantizado sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. Sin embargo, pese a numerosos esfuerzos multiactorales, a nivel nacional, las personas migrantes aún encuentran desafíos para alcanzar una integración socioeconómica en la que se vean garantizados plenamente sus derechos, en particular los relacionados con el mundo del trabajo.

En la sección 1 se presentará un breve recorrido histórico acerca de la contribución de las personas trabajadoras migrantes al mercado de trabajo argentino, haciendo hincapié en el cambio de paradigma en la política migratoria acontecido a partir de 2003. Asimismo, se abordarán los principales desafíos que encuentran en la actualidad las personas trabajadoras migrantes que viven en la República Argentina, en relación con su integración socioeconómica.

1-La contribución de las personas trabajadoras migrantes al mercado de trabajo argentino a lo largo de la historia

En primer lugar, al hablar de migración internacional en la Argentina, es necesario reconocer que ya hacia mediados del siglo XIX ésta contaba con una densa representación en el territorio. Como ha señalado Devoto (2003), la mayor parte de aquellas migraciones, anteriores al período de la "inmigración de masas", se dieron en un ámbito en el cual no había mayores limitaciones al movimiento y en el que tampoco fue necesario promoverlo. Las migraciones internacionales se encontraban incitadas por los mecanismos de redes sociales migratorias y por el desarrollo de la economía argentina agroexportadora. Así, Devoto ha sostenido que: "(...) las redes sociales habían establecido las premisas para una amplia expansión de la emigración europea ya antes que la retórica pro migratoria se convirtiese en un lugar común entre los intelectuales argentinos y antes que el Estado interviniera activamente en promoverla" (2003: 229). Recién a través de la Constitución de 1853, que proclamaba la necesidad de un proceso de poblamiento migratorio y, en 1854, de la creación de una comisión específica de inmigración, comenzó a hacerse visible el nuevo rol del Estado en torno a la temática.

Durante el siglo XIX, Alberdi y Sarmiento, entre otros, pregonaron que el desarrollo de la Argentina debía enmarcarse dentro de los lineamientos del pujante capitalismo industrial europeo. Para estos ideólogos, la mano de obra debía ser específicamente originaria de aquel continente, pues había que poblar pero también "modernizar" el país y se presumía que esas personas trabajadoras migrantes aportarían los saberes y experiencias de la modernización capitalista.

Hacia 1876 se sancionó la Ley de Inmigración y Colonización N°817, conocida como "Ley Avellaneda", y entre los años 1881 y 1914 arribaron a la Argentina alrededor de 4.2 millones de personas provenientes, en su mayor parte, del continente europeo. Esa población, en su mayoría conformada por hombres pertenecientes a sectores empobrecidos, contaba con un nivel educativo bajo y, en ocasiones, con las ideas de transformación social del socialismo y anarquismo europeos (Devoto, 2003). Muchas de esas personas trabajadoras migrantes habían participado en organizaciones sindicales, algunas de ellas, incluso, habían formado parte de la primera Asociación Internacional de Trabajadores (Suriano, 2000). De esta manera, el arribo de estas personas significó también la llegada de las ideas y prácticas que propiciaron el origen del movimiento obrero argentino. A partir de esto, ya hacia fines del siglo XIX, se produjo

un notorio cambio de percepción acerca de la migración europea, acompañado, en los primeros años del siglo XX, de un marco legal constituido por las llamadas leyes de Residencia y de Defensa Social[83]. Como ha señalado Novick: "Los inmigrantes se habían transformado de garantizadores de la expansión del capitalismo – en tierras inexplotadas y de riquezas abundantes -, a cuestionadores de las 'bondades de ese sistema'" (Novick, 1997).

En la década de 1930, tanto la crisis económica internacional como la política a nivel nacional determinaron importantes transformaciones en la Argentina. En relación con la cuestión migratoria, esto significó que las leyes pasaran a constituirse en elementos cada vez más restrictivos. En un primer momento, los argumentos del gobierno militar de José F. Uriburu (1930-1932) y de los gobiernos conservadores que le sucedieron, se basaron en la necesidad de garantizar las medidas sanitarias de prevención frente a las posibles enfermedades que presentara la población migrante. Luego, el énfasis se colocó manifiestamente en la peligrosidad ideológica y también, en términos económicos, en relación con el riesgo que supuestamente representaba la llegada de mano de obra migrante para el mercado laboral local.

