

REVISTA
**MIGRACIONES
INTERNACIONALES**
REFLEXIONES DESDE ARGENTINA

EDICIÓN ESPECIAL DECLARACIÓN SOBRE LOS PROGRESOS
DEL FORO DE EXAMEN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

09.

DALILA POLACK
ALFREDO LÓPEZ RITA
MARÍA FERNANDA FLOREZ
JAVIER TEJERIZO
MANUELA TYPEK
MANUELA HOYA
YANINA A. TORRES

AÑO 07

CRÉDITOS

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

Oficina País para Argentina

Gabriela Fernández, Jefa de Oficina

DIRECCIÓN

Natalia Escoffier

AUTORES/AS

Dalila Polack

Alfredo López Rita

María Fernanda Florez

Javier Tejerizo

Manuela Typek

Manuela Hoya

Yanina A. Torres

EDICIÓN GENERAL:

Carla Gerber

REVISIÓN DE CONTENIDOS

Natalia Pérez Riveros

Carla Gerber

DISEÑO DE TAPAS E INTERIORES

Florencia Zamorano

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones

Av. Callao 1046 - 2° B

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

C.P. C1023AAQ

Argentina

Tel: +54-11-4815-1035 / 4811-9148

Correo electrónico: iombuenosaires@iom.int

Internet: www.argentina.iom.int/co/

Esta publicación no ha sido editada oficialmente por la OIM.

Esta publicación no ha sido aprobada por la Unidad de Publicaciones de la OIM (PUB) en cuanto a la observancia de las directrices de marca y las normas de estilo de la Organización.

ISSN: 2521-1374

© OIM 2023



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).*

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización.

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
01. MOVILIDAD AMBIENTAL Y CLIMÁTICA, UNA AGENDA DE DESARROLLO QUE DEMANDA DE ALIANZAS INNOVADORAS Dalila Polack	13
02. ARGENTINA FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PROGRESOS DEL FORO DE EXAMEN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL. RESILIENCIA, LIDERAZGO Y CREATIVIDAD. Alfredo López Rita	27
03. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN ARGENTINA María Fernanda Florez	47
04. “EN LA CIUDAD, VOTÁS”: MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA Javier Tejerizo y Manuela Typek	67
05. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UN AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR Manuela Hoya	89
06. MUJERES MIGRANTES Y MEDIOS DE VIDA EN ARGENTINA: EL EMPRENDEDURISMO FEMENINO VENEZOLANO ACOMPAÑADO DESDE UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Yanina A. Torres	113
LOS/AS AUTORES/AS	127

PRESENTACIÓN

La novena edición de la revista “Migraciones Internacionales. Reflexiones desde Argentina” se propone hacer una lectura en clave nacional de un documento global fundamental como es la Declaración sobre los Progresos, resultante del primer Foro de Examen de la Migración Internacional¹, que permitió evaluar los avances y desafíos en la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) del año 2018. En este sentido, a lo largo de los seis artículos que componen esta publicación los/as autores/as ponen a dialogar los principales lineamientos contenidos en la referida Declaración en contexto de sus experiencias de trabajo y sus ámbitos de competencia.

La Declaración sobre los Progresos fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en junio de 2022, asumiendo el compromiso de producir mejoras en la cooperación en materia de migración internacional en todas sus dimensiones, exponiendo los progresos en la aplicación de los 23 objetivos del PMM, teniendo en cuenta su vinculación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El objetivo de este número de la revista consiste entonces en explorar los avances del PMM en Argentina a la luz de los lineamientos de la Declaración sobre los Progresos, retomando aportes de representantes del gobierno nacional y de gobiernos locales, junto a

integrantes de la sociedad civil, del mundo de la academia y del Sistema de Naciones Unidas que, a partir de sus textos, permiten nutrir el debate sobre la temática migratoria desde una mirada comprehensiva y basada en evidencia.

En el primer artículo, desde la oficina Regional para América del Sur de la OIM, Dalila Polack da cuenta de cómo la Declaración sobre los Progresos retoma cuestiones nodales de la agenda para la gobernanza migratoria, como lo son el impacto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres en los procesos de movilidad. Con ese eje como punto de partida, y haciendo un sólido pasaje por nociones teóricas y marcos vigentes sobre movilidad ambiental y climática, la autora repasa la importancia de la generación de datos empíricos (cuya relevancia es señalada en el primero de los 23 artículos del PMM), e ilustra cómo el fenómeno del cambio climático está teniendo efectos concretos en nuestra región. Asimismo, ahonda en algunas de las respuestas institucionales existentes, como es el caso de las Estrategias de OIM sobre “Migración, Medio ambiente y Cambio Climático” (2021-2030) y de “Colaboración con el Sector Privado” (2023-2027), que demuestran cómo la generación de alianzas es beneficiosa y refuerza sinergias que permiten abordar mejor problemáticas complejas como esta.

En el segundo artículo, el Director General de Inmigración de la Dirección Nacional de Migraciones, Alfredo López Rita, realiza un recorrido exhaustivo sobre las principales líneas

¹ https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/Final-%20IMRF%20Progress%20Declaration-%20Spanish.pdf.

estratégicas y respuestas generadas desde el Estado argentino a propósito del contexto nacional en materia migratoria, destacando los puntos de contacto de estas políticas con la Declaración sobre los Progresos resultante del Primer FEMI, en el cual el Gobierno de Argentina tuvo una destacada y nutrida participación. Tal es así, que el país fue el primero en cumplimentar un compromiso en el marco de la campaña que reunió 214 promesas realizadas por múltiples partes interesadas en la temática migratoria camino al FEMI. De esta manera, el texto resalta la voluntad del Estado argentino de generar políticas públicas con enfoque de derechos y explicita cómo estas iniciativas han sido resilientes ante complejos y dinámicos contextos, como el de la emergencia sanitaria de COVID-19.

El tercero de los artículos trata también un tema prioritario para la Declaración sobre los Progresos que tiene que ver con el derecho de las poblaciones migrantes a la educación, con la autoría de Fernanda Florez, experta del Ministerio de Educación de la Nación con vasta trayectoria en la materia. El texto busca poner a dialogar distintos documentos internacionales y declaraciones producidas en espacios regionales e internacionales, como el MERCOSUR y la CSM, y se adentra además en el marco normativo vigente en la Argentina. Luego de ello, la autora nos propone conocer algunas características de la población migrante que integra el sistema educativo en el país, y las políticas desarrolladas por el Ministerio de Educación de la Nación para dar respuestas que atiendan debidamente las necesidades de

la población migrante y garanticen su derecho a la educación en las instituciones argentinas.

En el cuarto artículo, desde la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Javier Tejerizo y Manuela Typek reponen los principales lineamientos del programa “En la ciudad, votás”, iniciativa que propicia la participación política de las personas migrantes que residen en la jurisdicción. Asimismo, se hace un recuento de las modificaciones normativas que introdujo la sanción del primer código electoral de la Ciudad que consagró la inscripción automática en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes y flexibilizó el requisito de temporalidad allí contenido, simplificando de este modo el proceso para que las personas migrantes ejerzan su derecho a elegir autoridades locales.

En el quinto artículo, Manuela Hoya realiza un recorrido sobre la institucionalización de la política migratoria de la Provincia de Buenos Aires como catalizador de aplicación del PMM en la jurisdicción. Allí se inscriben, entre otras iniciativas, acciones como la Mesa Interministerial de Migraciones y otras prácticas municipales destinadas a mejorar el acceso a derechos de la población migrante desde una mirada territorial.

En el sexto artículo, Yanina Torres repone una valiosa mirada de la Declaración sobre los Progresos desde la sociedad civil, que retoma la cuestión de la integración socioeconómica de la población migrante en los países de destino, temática transversal en todas las instancias de

seguimiento del PMM. Así, el texto pone el foco en la situación de las mujeres migrantes y su capacidad de agencia para la generación de medios de vida, desde la experiencia del trabajo realizado por el Servicio Jesuita a Migrantes en la Ciudad de Buenos Aires.

Esta nueva edición de la revista anual de OIM Argentina profundiza el análisis del contexto migratorio nacional a la luz de un documento rector para el seguimiento del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, como es la Declaración sobre los Progresos del FEMI, en un momento en el cual coinciden el vigésimo aniversario de la sanción de la Ley nacional de Migraciones (Ley 25.871) con el cumplimiento de los 40 años del retorno de la democracia y el septuagésimo quinto aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos tres hitos fundamentales que celebramos en 2023 son muestras del prisma con el cual se mira la migración en Argentina, entendiéndola como un catalizador para el desarrollo y la democracia plural.

MOVILIDAD AMBIENTAL Y CLIMÁTICA, UNA AGENDA DE DESARROLLO QUE DEMANDA DE ALIANZAS INNOVADORAS

Dalila Polack

MOVILIDAD AMBIENTAL Y CLIMÁTICA EN EL MARCO DEL FEMI

El pasado mayo de 2022, los gobiernos reunidos en Nueva York, revisaron el estado de implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) en lo que fue el primer Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI, 2022). El debate fue rico e intenso; tan nutrido como el proceso mismo que condujo al encuentro, marcado por diálogos regionales, globales, esfuerzos internacionales para la identificación de buenas prácticas, entre otras iniciativas. La Declaración de Progreso (DP) fue el resultado de ese camino, y constituye hoy, una hoja de ruta de cara a la consecución de los objetivos del PMM.

La DP recupera temas centrales de la agenda para una gobernanza migratoria¹, entre ellos, la reafirmación que el cambio climático, la degradación ambiental y los desastres impactan en procesos de movilidad. A propósito de ello, cabe traer algunos elementos clave que el PMM logró consolidar en 2018, y que -más tarde- supo retomar la Declaración. El Pacto reflejó el consenso de la comunidad internacional sobre el nexo entre ambiente, cambio climático y la movilidad reconociendo a la degradación ambiental (proceso de evolución lento), los desastres y los impactos del cambio climático como impulsores de la migración contemporánea²; avanzó también en la comprensión de la multicausalidad de la migración, dando cuenta que los factores ambientales interactúan con los impulsores políticos, económicos y demográficos. Reconoció, asimismo, que las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en

¹ Migración laboral y trabajo decente, datos, prevención y protección frente al tráfico y trata de personas, retorno y reintegración sostenible, lucha contra la discriminación y remesas fueron algunos de los temas allí explicitados.

² Para un análisis más extenso en la materia ver el "Mapeo sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur", CSM. 2022. Disponible en: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1411/files/documents/mapeo-sobre-migracion-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-america-del-sur_csm.pdf.

los países de origen deben priorizarse para minimizar factores que generan migración; y que el fortalecimiento de las vías migratorias regulares (reubicación planificada y opciones de visa) debe ser parte de las herramientas de gestión de la migración, entre otros elementos³.

El referidonexo, cada vez más reconocido internacionalmente y consagrado -no solo en el PMM- pero también en el Marco de Adaptación de Cancún (2010) y el Acuerdo de París (2015) y en numerosos informes científicos de escala global⁴, fue también abordado en diversos eventos paralelos organizados en el marco del FEMI⁵, buenas prácticas identificadas⁶, compromisos asumidos por los gobiernos⁷, y en diversos diálogos globales y regionales en la fase preparatoria que acompañaron el proceso. Cabe señalar en este punto, que en el marco de Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) se creó la Red de Trabajo sobre migración, medio ambiente, desastres y cambio climático (2020) como un espacio de coordinación

con gran potencial en tanto convoca a actores de ambas entidades de la región: Migración y Ambiente⁸.

La DP reconoció el progreso en la integración de la migración internacional en las estrategias y políticas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos. Y, atenta a los desafíos que aún demanda la acción concertada, reconoció que “las respuestas a la pandemia de COVID-19 y el impacto negativo del cambio climático y las perturbaciones sistémicas han puesto de manifiesto las deficiencias que siguen existiendo en la previsión, preparación y respuesta relativas a los acontecimientos que podrían desencadenar grandes movimientos de migrantes”. Esto, sin duda, nos interpela a redoblar esfuerzos en la agenda de migración ambiental y climática, y a seguir abogando por un enfoque pangubernamental⁹ y pansocial¹⁰ que logre alcanzar el desarrollo sin “dejar a nadie atrás” conforme lo dispone la Agenda 2030.