Hacia mediados de la década de 1940, en el marco de los intentos de la Argentina para desarrollarse como un país industrializado, los flujos de personas trabajadoras migrantes internacionales aumentaron, sobre todo, los de aquellas que provenían de Europa. Si bien el flujo de personas migrantes no alcanzó los niveles de fines del siglo XIX y principios del XX, se trató de un importante movimiento cuyos orígenes deben rastrearse en las consecuencias socioeconómicas y políticas de la guerra pero también en la estrategia de desarrollo implementada por el primer gobierno peronista (De Cristóforis, 2006). A su vez, continuaban los incrementos de flujos de migrantes provenientes de países limítrofes y aumentaban las migraciones internas (Novick, 1997). Con respecto al accionar del Estado en materia migratoria, por un lado, en la Constitución Nacional sancionada en 1946 se hablaba de fomentar la migración de origen europeo. Por otro lado, los gobiernos justicialistas fueron los que iniciaron las llamadas políticas de amnistías pues, en concordancia con las ideas de integración latinoamericana, era necesario regularizar la situación migratoria de todas aquellas personas migrantes que procedieran del mismo continente.

83-La ley de Residencia, sancionada en 1902, autorizaba al poder ejecutivo a expulsar a cualquier persona extranjera que fuese considerada peligrosa, en relación con la seguridad nacional o la alteración del orden público. A su vez, prohibía el ingreso de aquellas personas cuyos antecedentes no resultaran pertinentes para las autoridades locales. Por su parte, la ley de Defensa Social sancionada hacia 1910 poseía similares características a la anterior, pero sumaba la posibilidad de identificar claramente cuáles eran las ideologías no deseadas (Novick, 1997; Devoto, 2003; Costanzo, 2009).

Si bien la migración de países limítrofes arribó a la Argentina mucho antes de ser registrada a través de los censos, comenzó a ser mayormente visibilizada a mediados del siglo XX. En el caso de la migración boliviana, al igual que en el de la paraguaya, la demanda de mano de obra en determinadas provincias argentinas cumplió un rol central para su motivación. A partir de la década de 1960, la migración limítrofe comenzó a satisfacer la demanda de mano de obra de algunos sectores, lo cual generó dos tipos de movimientos, a saber: uno dirigido hacia las áreas de frontera, donde las personas migrantes se convirtieron, sobre todo, en trabajadoras estacionales. En las provincias de Jujuy y Salta la producción azucarera y más tarde la de tabaco fueron importantes demandantes de mano de obra que motivaron la migración de personas trabajadoras migrantes oriundas de Bolivia.

Otro movimiento estuvo orientado hacia las ciudades o a la periferia de ellas, donde las personas migrantes se insertaron laboralmente en actividades de tipo intensivo en el uso de mano de obra, como son la horticultura en fresco, la construcción, los talleres textiles o la producción de ladrillos (Benencia, 2003). En el caso de la migración paraguaya, ésta satisfizo la demanda de mano de obra de las producciones de algodón, caña de azúcar, tabaco, yerba mate, entre otros, en provincias como Formosa, Misiones y Chaco hasta mediados del siglo XX (Maguid y Bruno, 2010). A mediados de la década de 1950 un nuevo flujo se dirigió hacia el AMBA motivado, principalmente, por la mejora de su situación socioeconómica.

Sassone (2007) ha sostenido que si bien en la década de 1950 las personas migrantes bolivianas ya residían en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, habitando en su mayor parte en asentamientos informales, las políticas de erradicación implementadas en los años sesenta y setenta llevaron a muchas de ellas a radicarse en el Gran Buenos Aires. En esos años también se produjo un aumento en la cantidad de personas migrantes procedentes de países limítrofes en ciudades como Mendoza y Córdoba y ya hacia la década de 1980 la cantidad de personas migrantes de Bolivia residentes en el AMBA, por ejemplo, superaba a la de las provincias del noroeste.

Como fuera referido en múltiples ocasiones a lo largo de esta publicación, en el año 1981, en el marco de la última dictadura cívico-militar, se sancionó el Decreto Ley Nº 22.439, conocido como “Ley Videla” a partir de la cual, entre otras cosas, se facultaba a la Dirección Nacional de Migraciones a realizar expulsiones sin necesidad de recurrir a los meca-

nismos judiciales tradicionales. Consecuente con la ideología del gobierno de facto, la “Ley Videla” representó un tratamiento adverso respecto de la población migrante. En este contexto de exclusión, las personas migrantes se localizaron, sobre todo, en asentamientos informales. Durante la década de 1990, los gobiernos de Carlos S. Menem (1989- 1995; 1995- 1999) establecieron una serie de decretos y medidas que tendieron a prolongar en el tiempo el carácter restrictivo.

Entre los años 1980 y 2001 la migración boliviana hacia la Argentina creció sostenidamente; el número de personas bolivianas prácticamente se duplicó entre las dos décadas. Los motivos de tal crecimiento pueden rastrearse, por un lado, en el estancamiento económico de Bolivia y el tipo de cambio favorable que tuvo lugar en la Argentina de los años 90 y, por otro lado, en las redes migratorias que la colectividad boliviana construyó a lo largo de la historia y de las que se valió para consolidar su proceso migratorio hacia la Argentina (Cerrutti, 2009). Según los datos arrojados por la Encuesta Complementaria de Migraciones realizada entre los años 2002 y 2003, el 73% de las personas migrantes paraguayas y el 51% de las bolivianas que residían en la Argentina, lo hacían en el AMBA (Pacecca y Courtis, 2008).

Históricamente, las personas migrantes procedentes de países limítrofes se insertaron en empleos no calificados y de bajas remuneraciones. No obstante, muchas de ellas lograron cierta movilidad social y alcanzaron los objetivos que se plantearon al iniciar sus procesos migratorios: insertarse laboralmente y mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

2-El cambio de paradigma en la política migratoria y su impacto en la integración socioeconómica de las personas trabajadoras migrantes

Luego de la crisis desatada en 2001 y a partir de las transformaciones socioeconómicas y políticas acaecidas en los primeros años del siglo XXI, se configuró un escenario en el cual se propuso un nuevo tratamiento normativo respecto de la población migrante. De esta manera, en el año 2003 se sancionó la Ley de Migraciones Nº 25.871, caracterizada por el reconocimiento de los derechos humanos de la población migrante. A diferencia del tratamiento anterior, la nueva normativa concibe a la migración como un derecho inalienable de la persona.

La Ley de Migraciones establece que las personas migrantes y sus familias tienen acceso igualitario, en las mismas condiciones de protección,

amparo y derechos de los que gozan las personas nacionales, a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Incluso si se encuentran en situación migratoria irregular, las personas migrantes y sus familias tienen derecho a la salud, educación y justicia. Además, la Argentina es parte del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados, que estableció el criterio de "nacionalidad" como fundamento para las solicitudes de residencia. Si bien el Acuerdo entró formalmente en vigencia en el año 2009, Argentina incorporó este criterio en la Ley de Migraciones. Allí se estableció que las personas nacidas en alguno de los Estados Parte del Mercosur y Asociados pueden solicitar una residencia temporaria por dos años, prorrogable. Este tipo de residencia permite trabajar y otorga documento de identidad argentino. Luego de los dos años, las personas pueden solicitar la residencia permanente.

El corredor migratorio hacia Argentina es uno de los más dinámicos del Cono Sur. Si bien, como fue señalado anteriormente, las migraciones desde ultramar cesaron a mediados del siglo XX, las migraciones intrarregionales, sobre todo desde los países limítrofes y de Perú, se mantienen vigentes y con un renovado dinamismo. Además, en los últimos años, el país también ha recibido un importante flujo de personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Para mayo del 2023, según datos de la Plataforma R4V, 220 mil personas venezolanas residen en Argentina, constituyendo el sexto país de acogida de la región. En este contexto, la Ley N° 25.871 ha facilitado el acceso a la regularización migratoria y a derechos básicos a numerosas personas migrantes. En palabras de Lelio Mármora "las políticas migratorias actuales no pueden prescindir del marco de integración en el que están comprometidos los países, si pretenden un enfoque realista de sus cursos de acción" (citado en Alfonso, 2021).

En relación con los derechos laborales, la Ley de Migraciones establece que el Estado debe disponer de todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación laboral de personas migrantes en situación irregular, incluyendo la imposición de sanciones a empleadores. A su vez, esto no menoscaba los derechos de las personas trabajadoras migrantes frente a sus empleadores/as en relación con su empleo (Art.16). De modo que si bien sólo pueden trabajar las personas migrantes en situación regular (Art. 55), ningún empleador puede desconocer o incumplir obligaciones laborales con una persona trabajadora, sea cual sea su situación migratoria (Art. 56). Con el fin de obtener la protección y el reconocimiento de los derechos establecidos en el artículo 56 de la Ley de Migraciones, las personas migrantes pueden recurrir al asesoramiento que brin-

Informalidad laboral

Las personas trabajadoras migrantes han tenido históricamente una participación mayor que las nativas en la informalidad laboral.

dan los servicios jurídicos gratuitos que funcionan en el país, los cuales no pueden negarle atención debido a la falta de documentación argentina o a su calidad de personas extranjeras. Asimismo, ninguna persona migrante o familiar suyo puede ser expulsada por haber incumplido un contrato de trabajo (Art. 65), a menos que esa tarea fuera una condición para su residencia en el país. Además, si una persona migrante es expulsada, ello no es una razón para que su empleador no cumpla con las obligaciones laborales que tiene con esa persona (Art. 67), ni para que la persona migrante no pueda reclamar, por ejemplo, el pago de salarios (Art. 68).