3 “10 key takeaways from the GCM on environmental migration” disponible en <https://environmentalmigration.iom.int/10-key-takeaways-gcm-environmental-migration>.

4 Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, IPCC, 2022. Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/informe/sexto-informe-de-evaluacion-del-ipcc-cambio-climatico-2022>.

5 “Facilitando vías de migración seguras y regulares en un clima cambiante: lecciones de la implementación del PMM” organizado por PDD, OIM, C40-MMC Global Mayors Task Force on Climate and Migration, y BMZ; “Vinculación de políticas, pruebas y prácticas del PMM al Acuerdo de París: Movilidad humana en un clima cambiante” organizado por OIT, OIM, PDD, Secretaría de la CMNUCC, ACNUR; “Migración y cambio climático” organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala; “Enfoques para la implementación del PMM con perspectiva de género en el contexto de la migración y el cambio climático” organizado por el Gobierno de la República Federal de Alemania, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, ONU Mujeres, Robert Bosch Stiftung, entre otros.

6 Ver prácticas sobre el abordaje de los factores adversos asociados al cambio climático en: https://migrationnetwork.un.org/es/hub/repository-of-practices/practices?search=climate+change&title=&23_objectives%5B%5D=280&field_sdgs_target_id=All&implementing_organization=All&geographic_scope=All&country=All®ion=All&sub_region=All&langcode=All&field_language_target_id=All.

7 Los compromisos realizados a propósito de la temática van desde inversiones en energías renovables y medidas de eficiencia energética para las escuelas, visas humanitarias para personas que se desplazan debido al cambio climático y los desastres naturales, hasta la integración de la migración en la acción climática.

8 Ver Red de Trabajo en: <https://www.csmigraciones.org/es/grupo/migracion-medio-ambiente-desastres-y-cambio-climatico>.

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE MOVILIDAD AMBIENTAL Y CLIMÁTICA?

La migración es el resultado de una combinación de factores, como la pobreza, desigualdad, crisis económicas, conflictos armados, inseguridad, inestabilidad política, pérdida de biodiversidad, violencia basada en género, entre otros, y la movilidad ambiental y climática¹¹ no queda exenta a este abordaje multicausal. En efecto, las amenazas climáticas asociadas

con eventos extremos y la variabilidad actúan como impulsores directos de la movilidad; pero también como impulsores indirectos a través del deterioro de los medios de vida sensibles al clima (procesos de evolución lenta), asociándose con múltiples dinámicas (sociales, políticas, económicas, etc.). Si bien las motivaciones y los procesos involucrados en la movilidad son altamente variables, contextualmente diversos y específicos según la situación, el impacto del cambio climático en la seguridad alimentaria e hídrica, los eventos extremos y el aumento del nivel del mar, están desempeñando un papel cada vez más importante en la movilidad.

En Perú el fenómeno de El Niño costero en 2023 afectó, en lo que va del año, a 400.000 personas. Las inundaciones no solo han dañado las viviendas de cientos de miles de habitantes (146.539), también han arrasado con sus medios de subsistencia y de transporte. Además, se han registrado un total de 99 personas fallecidas y 13 desaparecidas a nivel nacional. Por su parte, según fuentes periodísticas, el acceso a la educación de 55.440 niños/as se ha visto también afectado y los servicios de protección infantil locales permanecen sobrecargados¹².

-
- 9 El Pacto Mundial considera que la migración es una realidad pluridimensional que no puede ser abordada por un solo sector normativo del gobierno. Para formular y aplicar políticas y prácticas migratorias eficaces, es necesario adoptar un enfoque pangubernamental que asegure la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del gobierno (principio rector “i” del PMM).
 - 10 El Pacto Mundial promueve una amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria (principio rector “j” del PMM).
 - 11 Entendemos por migración por motivos ambientales el “movimiento de personas o grupo de personas que, debido principalmente a cambios repentinos y graduales en el medio ambiente que inciden negativamente en sus vidas o en sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, o deciden hacerlo, con carácter temporal o permanente, y se desplazan a otras partes de su país de origen o de residencia habitual, o fuera del mismo” (OIM, 2019). Por su parte, la migración por motivos climáticos, constituye un subtipo dentro de la migración ambiental que refiere al “movimiento de una persona o grupo de personas que, principalmente debido a un cambio repentino o gradual en el medio ambiente como consecuencia del cambio climático, se ven obligados a abandonar su lugar de residencia habitual, o deciden hacerlo, con carácter temporal o permanente, dentro de un país o a través de una frontera internacional” (OIM, 2019).
 - 12 Para ampliación de información ver <https://www.iagua.es/noticias/onu/inundaciones-causadas-nino-costero-peru-ya-han-afectado-400000-personas>.

Las intensas lluvias que provocaron inundaciones y deslizamientos de tierra en el estado de Pernambuco, noreste de Brasil, causaron en 2022 miles de desplazamientos y afectaciones a la población (pérdida de viviendas e infraestructura, daños en los medios de subsistencia, entre otros)¹³. En el año 2022 en todo el país hubo un total de 708.000 desplazamientos internos por desastres ambientales y climáticos¹⁴.

La disminución de la productividad agrícola resulta de las sequías en América Central, combinada con los efectos socioeconómicos producto de la pandemia, y los frecuentes peligros ambientales contribuyeron a movimientos récord a través del Tapón del Darién y hacia la frontera entre EE.UU. y México en 2021.

Finalmente, las condiciones de vida y las características de una persona (género, edad, pertenencia identitaria a minorías étnicas, entre otras), inciden también en la relación entre cambio climático y la movilidad, así como el contexto social y las dinámicas de poder. En este marco, cabe señalar el impacto diferencial en los distintos géneros, reconociendo que las mujeres tienden a sufrir de manera desproporcionada los impactos negativos de los eventos climáticos extremos por razones asociadas a las responsabilidades de cuidado atribuidas socialmente, la falta de control sobre los recursos del hogar y la tenencia de la tierra, las normas culturales, entre otras.

En la práctica podemos identificar diversos tipos de movilidad ambiental y climática, muchas veces difíciles de compartimentar en los hechos, desde el desplazamiento, la migración,

la reubicación planificada, incluso la inmovilidad. A continuación, repasamos los alcances de cada una de ellas¹⁵:

- El desplazamiento por desastres refiere al movimiento de personas que se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre repentino (como inundaciones, huracanes y terremotos) o para evitar ser afectados por los efectos de una amenaza natural inmediata y previsible.
- La migración es un movimiento más voluntario que el desplazamiento; las comunidades o personas afectadas disponen de una mayor agencia y un mayor espacio de maniobra para tomar decisiones. Típicamente, estos procesos se enmarcan en amenazas de evolución lenta (como la sequía o la subida del nivel del mar).

¹³ Para ampliación de información ver <https://cnnespanol.cnn.com/2022/05/31/lluvias-matan-91-brasil-trax/>.

¹⁴ IPCC, 2022, op cit.

¹⁵ Mapeo, CSM, op. cit.

- La reubicación planificada implica la movilidad de un grupo de hogares o de comunidades enteras, de manera relativamente planeada, hacia localidades menos expuestas a amenazas ambientales o climáticas, usualmente con intervención estatal
- La inmovilidad se presenta cuando las poblaciones o no desean dejar sus comunidades de origen pese a sufrir desastres o bien no pueden hacerlo debido a múltiples condicionantes quedando expuestas a los impactos de la amenaza en situaciones de extrema vulnerabilidad.

En este punto es importante señalar que la mayoría de los procesos de movilidad ambiental y climática ocurren actualmente dentro de los países¹⁶. Según un informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC): “Desde 2008, un promedio anual mundial de más de 20 millones de personas se han visto desplazadas internamente cada año por fenómenos meteorológicos extremos, siendo las tormentas y las inundaciones los más comunes”¹⁷. El mismo reporte plantea, asimismo, que la migración y el desplazamiento asociados a los riesgos climáticos son cada vez más frecuentes y se espera que continúen aumentando en el futuro próximo.

MOVILIDAD AMBIENTAL Y CLIMÁTICA EN AMÉRICA DEL SUR

América del Sur es una región altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, los desastres y la degradación ambiental¹⁸, ello en virtud de la alta exposición a amenazas y los desafíos para su abordaje exacerbados por la “desigualdad, la pobreza, el crecimiento demográfico y la alta densidad de población, el cambio en el uso de la tierra, en particular la deforestación, con la consiguiente pérdida de biodiversidad, degradación del suelo y una alta dependencia de las economías nacionales y locales de los recursos naturales para la producción de productos básicos”¹⁹. En este contexto, las poblaciones más afectadas suelen tener menos oportunidades para adaptarse localmente o para alejarse del riesgo y, cuando se mueven, a menudo lo hacen como último recurso y en condiciones de vulnerabilidad.

Las sequías, inundaciones, lluvias torrenciales, retroceso de glaciares, subida del nivel del mar son solo algunos de los eventos extremos que están incrementando su frecuencia e intensidad a causa del cambio climático en la región, afectando los medios de vida, la empleabilidad, las infraestructuras y tecnologías de las

¹⁶ IPCC, 2022, op. cit.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Para más información ver informe Informe de Riesgo en: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>.

¹⁹ IPCC, 2022, op. cit.

comunidades generando movilidad ambiental²⁰. Según el IPCC, las zonas más sensibles a generar movilidad climática en la región son los Andes, las zonas secas de la Amazonía y el norte de Brasil. “El noreste de Brasil perdería población que se desplazará hacia el sur, profundizando las desigualdades existentes. (Por otro lado) en un estudio de 8 países alrededor del mundo, incluido Perú, se encontró un vínculo entre la variabilidad de las precipitaciones y la inseguridad alimentaria que podría conducir a la migración en áreas de alta prevalencia de agricultura de secano y baja diversificación”²¹.

El impacto del cambio climático en el deterioro de las condiciones de vida genera un proceso migratorio interno de comunidades rurales y pueblos indígenas orientado, principalmente, a las ciudades, ejerciendo presión sobre las capacidades urbanas lo que “exacerba las vulnerabilidades preexistentes relacionadas con la desigualdad, la pobreza, la indigencia y la informalidad”²². Estos movimientos y el crecimiento de las ciudades en América del Sur crean nuevas vulnerabilidades ante los desastres, la degradación ambiental y el cambio climático. Aún más, las personas migrantes que llegan a las ciudades pueden encontrarse ante nuevos escenarios de amenazas como la escasez de agua, las inundaciones o verse obligados a ocupar

zonas de alto riesgo. Alrededor del 20% de la población de América Latina y el Caribe vive en asentamientos urbanos informales con desafíos importantes en el acceso a servicios públicos básicos²³. Así, la planificación urbana adquiere una importancia fundamental en los escenarios de riesgo sistémico actuales y proyectados para el futuro²⁴. Se estima que, en 2030, el 86,5% de la población de América del Sur vivirá en ciudades, lo que la convierte en la región más urbana del mundo en desarrollo²⁵. Esto vuelve a los gobiernos locales actores estratégicos en materia de adaptación, gestión de las poblaciones en riesgo y los procesos de movilidad humana.

Por su parte, la comprensión del impacto del cambio climático en la movilidad está estrechamente vinculada a la disponibilidad de datos y evidencia sobre el tema. En este sentido, el IPCC reconoce los avances en la comprensión de esta relación, aunque persisten áreas con brechas de conocimiento. Las estadísticas más integrales disponibles relevan el desplazamiento interno asociado a amenazas climáticas repentinas (consolidadas por el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, IDMC), mientras que el impacto de las amenazas graduales en la movilidad sigue siendo difícil de rastrear, y las proyecciones disponibles presentan márgenes significativos de incertidumbre. Serán

²⁰ Mapeo, CSM, op. cit.