Si bien el mencionado marco normativo es reconocido a nivel global por sus altos estándares internacionales de derechos humanos, la población migrante que vive en la Argentina aún enfrenta desafíos para lograr una integración socioeconómica adecuada. Las personas trabajadoras migrantes han tenido históricamente una participación mayor que las nativas en la informalidad laboral. Esta brecha ha sido explicada a través de la confluencia de varios determinantes entre los que se sitúan elementos estructurales del mercado de trabajo local, las características sociodemográficas de la población migrante y la persistencia de patrones de inserción sectoriales (OIT, 2015). Las personas trabajadoras informales se enfrentan a importantes déficits en términos de trabajo decente como bajos salarios, largas jornadas de trabajo, falta de acceso a oportunidades de capacitación, dificultades para acceder al sistema judicial y al sistema de protección social, incluyendo la protección para la seguridad y salud en el trabajo[84].

Estas condiciones ubican en una situación de vulnerabilidad económica y laboral tanto a las personas trabajadoras migrantes como a sus familias. Las características de su inserción se encuentran asociadas en numerosos casos a la presencia de trabajo infantil adolescente no protegido. Numerosos estudios han dado cuenta de la inserción selectiva e informal de la población trabajadora migrante oriunda de países limítrofes y de Perú en la construcción, la industria textil, de confección y calzado, el comercio minorista, la producción hortícola, la fabricación de ladrillos y el servicio doméstico, áreas tradicionalmente caracterizadas

84-Durante la pandemia de COVID-19, numerosas personas trabajadoras migrantes tuvieron enormes dificultades para retener sus trabajos y generar ingresos (lo cual se evidenció claramente en los sectores de la construcción y del trabajo en casas particulares). Si bien la pandemia afectó también a la población local, la falta de redes de apoyo que implica la condición de migrante empeoró las condiciones de vida de las personas trabajadoras migrantes.

por la informalidad laboral (OIT, 2015; OIM, 2020). Más recientemente, varias investigaciones han observado el impacto de la informalidad laboral y otras formas de explotación laboral entre las personas migrantes colombianas, dominicanas, haitianas, senegalesas y venezolanas[85] (OIM y CAREF, 2015; OIM et al, 2016; OIM y FCCAM, 2017; OIM et al, 2019; OIT, 2015, 2020 y 2023). A su vez, varios trabajos han señalado las dificultades que encuentran las personas migrantes para convalidar sus credenciales educativas (OIM, 2019; OIT, 2023).

Asimismo, la Argentina cuenta con un marco normativo específico (Ley N° 26.842) y un entramado institucional consolidado para el abordaje del trabajo forzoso y la trata de personas, sin embargo, debido a la pervivencia de condiciones de contratación "no equitativa"[86] persisten las prácticas delictivas que someten a las personas trabajadoras migrantes, sobre todo aquellas que se encuentran en situación migratoria irregular a trabajos forzosos. Estas situaciones aún se observan mayoritariamente en la industria textil, en la agricultura y en el trabajo doméstico.

Entre los desafíos para alcanzar una adecuada integración socioeconómica, cabe destacar los retos que enfrentan las personas migrantes extra regionales. Si bien se trata de colectivos nacionales que constituyen una minoría en relación con el total de personas migrantes que vive en la Argentina (principalmente de origen sudamericano), históricamente han tenido mayores dificultades para regularizar su situación migratoria y, en tal sentido, gozar de una adecuada integración socioeconómica. Los esfuerzos del Estado para facilitar la regularización de estos colectivos se han concentrado en la elaboración de programas de regularización específicos. Los más recientes, a través de las Disposiciones N° 940/22 y N° 941/22 estuvieron dirigidos a personas migrantes que "[...] han demostrado a lo largo de los últimos años su voluntad de arraigo en el país [...]: nacionales de Senegal, de Cuba, de República Dominicana y de países miembros de la Comunidad del Caribe, respectivamente" (CAREF y CELS, 2023)

85-Las personas migrantes venezolanas tienen una fuerte presencia en las plataformas digitales de reparto en la Argentina. En general se trata de trabajadores jóvenes. Esto se debe a que la mayor presencia de las plataformas de reparto en Argentina coincidió con la llegada al país de un fuerte flujo de personas trabajadoras migrantes venezolanas que en muchas ocasiones encuentran en las plataformas del delivery una primera opción laboral al llegar al país (OIT, 2020).
86-OIT (2019) Principios generales y directrices para la contratación equitativa
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_568731.pdf

Asimismo, a la hora de visibilizar los desafíos de la población migrante en relación con su integración socioeconómica, resulta necesario destacar las brechas de género existentes. En la República Argentina, como en la región, existen brechas de género persistentes en el mercado laboral que se traducen en una menor participación laboral, mayor desempleo e informalidad, salarios más bajos, entre otros, entre las mujeres (OIT, 2019). Tanto las mujeres migrantes como las nativas manifiestan que la búsqueda de un empleo resulta compleja. La falta de experiencia laboral también limita sus oportunidades y aumenta la necesidad de contar con referencias y contactos. Esto resulta un escollo adicional para las mujeres migrantes, pues contar con redes de apoyo apenas llegan al país resulta especialmente difícil para ellas (OIT, 2023). En este contexto, el mercado laboral en Argentina está caracterizado por una notoria participación de las mujeres migrantes en el trabajo independiente o el empleo por cuenta propia, lo cual redunda en una menor estabilidad y acceso a protección.