²¹ IPCC, 2022, op. cit.

²² Ibidem.

²³ BID, 2023.

²⁴ Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático, CEPAL y Unión Europea, 2016, Margulis S. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41041/S1700017_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

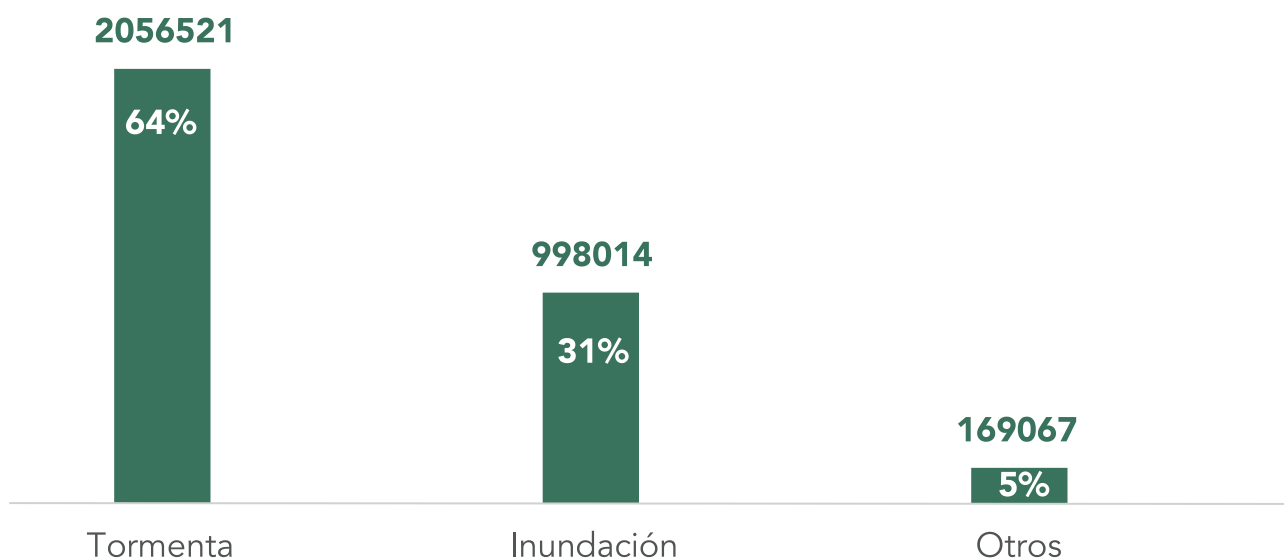
²⁵ Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, CEPAL, 2023. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/c2300206d_ods_11_web.pdf.

necesarios esfuerzos mayores de gobierno, pero también de la academia y de la sociedad civil, para la producción de datos para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

En cuanto a los desplazamientos internos por desastres en América del Sur, el IDMC relevó entre 2017 y 2022 un total de 3.223.602 movimientos, el 95% de ellos vinculados a inun-

daciones y tormentas (2.056.521 y 998.014 respectivamente); y 6 de cada 10 ocurrieron en Brasil²⁶. Se estima que, debido a la aceleración del cambio climático, la continuidad de la desigualdad y los cambios demográficos, habrá un aumento de los desplazamientos internos e internacionales de personas en busca de una vida mejor.

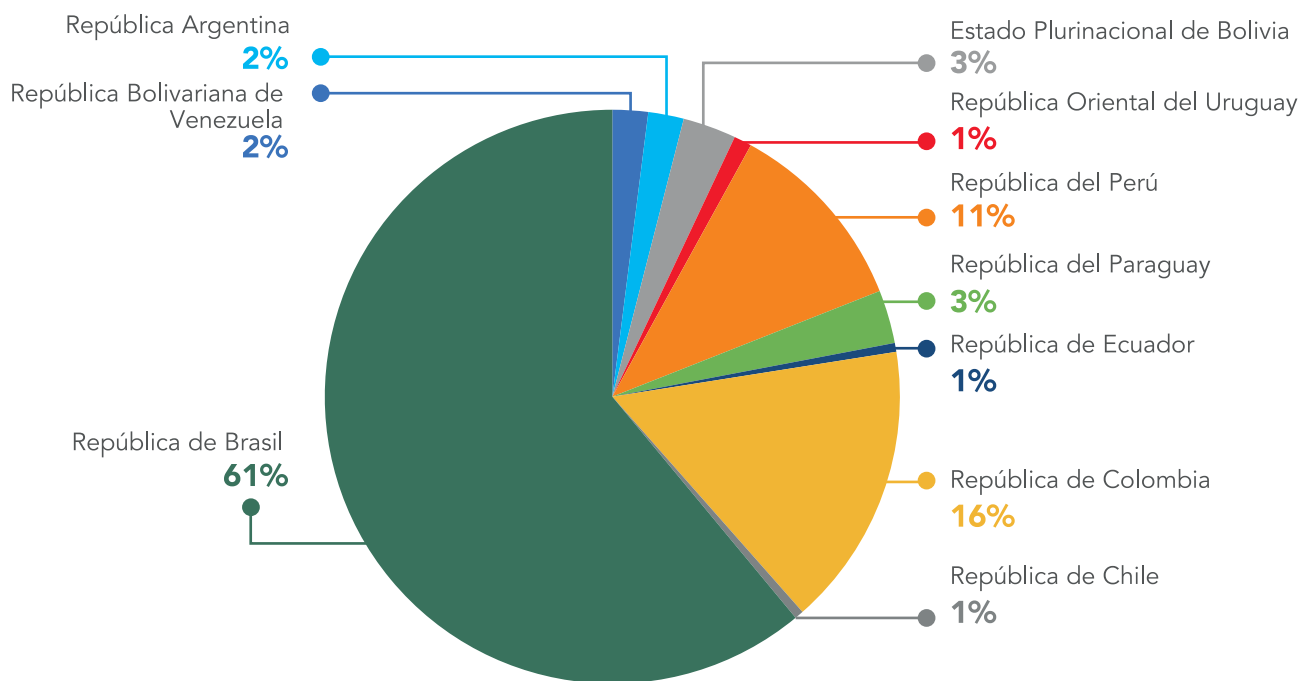
Nuevos desplazamientos según tipos de amenazas en América del Sur (2017-2022)



Fuente IDMC (2023)

²⁶ 2023 Global Report on Internal Displacement, IDMC. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>.

Nuevos desplazamientos por desastres por país (2017-2022)



Fuente IDMC (2023)

Por otra parte, la reubicación planificada aparece como una estrategia en la región cada vez más implementada como opción de último recurso para mitigar el impacto de los riesgos ambientales. Hasta 2021 la literatura científica identificó 63 procesos de reubicación en la región²⁷.

Estos datos nos permiten vislumbrar un diagnóstico general de situación que, junto con las previsiones para 2050 que estiman que podría haber 17 millones de migrantes climáticos en América Latina y el Caribe desplazándose dentro de sus países o a través de las fronteras²⁸, nos convocan a reforzar las acciones en materia de adaptación y mitigación.

²⁷ Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change, Platform on Disaster Displacement, Bower y Weerasinghe, 2021.

²⁸ Groundswell report, Banco Mundial, 2021. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>.

ESTRATEGIA OIM SOBRE MIGRACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

2021-2030

Con el fin de promover un enfoque integral en materia de migración en el contexto de la degradación ambiental, el cambio climático y los desastres en beneficio de las y los migrantes y las sociedades, la OIM desarrolló en 2020 la *Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030*²⁹. La Estrategia se fundamenta en tres décadas de labor normativa, investigativa y operacional y tiene por objeto orientar los esfuerzos de la organización encaminados al abordaje integral de la temática, lo que solo puede lograrse trabajando en colaboración con migrantes y las comunidades, los foros regionales, los gobiernos locales y nacionales, el sistema de las Naciones Unidas y una amplia gama de actores intergubernamentales, no gubernamentales y del sector privado.

Como pilares orientadores establece tres amplios objetivos que guían las acciones de la organización a nivel global, regional, nacional y local:

1. Gestionar la migración en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres provocados por amenazas naturales.
2. Facilitar la asistencia y protección para las personas migrantes y desplazadas en el contexto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres provocados por amenazas naturales.
3. Fomentar la resiliencia y respuesta a los factores climáticos y ambientales adversos que obligan a las personas a desplazarse a fin de lograr que la migración sea una opción.

En la actualidad, la organización gestiona 280 programas en más de 60 países. En América de Sur, la OIM implementa un proyecto de alcance regional en apoyo a los gobiernos de la región orientado a producir conocimiento sobre la movilidad ambiental y climática para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia³⁰, así como iniciativas sobre movilidad humana en contexto de desastres, cambio climático y degradación ambiental en Ecuador, Paraguay, Perú y Brasil, y sigue trabajando en aras de sumar actores relevantes a los esfuerzos coordinados por una acción conjunta.

²⁹ Disponible en: <https://publications.iom.int/es/node/4031>.

³⁰ Para más información ver: https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2023-06/oim_mecc_infosheet-de-proyecto.pdf.

Al decir de la Estrategia “el carácter multicausal de la migración en el contexto del cambio climático y ambiental exige la consolidación de asociaciones, la cooperación y enfoques comunes, que permitan a cada entidad aportar su pericia.” Así, llama al desarrollo de colaboraciones innovadoras con entidades del sector privado, entre otros actores relevantes, en línea con la Estrategia de Colaboración del Sector Privado.

INVOLUCRAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO EN LA AGENDA DE MOVILIDAD AMBIENTAL Y CLIMÁTICA

La *Estrategia de Colaboración con el Sector Privado para el periodo 2023–2027*³¹ constituye un plan quinquenal ambicioso que promueve la sinergia con el ámbito corporativo a través de un nuevo enfoque basado en tres pilares: incidencia, ingresos e innovación. Los tres pilares, que están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, establecen una hoja de ruta para el

relacionamiento con el empresariado con foco en: fomentar el cambio en las prácticas y los valores corporativos; promover la protección de los derechos de las y los migrantes; propiciar asociaciones innovadoras de carácter técnico que logren capitalizar la pericia y las capacidades empresariales; e incrementar la financiación flexible para apoyar la implementación y la incidencia de los programas a escala global. Aquí los tres pilares:

- **PILAR 1: Impacto.** A través de este pilar la OIM proporcionará herramientas, capacitación y orientación para apoyar al sector empresarial en la transformación de los valores, políticas y prácticas corporativas internas alineadas con los derechos humanos y la protección de las y los migrantes, tal como establecen los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Principios Ruggie)*³² y otros marcos como la *Agenda 2030* con sus respectivos *17 Objetivos de Desarrollo Sostenible*³³.
- **PILAR 2: Ingresos.** Aspira a desarrollar un flujo de contribuciones sostenibles y flexibles por parte de las empresas y fundaciones para apoyar a la organización en diversas regiones y misiones.

³¹ Disponible en: <https://www.iom.int/es/resources/estrategia-de-participacion-del-sector-privado-2023-2027>.

³² En 2011, Naciones Unidas presentó los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar”, marco de soft law que reconoce “La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos en sus operaciones y prácticas corporativas, mediante el ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos, para evitar impactos negativos sobre los derechos, así como remediar los impactos negativos que pueden ocasionar”. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf.

³³ La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible presenta un marco amplio y prometedor para la cooperación. Bajo el lema de “no dejar a nadie atrás” aspira a garantizar prosperidad y bienestar para las personas, mientras protege al planeta. Esta agenda ambiciosa e integral se asienta en alianzas estratégicas en las que el sector privado está llamado a desempeñar un rol clave.

- **PILAR 3: Innovación.** Busca desarrollar nuevos modelos de participación a través de soluciones innovadoras y colaborativas, para ello la construcción conjunta de asociaciones con el sector privado resultará clave para dar forma a asociaciones técnicas de primer nivel destinadas a fortalecer el impacto a nivel local.

Como vemos, el sector privado es socio indispensable, y puede ofrecer habilidades únicas, conocimiento, experiencia y recursos para hacer frente a los desafíos actuales. Y así lo ha demostrado durante años a través de un compromiso activo frente a situaciones de emergencia, haciendo uso de sus conocimientos especializados, habilidades y activos para poner a disposición de causas humanitarias su capacidad interna y sus recursos antes, durante y en el período subsiguiente a la emergencia.

En este sentido, las empresas no solo han brindado gran parte de la logística, el transporte y otros servicios necesarios para llevar alimentos y suministros al lugar preciso en el momento exacto, sino también han aportado soluciones innovadoras a algunos de los desafíos más apremiantes sobre el terreno. La experiencia técnica del sector privado ha contribuido a la capacidad de la OIM para captar las necesidades de las poblaciones más vulneradas y brindar soluciones innovadoras a las comunidades afectadas. Estas asociaciones continúan evolucionando para ayudar a aliviar el sufrimiento y encontrar soluciones duraderas.

SINERGIAS CON EL SECTOR PRIVADO EN MATERIA DE ADAPTACIÓN

Ante el deterioro de las condiciones ambientales y el impacto del cambio climático, algunas personas necesitarán apoyo para migrar de forma segura, ordenada y regular en tanto una posible estrategia de adaptación; mientras que otras buscarán otras acciones que les permitan permanecer en sus hogares, en la medida de lo posible. En este sentido, el objetivo 2, inciso “i” del PMM reconoce la importancia de “formular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, como la desertificación, la degradación de las tierras, la sequía y la subida del nivel del mar, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen”.

El objetivo de la adaptación radica en fortalecer la capacidad de resiliencia de las comunidades y promover un desarrollo resistente al cambio climático, mientras se abordan los factores que impulsan la migración. Esto significa aplicar enfoques integrales de adaptación y mitigación del cambio climático, reducción del riesgo de desastres y preparación ante los mismos, y desarrollo sostenible³⁴.

³⁴ No podemos dejar de reconocer que las pérdidas y daños son, muchas veces, inevitables. Los esfuerzos colectivos en curso para evitarlos y minimizarlos, resultan -muchas veces- insuficientes, por lo que las políticas y las prácticas también deben tener en cuenta las pérdidas y los daños junto con la mitigación y la adaptación.

Sin duda los gobiernos están llamados a liderar estas estrategias con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas y de la mano de actores clave como sector privado, sociedad civil, comunidades y otros. Acciones coordinadas, con responsabilidad diferenciada, podrían promover el desarrollo de medios de subsistencia sostenibles comunitarios en relación con el clima y emprender la educación y la formación profesional de nuevas áreas, construir infraestructuras resistentes al clima frente a los riesgos naturales, facilitar la reintegración de las personas migrantes retornadas mediante paquetes de “reintegración verde” que contribuyan a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, entre otras acciones.

La situación actual nos interpela a fortalecer las estrategias de adaptación permitiendo anticipar y prevenir situaciones de crisis. Sin pretensiones de exhaustividad, y solo a modo de ilustrar potenciales sinergias, a continuación, se enumeran algunas oportunidades estratégicas para la acción concertada, OIM- sector privado, con foco en la adaptación:

- **Iniciativas de adaptación:** Ejecución y apoyo de proyectos que promuevan la adaptación de comunidades en situación de vulnerabilidad al cambio climático tanto en zonas rurales como en ciudades (proveer sistemas de gestión hídrica, construcción de infraestructuras y viviendas resilientes, turismo sostenible y conservación, innovación tecnológica para el sector agropecuario, promoción de prácticas de la economía circular, entre otros).
- **Empleo verde:** Generación de empleos y ofrecer capacitación, certificación y fortalecimiento de capacidades para poblaciones en riesgo de movilidad ambiental y climática en sectores como la energía renovable, la agricultura sostenible, la conservación de ecosistemas, la gestión del agua, la movilidad sostenible, entre otros, proporcionan a las comunidades afectadas oportunidades económicas que están alineadas con la sostenibilidad ambiental, reduciendo así la exposición y vulnerabilidad a amenazas naturales y los efectos del cambio climático.
- **Inclusión social y económica de las comunidades afectadas:** Promoción de la inclusión social y económica de las comunidades afectadas por la movilidad ambiental y climática, a través de la generación de empleo, el apoyo a la economía local.
- **Remesas verdes:** Facilitación del envío de remesas verdes orientadas a brindar apoyo a hogares, transporte, agricultura o proyectos de adaptación y desarrollo en comunidades afectadas por factores ambientales y climáticos a través de la reducción de los costos en la transacción, entre otras medidas.
- **Infraestructuras resilientes:** Desarrollo de infraestructura resiliente capaz de resistir y recuperarse de amenazas naturales y eventos climáticos extremos. Esto puede incluir la construcción de edificios resistentes a terremotos, infraestructuras de transporte y energía resistentes al clima, y sistemas de agua y saneamiento adecuados.

- **Fondos:** Fortalecimiento de los compromisos de financiación para estimular la inversión nacional y el desarrollo de capacidades para la acción climática en su nexos con la movilidad en los países de origen. Apoyar los esfuerzos de las instituciones financieras internacionales para cofinanciar programas a gran escala de infraestructuras resilientes a los desastres, mitigación de desastres y adaptación al cambio climático
- **Alianzas y colaboraciones:** Coordinación con otros actores, como gobiernos (nacionales y subnacionales), organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y academia, para abordar los desafíos de la movilidad ambiental de manera coordinada. Esto puede incluir la participación en alianzas y colaboraciones para desarrollar soluciones innovadoras, compartir conocimientos y recursos, y abogar por políticas y regulaciones que promuevan la adaptación, mitigación y la resiliencia de las comunidades.

CONCLUSIÓN

El impacto de los factores ambientales en la movilidad no puede ser subestimado. Las proyecciones indican que, en virtud de la aceleración del cambio climático, cada día más personas se verán afectadas negativamente por eventos climáticos extremos, desastres inducidos por el clima y la creciente escasez de recursos, que -junto con la persistente desigualdad y limitada capacidad de resiliencia- generarán mayores desplazamientos y migraciones en condiciones de vulnerabilidad.

Este escenario presenta un enorme desafío que demanda de una acción concertada, en la que actores diversos potencien sinergias reconociendo los aportes específicos de cada uno de ellos. Es imprescindible, en este marco, generar alianzas innovadoras con el sector privado que aporten desde su área de experticia a los objetivos humanitarios y de desarrollo, promoviendo un enfoque integral que construya capacidades en las comunidades y permita anticipar y prevenir situaciones críticas.

Ya lo decía la Declaración de Progreso del FEMI, los acontecimientos han demostrado que el tratamiento de estos desafíos aún resulta ser insuficiente, debemos, por tanto, redoblar esfuerzos desde un abordaje integral, innovador y fundado en alianzas estratégicas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH**, *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Principios Ruggie)*, 2011.
- Acuerdo de París** FCCC/CP/2015/L.9, 2015.
- Banco Mundial**, *Groundswell report*, 2021.
- Bower y Weerasinghe**, *Leaving Place, Restoring Home: Enhancing the Evidence Base on Planned Relocation Cases in the Context of Hazards, Disasters, and Climate Change*, Platform on Disaster Displacement, 2021.
- CSM**, *Mapeo sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur*, 2022.
- Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional**, A/RES/76/266, 2022.
- Environment and Climate Change Division, IOM**, *10 key takeaways from the GCM on environmental migration*, 2019
- IDMC**, *2023 Global Report on Internal Displacement*, 2023.
- IOM**, *Forging partnership future IOM and private sector*, 2016.
- IOM**, *Glosario de la OIM sobre Migración*, 2019.
- IPCC**, *Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas*, 2022.
- Marco de Adaptación de Cancún**, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 2011.
- Margulis S.**, *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*, CEPAL y Unión Europea, 2016.
- Migration Network Hub**, *Repositorio de Prácticas*, 2022.
- OIM**, *Estrategia de Colaboración con el Sector Privado para el periodo 2023–2027*.
- OIM**, *Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030*.
- Pacto para una Migración Segura**, Ordenada y Regular, A/RES/73/195, 2019.
- World Economic Forum**, *Global Risks Report*, 2023.

ARGENTINA FRENTE A LA DECLARACIÓN DE PROGRESOS DEL FORO DE EXAMEN DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL. RESILIENCIA, LIDERAZGO Y CREATIVIDAD

Alfredo Mariano López Rita

EL CONTEXTO. LA REALIDAD EFECTIVA ABORDADA SIN PREJUICIOS COMO INEVITABLE PUNTO DE PARTIDA

Algunas de las particularidades que el inicio del siglo XXI ha presentado en el ejercicio de la gestión estatal y los desafíos en materia de políticas públicas, derechos y seguridad humana, se encuentran vinculadas a los importantes retos en materia de gobernanza migratoria. Tan es así que en los últimos años la cuestión de la movilidad humana, en general, y las migraciones internacionales, en particular, han adquirido una dimensión que, en numerosos casos, ocuparon protagónicamente las agendas nacionales e internacionales de gobiernos y bloques regionales en todo el mundo, influenciando el debate público e impulsando, cuando no condicionando, puntuales medidas de gobierno.

Sin embargo, la actual etapa del proceso globalizador imprimió a la circulación de personas, y a las comunicaciones en todas sus formas, un ritmo sorprendentemente vertiginoso e igualmente desordenado, al que varios actores de la política nacional e internacional no han podido hacer frente con un *timing* cuanto menos aceptable. Se trata de un fenómeno que trastocó casi completamente los flujos de movimientos poblacionales a los cuales, según las épocas, los países parecían finalmente adaptarse con más o menos éxito. Lograban así metabolizar en el mediano plazo posterior los beneficios que las grandes corrientes migratorias traían consigo. Y mucho se ha escrito a ese respecto.

Sin embargo, en los últimos años, a la trillada expresión de una supuesta “crisis migratoria” pocos son aquellos que la contraponen a una real “crisis de su gobernanza”. La última década y media resulta elocuente de lo que se intenta decir. El fracaso de la gestión de los flujos migratorios se expresa, entre otras cosas, por qué no, en similares consecuencias a las que en ocasiones han caracterizado a los despla-

mientos de millones de personas en múltiples conflictos propios del siglo XX, e inclusive de manera mucho más generalizada y con niveles de dramatismo aún mayores. Ya no basta con pensar que las migraciones son una anomalía que denota la crisis sistémica de los países que por distintas circunstancias expulsan población. Pareciérase estar frente a una “nueva normalidad”, la de las grandes masas de población en movimiento, consecuencia ya no de la falta de trabajo o de perspectivas de desarrollo personal, profesional o familiar, circunstancias que décadas atrás permitieron acuñar aquella “célebre” categoría del “migrante económico” que como factor de producción se insertaba con relativa armonía en un mercado global perfecto. Lejos de eso, abundan hoy el incremento de conflictos armados o políticos de envergadura en todas las regiones del planeta. A lo que se debe añadir a vastas geografías del orbe afectadas (en ocasiones irreparablemente) por el cambio climático y la desertificación *vis a vis* extensas zonas que son escenarios de la anarquía y la violencia generalizada, dando lugar al crecimiento de importantes bandas que, dedicadas al crimen organizado, hacen imposible la vida en esos sitios obligando a millones de personas a abandonar su lugar de residencia habitual. La trata, el tráfico de seres humanos y las redes de esclavitud moderna proliferan en este contexto como multimillonarios negocios. Y en paralelo también emergió un consenso generalizado sobre respuestas gubernamentales estertóreas e ineficaces.