Otro factor que afecta tanto a las mujeres locales como a las migrantes es el estereotipo de "feminización" cristalizado en determinados tipos de trabajo. En la Argentina, los trabajos relacionados con el servicio doméstico, la educación y la salud cuentan con una mayor representación femenina (Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, 2022). En este sentido, las prácticas sociales de asignación de determinadas actividades con base en género limitan las posibilidades de las mujeres (locales y migrantes) de acceder a otros empleos con mayor potencial de profesionalización e ingresos. Asimismo, otro elemento clave en común entre mujeres migrantes y nativas se relaciona con la carga de cuidado y labores del hogar. Mientras que los hombres manifiestan haber podido dedicar tiempo y esfuerzo a capacitarse para redireccionar sus intereses y perfil profesional para lograr una eficiente inserción laboral, ésta no suele ser una opción para las mujeres con familiares a su cargo. Las responsabilidades del hogar dificultan significativamente no sólo la posibilidad de conseguir trabajo, por la dedicación de tiempo que implica, sino de retener esos trabajos (OIT, 2023).

Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo se ha señalado la contribución de las personas trabajadoras migrantes en la Argentina, con especial énfasis en su activa participación en el mercado de trabajo. La población migrante en Argentina proviene sobre todo de la región sudamericana. Se trata de un segmento de la población con un notorio perfil laboral que tiene una alta

participación en el mercado de trabajo informal y cuenta con una mayoría de migrantes mujeres.

Asimismo, se presentaron los diversos tratamientos normativos que a través del tiempo se han elaborado respecto de la población migrante que arriba al país y los desafíos que encuentran estas personas en su proceso de integración socioeconómica aun en el contexto actual, en el cual el marco normativo es reconocido a nivel internacional por sus altos estándares de derechos humanos.

La persistencia de los desafíos que han sido descritos a lo largo de estas páginas evidencia las dificultades que existen para la aplicación efectiva de la Ley de Migraciones N°25.871. Continúa siendo necesario difundir los derechos allí consagrados y promover el diálogo y la celebración de consultas tripartitas sobre las oportunidades y los desafíos prácticos que se plantean para emplear a la población migrante; las preocupaciones concretas que plantean las migraciones laborales y la función que desempeñan las instituciones gubernamentales y los sindicatos en la prestación de asistencia a las personas trabajadoras migrantes.

El Lanzamiento de la Mesa Interministerial "Migración y Trabajo" del Ministerio de Trabajo[87], Empleo y Seguridad Social, en 2022, la conformación de la Red Intersindical sobre Migración Laboral y Movilidad, que cuenta con la activa participación de las tres centrales de trabajadores y trabajadoras (CGTRA- CTA–T y CTA-A)[88], la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina, y la participación de la delegación tripartita de Argentina en el Encuentro Tripartito sobre migración laboral y movilidad humana en América del Sur[89], organizado por la OIT, en 2023 son algunas de las prácticas, entre otras, que permiten vislumbrar un horizonte promisorio de acciones articuladas en pos del efectivo cumplimiento de la normativa migratoria nacional. Estas iniciativas redundarán seguramente en el mejoramiento de la integración socioeconómica de las personas migrantes que contribuyen cotidianamente al desarrollo de este país.

87- Véase https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamiento-de-la-mesa-intraministerial-migracion-y-trabajo
88-Véase https://ctaa.org.ar/se-realizo-en-cordoba-una-nueva-edicion-del-proyecto-lazos/https://www.cta.org.ar/capacitacion-sobre-migracion.html
89-Véase https://ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_894436/lang--es/index.htm

Bibliografía

Alfonso, A
2021, El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y países asociados. Historia de su génesis, en Revista Migraciones Internacionales. Reflexiones desde Argentina, N° 7, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires.

Benencia, R.
2003, "Apéndice. La inmigración limítrofe", en DEVOTO, F.: Historia de la Inmigración en la Argentina, Editorial Sudamericana, Buenos Aires. Pp. 433- 484.

Cerruti, M.
2009,"Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina", Buenos Aires, Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población, Secretaría de Interior, Ministerio del Interior, Organización Internacional para las Migraciones, Marzo.

Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
2023, Veinte años del Acuerdo de Residencia del Mercosur : la llave hacia la regularidad migratoria en la región. Buenos Aires.

Costanzo, G.
2009, Los indeseables. Las Leyes de Residencia y Defensa Social, Editorial Madreselva, Buenos Aires.