EL MARCO TEÓRICO (Y PRÁCTICO) POSIBLE. Y LA REPÚBLICA ARGENTINA COMO SU BUEN INTÉRPRETE

Ese desafío global llevó a más de ciento cincuenta Estados miembros de las Naciones Unidas a suscribir, en el mes de diciembre de 2018, dos años después de la Declaración de Nueva York, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, en la ciudad de Marrakech, Reino de Marruecos. Se trata de un mecanismo que, si bien no vinculante, establece 10 principios transversales e interdependientes y 23 objetivos para abordar la gestión de las migraciones. Crea una Red sobre Migración conformada por 39 Agencias del Sistema de Naciones Unidas, un mecanismo de creación de capacidades y otro de seguimiento y evaluación de progresos, así como el Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI), que se reúne cada cuatro años.

En junio de 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Progresos del primer FEMI. En esa ocasión, en una nueva muestra del liderazgo que destaca en materia de migraciones internacionales a nuestro país, la Delegación argentina presentó el “Programa especial de visado humanitario para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe desplazadas por desastres socio-naturales” (Disposición N° 891/2022), cuyo objetivo

es brindar protección internacional complementaria, reubicación planificada y soluciones duraderas a dichas personas, teniendo en cuenta que esos países están en áreas de riesgo alto y muy alto, de acuerdo con el Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe elaborado por las Naciones Unidas y la Comisión Europea.

El Programa pretende garantizar que las personas que quieran ser reubicadas en la República Argentina tengan acceso a vivienda, manutención y acompañamiento durante un período de integración local de un año, patrocinados por una organización de la sociedad civil. Se trata, por tanto, de una acción específica que la República Argentina se ha comprometido a emprender para avanzar en la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, conforme puede observarse en el Panel de Compromisos de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración.

Este espíritu de pensar los desafíos de la movilidad humana impulsada por los efectos adversos del cambio climático no se acaba en la sanción del Programa enunciado más arriba. Como parte del mismo sistema de abordaje de esta problemática la DNM dictó la Disposición DNM N° 2641/22, que establece facilidades documentales y pautas a seguir en caso de ingreso masivo o abrupto de personas desplazadas por desastres socio-naturales de aparición repentina desde países limítrofes con las República Argentina, tal los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la

República de Chile, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Esta normativa, sancionada unilateralmente por nuestro país, garantiza la posibilidad de ingreso firmando una declaración jurada en caso de falta de documentación hábil para atravesar un paso de frontera, al tiempo que, entre otras cosas, estipula mecanismos de coordinación intergubernamental, binacional y con organismos internacionales.

Todas estas iniciativas, además de un activo rol de promoción y difusión en foros internacionales en torno a cómo abordar estos desafíos, concluyó con el ingreso de la República Argentina, en mayo de 2022, a la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres (PDD)¹, un espacio intergubernamental con sede en Ginebra y liderado por más de quince Estados y la Unión Europea, con miras a brindar una mejor protección para las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres generados por efectos del cambio climático. De esta manera, la República Argentina se convirtió en el cuarto país de América Latina en integrar esta Plataforma junto con la República Federativa de Brasil, los Estados Unidos de México y la República de Costa Rica.

El “visado humanitario ambiental” ha sido una de las políticas más sobresalientes dictada por la actual gestión de la Dirección Nacional de Migraciones, la que a lo largo de casi la mitad del tiempo de gobierno debió orientar sus esfuerzos a administrar las medidas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional durante la Emer-

¹ Esta acción también corresponde al Objetivo 23.

gencia Sanitaria (dispuesta por Decreto 260/20 y ss.). Pero está lejos de ser una entre unas pocas. Por el contrario, como a continuación podrá apreciarse, se trató de una Dirección de Migraciones que destacó como pocas veces en la historia de la repartición por la diversidad de medidas implementadas, un marco teórico claro sobre cómo abordar y gestionar la política migratoria, y con un nivel de creatividad y resiliencia que permitió que en un tiempo relativamente acotado se haya podido dejar una importante impronta que se prevé permanecerá.

No anima a estas líneas un espíritu proselitista ni mucho menos publicitario de parte de alguien que integró una gestión que se va, sino la sincera aspiración de que esta memoria sirva como respaldo a colegas o futuros tales, compatriotas de la patria chica o de la patria grande, que tendrán inevitablemente por delante el difícil gobierno de las migraciones.

Las presentes consideraciones, por lo tanto, prescindirán de una exposición erudita, con su correspondiente aparato bibliográfico como respaldo, salvo en los casos en que sea estrictamente necesario o útil como recurso explicativo. El componente de la experiencia, de la "memoria" resulta, a juicio de quien firma este capítulo, tan o más relevante que la investigación académica especializada, porque incorpora elementos concretos de la realidad vivida, la experiencia y los innumerables condicionamientos que forman parte del trabajo diario de quien debe dirigir equipos y cuyas decisiones tienen un impacto real en cientos de miles de personas migrantes.

LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA REALMENTE EXISTENTE. O DEL LABERINTO SE SALE POR ARRIBA

Se puede partir de una premisa, que como toda premisa debe ser necesariamente verdadera para una conclusión igualmente verdadera. La documentación de identidad para una persona extranjera es un derecho, pero también es su obligación obtenerla. Por supuesto que los Estados deben acompañar ese esfuerzo y promover políticas de regularización migratoria, en la inteligencia de que no es algo sólo beneficioso para los migrantes y sus familias, sino para toda la comunidad de acogida. Cuando se dota a las personas de una prueba de su identidad, se reconoce su existencia dentro de la sociedad y se facilitan los medios para su acceso a los servicios básicos, motivo por el cual la Dirección Nacional de Migraciones ha sido, desde la sanción de la ley de migraciones de la democracia en 2003 (este año celebrando su vigésimo aniversario) la agencia estatal encargada de arbitrar la mayor oferta de mecanismos de gestión eficiente a los fines de simplificar al máximo la obtención de la documentación de identidad a las personas migrantes en el país.

En efecto, en la República Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones, junto con el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), implementaron el Sistema de Ventanilla Única de Radicación + DNI, que permitió la unificación

del trámite, brindando a las personas extranjeras la opción de solicitar el DNI en forma conjunta con el trámite de residencia y recibirlo por correo postal en sus domicilios.

Hasta entonces, luego de que la persona solicitara su residencia y se resolviera la misma, tenía que dirigirse a realizar un nuevo trámite ante el Organismo de identificación argentino para solicitar el DNI. Pero dado que los requisitos documentales solicitados en uno y otro trámite son prácticamente los mismos, la DNM adoptó este sistema de Ventanilla Única por medio del cual, por la misma vía se inicia la residencia, se resuelve y luego automáticamente (y en caso de que el beneficio solicitado haya sido concedido) pasa al organismo de identificación para emitir el DNI sin que esto implique que la persona deba realizar dos gestiones sucesivas, abonando dos aranceles en lugares distintos, ni debiendo ser informada de la finalización de una gestión para, recién entonces, poder comenzar con la otra.

Estas iniciativas están lejos de ser menores porque implican las mejoras continuas a las que los organismos migratorios deben tender en todo momento. Porque es donde el grueso de las actuaciones administrativas y las solicitudes de residencias se gestionan y resuelven. Se trata del capítulo mayor y protagónico de la gestión migratoria en países como la República Argentina, que si bien es un país de los que históricamente han sido receptores netos de población migrante y su saldo migratorio histórico sostenido en el tiempo ha sido siempre favorable, no tiene

los escenarios de otros países de la región (y del continente), donde la gestión de las migraciones se da en contextos más críticos, de población en tránsito, en zonas de fronteras colapsadas o en el marco de verdaderas crisis humanitarias.

La facilidad normativa existente permite una política muy ambiciosa de posibilidades de regularización documentaria, lo que no obsta que, motivado por cambios de coyunturas o la aparición de flujos repentinos e infrecuentes, se deba adoptar medidas específicas y focalizadas, que contemplen variables muy puntuales, en claros ejercicios de resiliencia.

En esos casos, la Argentina tiene una rica historia de planes de regularización migratoria, destacando uno de los más conocidos y pioneros en la región y en el mundo, dictado al poco tiempo de sancionada la entonces nueva ley de migraciones, el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande", una medida que en su momento contempló facilidades administrativas, descentralización, articulación con actores de la sociedad civil entonces denominadas "instituciones sociales colaboradoras", así como dispensa por ingresos por pasos no habilitados para la gran mayoría de sus más de 420 mil beneficiarios. Esa experiencia inicial dio lugar a una política que ha caracterizado la historia reciente de la Dirección Nacional de Migraciones, que consiste en impulsar distintos programas focalizados de regularización migratoria dirigidos a varias comunidades de migrantes², reduciendo los re-

2 Anteriormente, la DNM implementó los siguientes programas de regularización migratoria: Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande" en el año 2004; Régimen especial de regularización migratoria destinado a personas nacionales dominicanas y senegalesas residentes de hecho en Argentina en el año 2013; Régimen especial de regularización migratoria destinado a personas de nacionalidad coreana en el año 2014; y Programa de regularización migratoria para personas haitianas en el año 2017.

quisitos documentales para favorecer su regularización, cuando determinadas circunstancias, así como el bien común, lo demandan.

Más recientemente, las Disposiciones 940/22 y 941/22, habilitaron el inicio de trámites de regularización migratoria para personas de nacionalidad senegalesa y para nacionales de países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más la República Dominicana y la República de Cuba, respectivamente. Beneficiando de este modo a quienes, al 24 de mayo de 2022, fecha de publicación de ambos instrumentos, se encontraran dentro del territorio nacional argentino y cumplieran con los requisitos allí establecidos. Dichas personas podrían obtener una residencia temporaria, con autorización para permanecer en el país por el término de tres años, transcurridos los cuales se encuentran en condiciones de aplicar para una residencia permanente, en una política de soluciones duraderas.

Estas dos respuestas que la DNM brindó presentan una historia particular. Se trata de poblaciones que a lo largo de los años demostraron un especial arraigo en el país y que a los fines de obtener una permanencia legal acudían sistemáticamente al sistema de asilo mediante peticiones excepcionales que en su gran mayoría eran rechazadas. Esto no evitaba un dispendio de tiempo y recursos que, en ocasiones, impedía una respuesta rápida por parte del sistema de asilo a otras poblaciones que requerían protección internacional.

Pero a su vez, no puede soslayarse el rol que las organizaciones de estas comunidades tuvieron en el reclamo de una propuesta de regularización

por parte del Estado que reconociese el legítimo derecho a permanecer en el país a personas que hacía años tenían voluntad de hacerlo.

Enumerar el espíritu de los regímenes sancionados, así como todos los escenarios que se previeron al momento de su diseño para facilitar el acceso de estas personas que, entre otras cosas, presentan significativas barreras idiosincrásicas e idiomáticas. La articulación promovida entre estas mismas organizaciones de colectividades y organismos nacionales para que las políticas desplegadas dieran resultados y los regímenes fuesen exitosos, llevaría una extensión que este artículo hoy no permite. Pero es de esperar que esa historia en algún momento pueda ser contada porque es ejemplo de cómo deben pensarse las políticas públicas que armonicen el delicado equilibrio entre el enfoque de derechos con el de soluciones.

Pero al hacer estos ejercicios de memoria reciente lo que no debe olvidarse es el contexto en los que los funcionarios deben actuar. Es muy común ver en encuentros internacionales, en foros regionales, en reuniones bilaterales, sobre todo en lo atinente a la gestión de los desplazamientos de personas, un cierto reparo por momentos en apariencia inconsciente, de no atacar los problemas de forma inmediata, como si se esperase que la tormenta pase y las cosas vuelvan a su lugar. Mientras tanto las tormentas se extienden en el tiempo y aumentan su intensidad, y en el mientras tanto la sombra de la parálisis siempre al acecho.

Las formas en las que se están produciendo los movimientos de personas son un nuevo esce-

nario sobre el que hay que actuar, un problema grande que sólo la inteligencia, la creatividad y la audacia al momento del ejercicio del buen gobierno pueden arrojar resultados que impacten positivamente en la vida de las personas y brinden a su vez legitimidad al Estado por su capacidad de resiliencia y eficacia. Si a esto se le agrega un contexto de pandemia como fue la que el mundo debió enfrentar con las consecuencias generadas por el Sars- Cov-2 la presión sólo puede incrementarse.

En el caso de la República Argentina, las instrucciones emanadas por los más altos niveles de gobierno, asesorados por la autoridad sanitaria, instruyeron a toda la administración pública a enviar a sus agentes a sus domicilios a prestar servicios desde allí, mientras la alta gerencia, para que eso fuera posible, llevaba a cabo un velocísimo (y novedoso) proceso de reconversión de procesos a forma remota, que buscara salvaguardar tanto los estándares de derechos como los de seguridad. En paralelo, el activo rol que muchos migrantes cumplieron en el rubro de la alimentación, del envío de productos, bienes y servicios a los domicilios en el marco de las políticas sanitarias de aislamiento social, preventivo y obligatorio, de las tareas de cuidado e, inclusive, en la producción textil, reconvirtiendo la misma para proveer a los profesionales de la salud de delantales y barbijos en cantidades suficientes, hizo que el ejercicio del gobierno de la política migratoria fuese declarado “esencial”, incrementando la presión sobre los funcionarios de la DNM y la respuesta que se esperaba de ellos.

Fue en el mes de abril del 2020, que la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina avanzó en una medida de vanguardia, que posteriormente sería reconocida como una buena práctica de la República Argentina en el Repositorio de Prácticas del Centro de la Red sobre la Migración de las Naciones Unidas, que muestra las iniciativas recientes de los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas para entender mejor sus experiencias en la implementación de los objetivos y principios rectores del Pacto Mundial para la Migración.

En efecto, por Disposición DNM N°1904/2020 se creó el Certificado Electrónico de Residencia Precaria, una constancia de inicio de actuaciones de residencia que otorga a la persona migrante, desde su emisión, regularidad migratoria en el país hasta que la administración se expida respecto de su solicitud. El sistema de autogestión web permite al migrante obtener su Certificado Electrónico de Residencia Precaria a fin de regularizar su situación migratoria de manera no presencial y automática; se recibe por mail y se descarga en un teléfono (requisitos fundamentales durante la pandemia). Desde entonces y hasta hoy, las personas que inician un trámite de radicación en el país, cualquiera sea su nacionalidad, pueden regularizarse de manera virtual y obtener un certificado que les permite trabajar, estudiar, transitar y permanecer en la República Argentina mientras avanzan con los siguientes pasos presenciales (acreditación de documentación inherente al criterio invocado y toma de datos biométricos) de su trámite de radicación.

Pero qué pasa con aquellas personas cuya situación sociodemográfica es realmente delicada, sus habilidades no se despliegan cómodamente en entornos urbanos muy densamente poblados o la brecha digital se constituye como un obstáculo insalvable para acceder a servicios que, en muchas ocasiones, es señal de eficiencia y modernización brindar mediante el uso de tecnología. A esto se les pueden sumar las extensas distancias geográficas que separan los lugares de residencia de comunidades agrícolas (en un país como la República Argentina, uno de los de mayor superficie en el mundo³), o los prejuicios y hasta el temor de acercarse a una oficina pública. Es para circunstancias de este tipo que el Estado también debe pensar respuestas.

EL “CABALLO ALADO” DE LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA. EL PROGRAMA DE ABORDAJE TERRITORIAL⁴

Una de las experiencias más interesantes de la Dirección Nacional de Migraciones ha sido su reconocido Programa de Abordaje Territorial⁵. Se trata del uso, desde el año 2010, de unidades móviles de despliegue rápido cuyo rol ha sido el de recorrer zonas distantes, desconecta-

das o en donde se asientan grupos vulnerables, que por diferentes motivos no tienen acceso a una oficina migratoria o a internet. Interrumpido entre los años 2015 y 2019 fue reactivado por la actual gestión de la DNM. El programa consiste no sólo en brindar información y asesoramiento sobre trámites de residencia, sino también en acercar a la comunidad vehículos equipados para la toma de trámites de residencia y documentos de identidad. Incluye la coordinación con representaciones consulares acreditadas en el país y diversas agencias estatales con el fin de brindar un acceso integral tanto a la documentación como a diversos programas del Estado nacional. Entre 2020 y 2023, se brindó informes, orientación y asesoramiento a 21.247 personas migrantes iniciando 10.599 solicitudes de residencia; se llevaron a cabo 1.183 operativos y en los mismos se atendió a más de 31.836 personas migrantes.

Pero al ver estos números es fácil observar que una política como la del Programa de Abordaje Territorial interviene en un universo significativamente reducido respecto del total. Más aún cuando se está frente a un contexto histórico de aparición repentina, como fue el caso que comenzaron a experimentar los países de América Latina y el Caribe a partir de *circa* 2015 con la salida de millones de nacionales venezolanos de su país circulando sostenidamente desde entonces por la región.

³ Sin contar, claro está, el espacio marítimo argentino, parte integral del Territorio Nacional.

⁴ Esta acción también corresponde al Objetivo 3 y al Objetivo 14.

⁵ Mayor información sobre los operativos de abordaje territorial aquí, aquí y aquí.

LA CUESTIÓN VENEZOLANA Y LA FORMA EN QUE LA REPÚBLICA ARGENTINA METABOLIZÓ RÁPIDAMENTE LOS BENEFICIOS DE ESTA MIGRACIÓN

A este respecto es mucho lo que se ha escrito y hecho como respuesta al desafío de la gobernanza migratoria, muchos los esfuerzos de gobiernos y numerosos actores del sistema internacional en explorar respuestas concretas para la migración venezolana.

Facilitar el acceso a la regularidad migratoria a la población migrante de esta nacionalidad⁶ fue para el Estado argentino una prioridad teniendo en cuenta las dificultades de esta población para hacerse de parte de la documental requerida para ello. En ese momento la Dirección Nacional de Migraciones dictó las Disposiciones DNM N° 594/18 y N° 520/19, iniciativas un tanto confusas y contradictorias que, con el tiempo, darían lugar a una respuesta definitiva.

La primera, motivada principalmente por las dificultades para obtener el certificado de antecedentes penales en la República Bolivariana de Venezuela, dispuso facilidades para dar continuidad a los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos cuando razones ajenas a su voluntad impidan o dificulten la obtención o el cumplimiento de presen-

tación de los requisitos documentales exigidos por nuestro país para otorgar la residencia, en la medida que ello no redunde en un riesgo a la seguridad pública. La segunda, por su parte, estableció el “Programa de asistencia para migrantes venezolanos”.

Sin perjuicio de ello, aquí deben hacerse algunas salvedades no menores que deben servir, en la misma tónica en la que se exponen estas líneas, para pensar críticamente lo actuado en este sentido. Durante los años paroxísticos del éxodo, los gobiernos no lograron equilibrar la gobernanza migratoria con las decisiones de alta política internacional que se aplicaban sobre el gobierno venezolano. El impacto que, por ejemplo, tuvo sobre la asistencia consular, fundamental para la obtención y tramitación de requisitos documentarios (algo que en el marco del Pacto Mundial está contemplado en el objetivo 14) redundó en la imposibilidad lisa y llana para millones de venezolanos de hacerse de la documental exigida por los Estados para avanzar en respuestas migratorias asertivas o de posible cumplimiento. En paralelo se desplegaba una retórica positiva respecto de ambiciosos mecanismos de regularización que encontraba obstáculos por momentos de imposible remoción para dar soluciones. Incluso la Hoja de Ruta del Capítulo IV de Buenos Aires del Proceso de Quito previó un mecanismo de documentación para nacionales venezolanos que hoy forma parte de las iniciativas inconclusas de ese espacio. Una revisión de todo ese Proceso se impone sobre todo de cara al futuro.

⁶ Esta acción también corresponde al Objetivo 5.

La adopción por parte de la República Argentina de los Acuerdos de Residencia MERCOSUR, incorporado en el ordenamiento legal interno por ley 25.902 y 25.903, a diferencia de otros países de la región es, de alguna manera, la piedra de toque de su reconocida política migratoria de regularización. La Ley de Migraciones N° 25.871 prevé entre las subcategorías de residencia el criterio de “nacionalidad Mercosur” (entendiendo por esto a todas las personas nativas de países miembros del Mercosur o Estados Asociados), lo que elimina de cuajo la dificultad de los migrantes de tener que aplicar a una calidad migratoria como puede ser la inversión, la relación laboral, la condición de estudiante, artista, deportista, entre otras. La nacionalidad se acredita con el documento de identidad emanado por la autoridad competente del país del que se trate. Y eso es todo.

A fines de 2019, la Plataforma R4V contabilizaba 180 mil nacionales venezolanos en la República Argentina, cifra correspondiente a la diferencia entre ingresos y egresos entonces existente. Hace un año, basándose en datos oficiales de la Dirección Nacional de Población, la Plataforma R4V publicó la cifra de 220.595 venezolanos con DNI residentes en el país. Esta cifra aparece en el Informe 2022 de la Dirección Nacional de Población (DNP), titulado “Caracterización de la migración en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER”. En la presentación de este paper se lee que “el presente informe forma parte de una serie de estudios

de la DNP, que busca generar información actualizada sobre el volumen y las características más relevantes de la migración: la procedencia de los migrantes, su distribución en el territorio nacional y su estructura por sexo y edad, características ocupacionales y educacionales, entre otras⁷. En esta oportunidad se busca caracterizar a la migración internacional en la Argentina a partir de la información que surge de los registros administrativos al mes de agosto de 2022 de la base de datos del RENAPER (BdDR) donde se identifican los datos de las personas nacidas en el exterior que residen en Argentina con Documento Nacional de Identidad”. Dado que esta cifra excluye a las personas que todavía no cuentan con DNI es importante resaltar que el total de población venezolana puede ser incluso mayor que esa cifra.

Pero antes de llegar a este nivel de solución hubo que resolver uno de los comunes problemas que casi todos los países de la región han debido enfrentar, atinente a la situación de carencia de documentación de identidad de niños y niñas venezolanos. Argentina lo resolvió con la aprobación del Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos por medio de la Disposición N° 1891/2021⁸ siendo su población beneficiaria aquellas personas migrantes nativas de la República Bolivariana de Venezuela que hubieran formalizado su solicitud de regularización migratoria con anterioridad al dictado de la Disposición (12 de julio de 2021) y durante los sesenta días corridos posteriores. Y

7 Para más información consultar en: Dirección Nacional de Población (2021), La migración internacional reciente en Argentina entre 2012 y 2020.

8 Para más información sobre el acto de firma de la Disposición acceder aquí.

que al momento de la resolución de su solicitud de residencia resultaran menores de dieciocho años. Este Régimen Especial contempló la eximición, al momento de la formalización o resolución de la solicitud de regularización migratoria, del documento de identidad válido y vigente, así como la legalización de la partida de nacimiento, los que debieran ser presentados *ex post facto* la residencia que de manera prioritaria se otorgaba al amparo del procedimiento en cuestión. Fueron beneficiados por el mismo 3.686 niñas, niños y adolescentes migrantes de Venezuela.

Este Régimen Especial afirma la necesidad de establecer un mecanismo de protección especial, lo que implica el reconocimiento de una situación de desigualdad en la que pueden encontrarse ciertos grupos, en particular los niños, niñas y adolescentes migrantes, debiéndose, en tales circunstancias, dar prioridad al marco normativo e institucional de protección de la infancia *antes* que al de la situación migratoria, lo que demanda un tratamiento prioritario, diferenciado y acorde por parte del Estado.

Y esto en poco tiempo sería efectivamente así. En efecto, entre enero de 2020 a mayo de 2023, la Dirección Nacional de Migraciones otorgó más de 201.421 radicaciones a personas venezolanas, proyectando para diciembre del año en curso un total aproximado de 229.825, reduciendo los casos de irregularidad a los que son normalmente propios de (o mantienen los estándares históricos en) el país.