De Cristóforis, N.
2006,"La inmigración gallega a la Argentina en la segunda posguerra: aspectos socio-demográficos y mecanismos de ingreso al país". Ponencia presentada en XX Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Devoto, F.
2003, Historia de la Inmigración en la Argentina, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Maguid, A, y Bruno S.
2010,"Migración, mercado de trabajo y movilidad ocupacional: el caso de los bolivianos y paraguayos en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Población de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, vol. 7, núm. 12, Buenos Aires, octubre, Pp. 7-28

Novick S.
1997,"Políticas migratorias en la Argentina", en OTEIZA, E., NOVICK, S. y ARUJ, R. (Comp.) Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, Pp. 83-165.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) Argentina. Estudio sobre integración socioeconómica de mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela. Buenos Aires, 2023 (En prensa)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
2020, Delivery en pandemia: el trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina. Nota técnica. Buenos Aires.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
2015, Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales. Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
2022, Las personas migrantes en la postpandemia ¿Un retorno a la normalidad? : condiciones de vida y situación laboral de las personas migrantes en la República Argentina durante el año 2021, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
2020, Migrantes en la República Argentina: Inserción en el mercado trabajo. Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
2019, Integración laboral en el sector salud de la población venezolana en la República Argentina, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
2019**,** Venezolanos/as en Argentina: un panorama dinámico: 2014-2018, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM)
2017, Estudio exploratorio sobre las trayectorias socio-educativas y socio-laborales de migrantes haitianos, senegaleses y ucranianos en la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Instituto de Políticas Migratorias y Asilo (IPMA) y Consulado de Colombia en Buenos Aires
2016, La migración colombiana en Argentina, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF)
2015, La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015), Buenos Aires.

Pacecca, M. I. y Courtis, C.
2008, "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas", en Serie Población y desarrollo Nº 84, CEPAL, Santiago de Chile.

Sassone, S. M.
2007, "Migración, territorio e identidad cultural: construcción de 'lugares bolivianos' en la Ciudad de Buenos Aires", en Población de Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Año 4, Nº 6. Pp. 9- 28.

Suriano, J.
2000, "Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina", en SURIANO, J. (Comp.) La cuestión social en Argentina, 1870-1943, La Colmena, Buenos Aires. Pp. 1-29

10 Conclusiones

OIM

Este año asistimos al cumplimiento del vigésimo aniversario de la sanción de la Ley de Migraciones en Argentina, y en ocasión de ello es que se presenta esta publicación que se enmarca en el plan de trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración Internacional, con el apoyo de las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas que integran este espacio interagencial en el país y de investigadores/as con amplio compromiso y conocimiento en la temática.

La *Red* se crea por mandato del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, y se materializa a instancias de lo establecido en el parágrafo 45 del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular del año 2018[90], en el cual se insta a la puesta en funcionamiento de una red global y de una serie de redes a nivel regional y nacional que tienen por objetivo primario garantizar la eficacia y la coherencia del trabajo de todo el sistema de las Naciones Unidas a través del apoyo a los Estados Miembros y sus asociados en la implementación, seguimiento y revisión del Pacto Mundial.

90- Los días 10 y 11 de diciembre de 2018, recordando la Declaración de Nueva York para las personas Refugiadas y Migrantes (https://undocs.org/es/A/71/L.1) y determinados a hacer una importante contribución a la mejora de la cooperación en materia de migración internacional en todas sus dimensiones, los Estados Miembros de Naciones Unidas aprobaron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM). El PMM tiene por objeto establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados en relación con la migración internacional en todas sus facetas, concretizados en la redacción de 23 objetivos.

Tras la firma de sus términos de referencia en 2020, a inicios de 2021 comenzó a funcionar la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina. En esta arquitectura interagencial nutrida, la OIM, como agencia especializada en materia migratoria, se desempeña como secretaría técnica y coordinadora[91]. Tomando como principio fundamental que, como se reconoce en la Agenda 2030, la movilidad humana no puede separarse del desarrollo sostenible, el Pacto refuerza la idea de que no será posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el compromiso de *no dejar a nadie atrás* sin priorizar debidamente el fenómeno migratorio. El Pacto Mundial se basa en la Agenda 2030, y establece 23 objetivos y 10 principios transversales que promueven, entre otros, la cooperación internacional, la soberanía nacional, los derechos humanos, la perspectiva de género, el enfoque de niñez y la mirada pansocial y pangubernamental que busca amplificar las voces de los gobiernos en sus tres niveles, las personas migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, las instituciones parlamentarias, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos y los medios de comunicación.