Un ejemplo de ello es que, a diciembre de 2019, la DNM daba turno a un año, y al momento en que se escriben estas líneas lo hace a dos días.

En definitiva, en la República Argentina el abordaje de la respuesta administrativa a la migración venezolana no presenta hoy complejidades distintas de la que pueden tener nacionales de otros países del bloque. Son los propios desafíos de la migración que deben ser monitoreados a fin de adaptar las respuestas que contextos dinámicos demandan permanentemente. Siendo ese el rol de los funcionarios públicos.

Los desafíos hoy giran en torno a una empleabilidad de calidad, al acceso una vivienda digna y un hábitat sustentable, al derecho a la seguridad pública, todas estas agendas de desarrollo de la que argentinos y migrantes indistintamente son sujetos de derecho.

LAS POLÍTICAS DEL SIGLO XXI. REASENTAMIENTO Y VÍAS COMPLEMENTARIAS DE ADMISIÓN. ARGENTINA Y LA REGIÓN TIENEN MUCHO PARA APORTAR

A inicios del mes de marzo, algunos días después de iniciado el conflicto entre Ucrania y la Federación Rusa, Argentina, por medio de la Disposición DNM N° 417/2022, estableció un estatuto de protección temporal que garantiza el ingreso y la permanencia en el país de personas nacionales ucranianas y sus familiares directos, independientemente de su nacionalidad, como respuesta a la crisis ocasionada por el conflicto bélico. Esta herramienta, prevista en el marco de la ley de migraciones, tiene por objeto brindar protección a aquellas personas ucranianas que, no siendo refugiadas o asiladas, momentáneamente no pueden permanecer o retornar a su país.

La residencia y la concesión del permiso de ingreso y visado temporario en la categoría prevista por el artículo 23 inciso m) de la ley N° 25.871, por Razones Humanitarias, tienen un plazo de vigencia de tres años, vencido el cual, las personas beneficiarias pueden solicitar y acceder a la residencia definitiva en el país.

Este estatuto de protección temporal fue reconocido como una buena práctica en el Repositorio de Prácticas del Centro de la Red sobre la Migración de las Naciones Unidas.

Como corolario de esto, retomando a su vez una vasta experiencia en políticas de reasentamiento que colocó a la República Argentina no sólo en una posición de liderazgo en la región, con experiencias como las del programa de reasentamiento solidario (2011) que retoma los lineamientos del plan de acción de México 2004, que hace lo propio con la experiencia del Programa para personas afectadas por el conflicto armado en la República Árabe Siria (2014), conocido como "Programa Siria", sumados a la experiencia piloto del Proyecto Grow, entre otros casos de reasentamiento por vía complementaria de admisión para nacionales de Afganistán y Eritrea, decidió a la Dirección Nacional de Migraciones a firmar junto con la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) un Acuerdo compromiso en el que ésta última se compromete a dictar un Plan de Reasentamiento y Vías Complementarias de Admisión para Personas Refugiadas, Apátridas y Necesitadas de Protección Internacional, correspondiendo a la DNM, cuando así sea necesario, el dictado de los programas de vías complementarias.

Podrían exponerse, asimismo, la Resolución Conjunta 2/2022 de la Dirección Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, que creó la "Tramitación de Ingreso Electrónica TIE-24H", como alternativa a la visa consular que alcanza a estadías de corta duración para el desarrollo de actividades de carácter económico, científico, tecnológico, académico, artístico, de la industria del entretenimiento y del deporte y se gestiona mediante la plataforma digital del organismo. O la creación de la categoría

de “nómada digital”, creada por Disposición DNM N° 758/22. O la Disposición que actualiza requisitos para migrantes rentistas o pensionados, dictada por Disposición DNM N° 1732/23. O la Disposición DNM N° 2802/23 de Estudiantes Internacionales y Actividades Vinculadas al Conocimiento para facilitar la movilidad de estudiantes de todo el mundo que eligen el sistema educativo y científico-tecnológico argentino para su formación. Pero nos saldríamos un poco de los temas habituales de discusión. Se tratan de temas estos que sólo de manera muy lateral llaman la atención de los espacios de diálogo y de investigación de los que participan nuestros países, habituados a una gestión de agendas más críticas. Pero que hacen a una administración inteligente de la política migratoria y que la entiende, asimismo, como uno de los vectores de desarrollo para migrantes y comunidades de origen y de destino.

POLÍTICAS DE LUCHA Y DETECCIÓN TEMPRANA DE TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Uno de los ejes en los cuales desde el primer día de gestión la Directora Nacional de Migraciones María Florencia Carignano, primera mujer en la historia en dirigir los destinos del or-

ganismo, definió como prioritarios y que hasta entonces formaban parte insólita y muy indirectamente de la política migratoria, fue participar activamente, y en lo posible con una voz que fuera escuchada en foros y ámbitos regionales e internacionales, para reforzar la respuesta transnacional a la lucha contra la trata y tráfico ilícito de migrantes.

Desde ese lugar, deben destacarse las propuestas de la DNM de impulsar una red de trabajo en el ámbito de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) sobre “Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes”, a partir de la que construir consensos e iniciativas en esta temática estratégica en la región suramericana; la propuesta para la suscripción de la Declaración de Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en Frontera en Contexto de Pandemia por el COVID-19; la participación de la DNM en la 7ma y 8va. Reunión de Trabajo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) de 2020 y 2021, en representación del Grupo América Latina y el Caribe (GRULAC); la participación de las más altas autoridades de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio del Interior en el Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI)⁹ en mayo de 2022, bajo los auspicios del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y la intervención de la Directora Nacional en un evento paralelo del FEMI denominado “Facilitar vías de migración

⁹ Para mayor información ingresar aquí, aquí y aquí.

seguras y regulares en un clima cambiante: Lecciones de la implementación del Pacto Mundial para la Migración”¹⁰.

Como se podrá observar, son todas iniciativas que van en sintonía con los compromisos asumidos en el Pacto Mundial para las Migraciones¹¹ y que comienzan en el año 2020 con la creación, por primera vez en la historia del organigrama de la DNM, del Área de Detección Temprana de Trata y Tráfico de Personas¹², mediante la Disposición DNM N° 3154/2020, instancia que tiene por objetivo identificar, contener y derivar a las posibles víctimas de violencia familiar y sexual; realizar reuniones con los organismos implicados en las problemáticas de trata y tráfico ilícito de migrantes, particularmente con Fuerzas de Seguridad nacionales, provinciales y municipales, con el fin de establecer estrategias conjuntas de intervención; capitalizar la experiencia adquirida por el personal que se desempeña en el organismo en relación a los recursos existentes; y promover la sensibilización, la participación y el compromiso tanto de la dirección como de los trabajadores en el abordaje de estas problemáticas. La creación de esta Área fue reconocida como otra buena práctica del Estado argentino en el Repositorio de Prácticas del Centro de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración.

A ello se suma el Protocolo para la Detección temprana de situaciones de trata de personas

en pasos fronterizos. Este Protocolo fue elaborado por medio de un trabajo conjunto entre la Dirección Nacional de Migraciones y el Ministerio de Seguridad¹³. Y tiene por finalidad el establecimiento de criterios y pautas de acción con miras a la prevención del delito de trata de personas, la detección temprana de sus posibles víctimas y la identificación de los posibles tratantes. Lo que se complementa con el diseño y ejecución de acciones de formación específica vinculadas al delito de la trata de personas, destinadas al personal que se desempeña en el organismo. Algunas de ellas son las “Jornadas de Actualización en Detección Temprana de Trata y Tráfico Ilícito de Migrantes”¹⁴ y el curso sobre “Detección de situaciones de Trata de personas en frontera”, que se dicta desde la plataforma virtual propia del organismo, con el fin de fortalecer los indicadores e incrementar los índices de detección de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en los controles de ingreso y egreso a nuestro país, las inspecciones de Control de Permanencia y al momento de tramitar la radicación en todas las oficinas de Migraciones del país.

Por otra parte, la misma DNM planifica tareas conjuntas con el Ministerio de Seguridad para diseñar y ejecutar acciones de formación específica destinadas al personal que se desempeña en los pasos migratorios, en el marco del “Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Explota-

¹⁰ Mayor información aquí.

¹¹ Esta acción también corresponde al Objetivo 10.

¹² Mayor información sobre la creación del Área disponible aquí y aquí.

¹³ Aprobado por Resolución Ministerio de Seguridad N° 421/12 y Resolución Dirección Nacional de Migraciones N° 01/12.

¹⁴ Para acceder a más información sobre las Jornadas ingresar aquí.

ción de Personas 2020/2022”, elaborado por el Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia de sus Víctimas¹⁵.

Asimismo, la DNM pasó a formar parte del Proyecto de Apoyo a la gestión Integrada de Fronteras en América Latina – EUROFRONT – Componente 2 denominado “Lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes”¹⁶, cuyo objetivo es contribuir a la seguridad, el respeto y a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en el contexto de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes a nivel nacional y regional en América Latina, articulando a tales fines junto al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio de Seguridad.

Se trata de una iniciativa que abarca cuatro pasos fronterizos de América del Sur y siete países. En la República Argentina se desarrolla en dos fronteras: Salta – Tarija (Ruta Nacional N° 50 – Rio Bermejo) y Puente Tancredo Neves (Puerto Iguazú, Misiones – Foz do Iguazú, Paraná). La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es la encargada de implementar este eje de actuación del Proyecto, en sintonía con el Componente I o primer eje de actuación, relativo a la Gestión Integral de Fronteras y liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Y en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados¹⁷, en particular durante la Presidencia Pro Tempore Argentina del MERCOSUR de 2021, en la reunión del Foro Especializado Migratorio (FEM), el país anfitrión propuso la actualización de la Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido y la necesidad de incluir lineamientos contemplando el contexto de pandemia e incorporando un enfoque integral y multidisciplinario.

Durante la Reunión de Ministros del Interior y Seguridad (RMIS) del MERCOSUR, por iniciativa de la actual gestión de la DNM, los ministros suscribieron la Declaración de Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en Frontera en Contexto de Pandemia por el COVID-19, del 28 de mayo de 2021, por la que se instruye al FEM a actualizar la “Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”; y se elevó Proyecto de Recomendación al CMC aprobado por los Cancilleres por medio de la Recomendación N° 02/21.

Estas medidas darían lugar posteriormente a la creación de la Red “Trata y tráfico ilícito de migrantes” en el marco de la CSM¹⁸, y de allí

¹⁵ Los programas del Comité Ejecutivo se encuentran disponibles en su sitio web.

¹⁶ Esta acción también corresponde al Objetivo 9.

¹⁷ Esta acción también corresponde al Objetivo 23.

¹⁸ Esta acción también corresponde al Objetivo 9.

la formación de seis grupos o redes trabajo en el ámbito de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), entre las cuales cabe resaltar la red denominada “Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes” que se propone construir consensos e iniciativas en esta temática estratégica en la región sudamericana. Se realizaron dos encuentros de dicha Red en las que se intercambiaron buenas prácticas y avances de los países de la CSM: novedades normativas, diseños institucionales, coordinación regional, fortalecimiento de los sistemas de información, capacitación y sensibilización, campañas de difusión y comunicación, elaboración de protocolos, etc.

LA AGENDA INTERNACIONAL. UNA PRESENCIA ACTIVA Y ALTIVA. Y UNA VOZ ESCUCHADA

La Dirección Nacional de Migraciones participa activamente en las reuniones del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM), y ejerció la Presidencia Pro Tempore del mismo en el primer semestre del año 2021. Los logros alcanzados en la PPTA 2021 (al celebrarse las tres décadas de la firma del Tratado de Asunción fundante del bloque) fueron la organización del Seminario “Migraciones

y MERCOSUR: A 30 años”; elaboración y aprobación de las propuestas DNM de Declaración de Ministros del Interior y Seguridad y de Recomendación del Consejo del Mercado Común sobre trata y tráfico en frontera en contexto de pandemia¹⁹; la actualización de la Memoria Institucional del FEM (2004-2021); y lanzamiento del primer Informe Anual “Movimiento Migratorios Recientes en América del Sur”, elaborado por el FEM y la OIM.