Este enfoque de múltiples partes interesadas y de todo gobierno que retoma el Pacto es muy valioso tomando en cuenta que la movilidad humana ha acompañado a las sociedades a nivel mundial a lo largo de la historia y que, detrás de la subjetividad de cada persona que emprende un proceso migratorio, existen factores estructurales de distinta magnitud que intervienen en esa experiencia. Estos factores pueden estar vinculados a una combinación de situaciones psicosociales, económicas, ambientales, políticas y/o culturales que requieren de un abordaje integral.

Partiendo de esta base, los marcos de cooperación internacionales suscriptos por la República Argentina anidan en un contexto local que tiene como piedra angular de la democracia el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos, dado que desde la propia Constitución de la Nación se otorga igualdad de derechos y obligaciones a personas nativas y extranjeras con independencia de su situación migratoria. En este sentido, y a diferencia de lo establecido en la Ley general de Migraciones y Fomento de la Inmigración puesta en vigor en plena dictadura cívico

91-Para garantizar la coherencia del apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas a la aplicación del Pacto Mundial, el Secretario General estableció una Red de las Naciones Unidas para la Migración, para garantizar la eficacia del soporte de todo el sistema a la aplicación del Pacto Mundial. En este marco, el PMM establece que a) la OIM actuará como coordinadora y secretaría de la red; b) La red aprovechará plenamente la especialización técnica y la experiencia de las entidades competentes del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), y c) La labor de la red se armonizará plenamente con la de los mecanismos de coordinación existentes y con el reposicionamiento del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

militar en el año 1981, que concebía a la movilidad humana como un problema a resolver, la Ley de Migraciones 25.871 fue producto de un amplio debate social previo a su aprobación en el Congreso de la Nación, y reconoce la migración como derecho esencial e inalienable de las personas. Como eje vertebrador, la actual Ley establece entonces la igualdad de derechos entre personas nacionales y no nacionales y facilita el acceso a la regularización migratoria de las personas provenientes de países miembros y asociados al Mercosur.

Como fuera repuesto en el prólogo, la publicación de este libro transcurre además en un año especialmente importante, en el cual coinciden los aniversarios de sendos hitos que cimentaron positivamente la historia reciente del país. Junto con conmemorarse dos décadas de una ley de migraciones que enriquece el plexo jurídico del país, en 2023 también celebramos con profundo orgullo los 40 años ininterrumpidos del retorno de la democracia. Asimismo, muy alineado a lo anterior, este año también es coincidente con el septuagésimo quinto aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos que cuenta con jerarquía constitucional en la República Argentina. Estas conquistas para la progresividad de derechos nos recuerdan el valor institucional de la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales que la República Argentina adopta en forma constitutiva, y que han sido reconocidos a nivel regional y global.

Como ha sido teorizado en múltiples análisis, el propio concepto de ciudadanía —en un abanico que incluye perspectivas inclusivas y restrictivas— es puesto en tensión cuando un Estado forja los cimientos de su política migratoria. En este sentido, la República Argentina puede celebrar que su territorio opera como condición de posibilidad para el ejercicio de derechos para los millones de personas migrantes que desarrollan sus proyectos de vida en este suelo. La migración se concibe como un derecho y, a la vez, como un proceso que, cuando es bien gestionado, es capaz de impulsar y robustecer el desarrollo económico y social de los países, reduciendo las disparidades tanto a nivel interno como interestatal. Una buena gestión de las migraciones implica la integración plena de las personas migrantes en la sociedad de destino y ello solo puede darse en ambientes respetuosos sin discriminación ni violencia de ningún tipo, junto con el acceso equitativo a oportunidades, a empleo decente, a salud, a justicia, a educación y a la convalidación de saberes y habilidades.

Transcurridos veinte años de la sanción de la norma, esta publicación permite condensar los aportes y perspectivas de un grupo de expertos y expertas del Sistema de Naciones Unidas y de representantes de la acade-

mia y de la sociedad civil, haciendo posible una lectura situada de una ley que generó un cambio sustantivo en la República Argentina. Los análisis que presenta este libro dan cuenta, a su vez, que las deudas pendientes para con la población migrante no están saldadas, y por eso se pone el acento tanto en aquellos desafíos que nos convocan a seguir fortaleciendo nuestro trabajo, como en las oportunidades que nos presenta la Ley.

En relación con su génesis, el primero de los capítulos hace un relato del proceso atravesado hasta el momento de la sanción de la norma, partiendo del decreto Ley establecido al final del gobierno de la dictadura militar que imponía restricciones concretas a las personas migrantes para el acceso a servicios básicos.

El artículo enfatiza, además, cómo a diferencia de la normativa anterior que criminalizaba a las personas migrantes en situación irregular, la Ley de Migraciones N°25.871 centró la responsabilidad del Estado de garantizar la regularización migratoria. Asimismo, el texto señala que, si bien la Ley fue aprobada por unanimidad, su reglamentación debió esperar varios años, destacando, además, como aspecto novedoso, el protagonismo otorgado en la norma a la situación de las personas migrantes argentinas en el exterior.

A continuación, el artículo conjunto de la OPS/OMS y ONUSIDA, destaca que, históricamente, los sistemas de salud han sido puestos en tensión en vinculación con los procesos migratorios, y cómo ello ha afectado especialmente a grupos en situación o riesgo de vulnerabilidad desde un punto de vista interseccional. Adicionalmente, el texto destaca positivamente que en Argentina el acceso a la salud sea universal a través del sistema público, sin importar la condición migratoria de las personas, y por qué ello es considerado una normativa ejemplar a nivel internacional.

Por su parte, el artículo liderado por ACNUR resalta cómo la Ley de Migraciones se convirtió en una herramienta valiosa no solo para la política migratoria en Argentina, sino también para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este entendimiento, tanto la Ley de Migraciones como la Ley de Protección de Personas Refugiadas constituyen herramientas complementarias que colaboran para garantizar la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad. De esta manera, mientras que la Ley de Migraciones se enfoca en las salvaguardas humanitarias, la Ley de Personas Refugiadas se centra en el derecho al asilo y esta complementariedad se vuelve esencial para garantizar la protección internacional.

Seguidamente, el artículo de ONU MUJERES parte de señalar que en la década de 1990 se consolidaron dos cambios importantes en los patrones migratorios en Argentina: la feminización de las migraciones y su concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En este contexto, el texto argumenta cómo a pesar de los avances normativos registrados en el país, las mujeres migrantes aún enfrentan desafíos estructurales en sus derechos laborales y sociales, que se traducen en altos niveles de informalidad, bajos salarios y dificultades en el acceso a salud integral y a protección social. Estos desafíos se ven agravados tanto por la desigual economía del cuidado como por la discriminación y la xenofobia.

El artículo liderado por UNICEF, a su vez, resalta la relación existente entre la Ley de Migraciones y la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2005 que logró poner a dialogar la legislación interna con los estándares internacionales de protección de las infancias. Además, el artículo da cuenta de cómo la Ley de Educación Nacional de 2005 garantiza el acceso igualitario a la educación de personas migrantes y refugiadas en todos los niveles educativos, tanto en instituciones públicas como privadas de la Argentina. Sin embargo, y a pesar de ponderar estos avances, también se enumeran claramente los obstáculos que aún persisten para el acceso a la educación y la seguridad social por parte de las personas migrantes, a menudo asociados a la condición migratoria y a la xenofobia.

Seguidamente, el capítulo de PNUD destaca la importancia del acceso a la justicia para la población migrante en Argentina, el cual constituye un compromiso central de la Ley de Migraciones 25.871. Se subraya así, a partir de la evidencia empírica, la imperiosidad de desarrollar una estrategia que recopile información sobre las necesidades de justicia de la población migrante, considerando la dimensión de sostenibilidad de la Agenda 2030 y promoviendo políticas con un enfoque diferencial para todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, desde UNESCO se resalta cómo los territorios constituyen espacios físicos, y a la vez se erigen como escenarios que albergan las experiencias culturales de sus habitantes. En este sentido, el texto da cuenta de cómo las manifestaciones artísticas vinculadas a las industrias culturales desempeñan un papel importante en la identidad cultural y la integración de comunidades de origen, tránsito y destino, y en qué modo las expresiones culturales impactan significativa y positivamente en la vida cotidiana tanto de las comunidades migrantes como de las sociedades de acogida.

El artículo de la OIT, por su parte, explora las normas internacionales del trabajo que incumben a las personas trabajadoras migrantes y sus familias, subrayando que, a pesar de los altos estándares internacionales de derechos humanos reconocidos en la Ley de Migraciones 25.871, la población migrante en Argentina sigue enfrentando desafíos para lograr su plena integración socioeconómica, con un énfasis argumentativo en las brechas de género existentes en este sentido.

Retomando todos estos aportes, la primera publicación de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina tiene como objetivo principal realizar una lectura contextualizada de las implicancias de la Ley 25.871 tras dos décadas de su sanción. Se concluye así, que dicha normativa constituyó un paso histórico fundamental, erigiéndose hasta hoy en un piso de estándares de derechos muy valioso a nivel nacional y regional. Por este motivo, destacar el marco normativo garante de derechos humanos que posee el país es, a todas luces, una decisión estratégica que refuerza la potencialidad de la República Argentina en términos de su progresividad y su apertura ante el mundo.

Migrar es un derecho humano y un fenómeno que ha promovido históricamente el desarrollo de las sociedades.

A 20 años de la sanción de la Ley de Migraciones, la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina presenta un análisis que pone en valor las oportunidades que la ley propició a la vez que visibiliza los desafíos que aún quedan por delante.

Red de las Naciones Unidas sobre la migración

Trabajando mejor en conjunto

Pacto Mundial PARA LA Migración