Simultáneamente, a partir de septiembre de 2020, consecuente con el compromiso de fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para una migración segura, ordenada y regular, la Argentina asumió también la PPT de la CSM, decidida a darle dinamismo y mayor protagonismo a este espacio tradicional de concertación política en temas migratorios en el que participan todos los actores relevantes de la región y que en los últimos años había visto un tanto desdibujado su rol con la emergencia del Proceso de Quito como espacio de diálogo sobresaliente.

En este ámbito, se impulsaron iniciativas como la formación de seis grupos o redes de trabajo (Niñez y Adolescencia Migrante; Gestión de Fronteras; Trata de Personas y Tráfico de Migrantes; Medio Ambiente y Migración; Integración Socio laboral; y Temas de Género), y la creación de un nuevo sitio web de la CSM que reflejó de manera dinámica y en tiempo real las distintas medidas que los países de la región iban adoptando en el contexto de pandemia y que tuvieron impacto directo sobre la movi-

¹⁹ Acceder aquí y aquí a mayor información sobre la Reunión de Ministros en el marco de la cual se aprobó la Declaración.

lidad de las personas. Asimismo, la DNM tuvo a su cargo la coordinación de los primeros cuatro grupos o redes de trabajo mencionadas. A esto debe sumarse otro significativo hito con la creación del Portal “Suramérica Abierta”²⁰, en el marco de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR y de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones de la Argentina, con el propósito de fortalecer la cooperación internacional de los gobiernos de América del Sur en lo relativo a la información sobre las medidas de restricciones fronterizas, requisitos de cuarentena, y pruebas de COVID-19 para personas migrantes, entre otras urgencias al momento de su puesta en funcionamiento.

Este portal permite a más de 420 millones de sudamericanos acceder a información confiable, rápida y precisa, y en tiempo real, sobre las distintas medidas adoptadas por los países de la región vinculadas a migraciones y movilidad humana. Al proveer información crítica de fuentes confiables, la plataforma web y su aplicación móvil buscan combatir la desinformación y facilitar una migración segura, ordenada, regular e informada en la región. Se trata de otra iniciativa que concluyó con el reconocimiento buena práctica por parte de la Red sobre la Migración de las Naciones Unidas.

Finalmente, más recientemente, entre los días 3 y 4 de agosto pasado la ciudad de Buenos Aires

fue sede del XIII Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM), espacio de intercambio de buenas prácticas y cooperación entre las autoridades migratorias participantes y cuya finalidad es generar una herramienta de cooperación entre las autoridades migratorias iberoamericanas para compartir información y capacitaciones, unificar criterios y medidas en torno a delitos transnacionales como trata de personas, falsificación de documentos, tráfico de migrantes y otras cuestiones que permitan mejorar la gestión migratoria, de acuerdo a los marcos legales y normativas de cada país.

Se trata de uno de los espacios más relevantes a los que la Argentina ha querido brindar impulso, porque como bien lo dice su denominación, participan las máximas autoridades migratorias, hombres y mujeres con capacidad de decisión, que además ha integrado en los últimos años a países como Portugal, Cuba y Andorra, y más recientemente al Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, como miembro observante. Es muy probable que, de la diversidad de espacios de diálogo y cooperación internacional en las Américas (cuyas confluencias en algún momento debieran analizarse), la RIAM esté llamada a tener un rol por demás destacado en las discusiones y la gobernanza por venir.

²⁰ Puede accederse a los videos de difusión aquí y aquí.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas, en sintonía con lo mencionado en las palabras introductorias, fueron varias las intenciones. Transmitir una mirada, que es la mirada que a lo largo de veinte años el Estado argentino ha desplegado en términos de política migratoria. Política que, en sus lineamientos generales, propende en todo momento a brindar mecanismos de regularización migratoria “para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, tal el mandato de los padres fundadores de la nación en nuestra Constitución.

Bajo esa premisa es que la Argentina ha diseñado diversas formas de aplicar esta política, ya sea con regímenes de regularización, programas nacionales de regularización, con el dictado y actualización de reglamentaciones de las múltiples subcategorías previstas en la ley vigente, así como con el ejercicio permanente de mejoras continuas en innovación tecnológica y buenas prácticas administrativas de simplificación y agilización de procesos.

En el espíritu de las consideraciones expuestas anidan, por un lado, resaltar la férrea voluntad del Estado argentino de ser un actor respetado, líder en políticas migratorias y de derechos humanos, una voz escuchada en el concierto de las naciones cuando se hablan de estos temas. Y, por otro, demostrar una actitud que en todo momento es de resiliencia, de respuesta inmediata ante contextos dinámicos y por eso mismo inciertos.

Este recorrido es pertinente cuando se busca explorar los avances del Pacto Mundial en Argentina, en especial al amparo de la Declaración sobre los Progresos del Primer Foro de Examen de la Migración Internacional. Cuando allí se reafirman un conjunto de principios rectores y transversales e interdependientes como centrarse en las personas, cooperación internacional, soberanía nacional, estado de derecho y garantías procesales, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género, perspectiva infantil, enfoque pangubernamental y enfoque pansocial; la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien administradas en consonancia con el derecho internacional, entre otras definiciones expuestas a lo largo de las 15 páginas que tiene esta resolución aprobada el 7 de junio de 2022 por la Asamblea General.

El Pacto Mundial Para una Migración, Segura, Ordenada y Regular es el acuerdo posible. El consenso básico que la comunidad internacional logró darse en una época de crisis sistémica migratoria, entendida esta en torno a los enfoques de gestión, de paradigma, de las instituciones pensadas en los “años dorados”, parafraseando al historiador británico Eric Hobsbawm, que no existen más.

Es cierto que la Argentina tiene sus particularidades, como la tienen todos los países. Argentina no es un país de tránsito, por la propia característica geográfica que la ubica en un específico punto del globo terráqueo distante de otros centros. Es uno de los países más extensos del mundo, con una prolongada frontera seca que la hermana con otros cinco países del subcontinente. Es un país de inmigración. El paradigma migratorio entonces, no puede ordenarse, naturalmente, en la idea del control fronterizo (que por cierto existe y así está previsto en el ordenamiento jurídico interno) sino en el énfasis de la regularidad como política migratoria, de poblamiento y, también, de seguridad. Pero profundizar en estos temas nos llevaría a terrenos lindantes con la ontología, además que implicaría un desarrollo que, llegados a este punto, no es posible realizar.

Los compromisos nacionales en materia migratoria, de asilo, apatridia, derechos humanos, como se puede observar, se encuentran ampliamente satisfechos por la República Argentina. Los estándares históricos del país en estas materias fueron, de hecho, parte del insumo que luego incorporaron tanto el Pacto de Migraciones como el de Refugiados. Los “pilares de la Tierra”, por tanto, se encuentran dispuestos y es momento de construir. Las líneas que concluyen aquí son un aporte en ese sentido, al tiempo que un llamado a la acción frente a desafíos que, aquí, ahora y en lo venidero, comprometen a expertos del todo el mundo para lograr el buen gobierno de las migraciones internacionales.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN ARGENTINA

María Fernanda Florez

INTRODUCCIÓN

La migración, una realidad que atraviesan millones de personas en todo el mundo, nos invita a pensar en sociedades diversas, en las que el respeto y la garantía de los Derechos Humanos estén en el centro, sin ningún tipo de discriminación, tal como establece la Declaración Universal de 1948.

Aunque la migración ha estado presente en la historia de la humanidad, en la etapa actual del desarrollo mundial adquiere características globales que obedecen a las diversas crisis desatadas por razones geopolíticas, sociales, económicas, religiosas o ambientales y obligan a las personas a abandonar su lugar habitual de residencia. En consecuencia, las condiciones en las que se desplazan se han tornado precarias, riesgosas y vulnerables.

Según el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, el número de personas emigradas a nivel global se ha incrementado significativamente en las últimas décadas: “El total estimado de 281 millones de personas que vivían en un país distinto de su país natal en 2020 es superior en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica con creces la de 1970” (OIM, 2022)¹.

Por otra parte, de acuerdo con el *Informe Semestral de Tendencias* elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)², se registraron a finales del primer semestre de 2022 103 millones de personas desplazadas por la fuerza.

Asimismo, en América Latina y el Caribe, OIM registra, para fines del año 2022, 14.8 millones de migrantes, reportando un incremento del 2.3% respecto de 2021; entre ellos, alrededor de 3.7 millones de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en procesos de migración y

¹ Disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>.

desplazamiento y en riesgo de no acceder a la escuela.

La movilidad intrarregional es una característica muy enraizada en el continente y también se ha visto intensificada en las últimas décadas; prueba de esta tendencia es el aumento de la migración venezolana en la región: la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), da cuenta de más de 7.1 millones de personas venezolanas viviendo fuera de su país de origen y cerca de 6 millones residiendo en la región.

Proximidad territorial, facilidad de idioma en común, historias sociopolíticas similares, existencia de vinculaciones étnicas anteriores, han hecho que las fronteras sean más permeables y que la migración entre los países de la región sea una opción real y concreta. Esta realidad impacta en los sistemas educativos nacionales y plantea desafíos y oportunidades para revisar prácticas y avanzar en nuevos enfoques que favorezcan la plena inclusión educativa de la población en situación de movilidad.

El derecho a la educación de las personas migrantes ocupa creciente centralidad en las iniciativas y agendas regionales e internacionales:

En la *Declaración de Buenos Aires*, resultado de la III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (2022), se señala: “Reafirmamos nuestro compromiso con la garantía del derecho a la educación de las personas en situación de mo-

vilidad. Mantendremos la solidaridad y nuestros esfuerzos nacionales, que se han caracterizado por brindar respuestas educativas ante los movimientos intrarregionales de la última década. Nos comprometemos a seguir avanzando en las acciones colectivas e intergubernamentales como el Grupo de Trabajo Educación y Movilidad Humana (para la coordinación e intercambio de experiencias) y el Marco Regional de Monitoreo sobre Estudiantes en Situación de Movilidad”.³

La *Declaración final del Capítulo de Brasilia* del Proceso de Quito (2022) sostiene: “Continuar los esfuerzos para implementar un marco regional de monitoreo de la educación de personas refugiadas y migrantes, con miras a garantizar el acceso, la permanencia y la conclusión de estudios de esta población, desarrollar estrategias que prevengan la exclusión, discriminación y xenofobia en el ámbito educativo, y promover la vinculación de niñas, niños y jóvenes que se encuentran fuera de la escuela. Incentivar y consolidar la participación solidaria de los países en instancias de cooperación y coordinación regional que faciliten el diálogo, y el intercambio de experiencias y buenas prácticas para el abordaje integral de la situación educativa del estudiantado migrante. Asimismo, fomentar políticas basadas en evidencia que promuevan la trazabilidad educativa de las y los estudiantes migrantes, teniendo en cuenta la importancia de continuar avanzando en mecanismos de reconocimiento y validación de estudios y trayec-

² Disponible en: <https://www.acnur.org/informe-semestral-de-tendencias-2022>.

³ Disponible en: https://es.unesco.org/sites/default/files/declaracion_de_buenos_aires-2022-esp.pdf.

torias que favorezcan la inclusión y prosecución educativa, así como la inserción laboral en las sociedades de acogida”.⁴

En el marco de la realización de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, bajo la Presidencia Pro Tempore de Chile (2022), el informe técnico de la Red de Integración Sociolaboral: Trabajo y Educación reseña la presentación de la propuesta de la *Guía de Lineamientos y Principios para la Inclusión Educativa Migrante*, que contempla tres dimensiones principales: recopilación de principios y marcos normativos para la inclusión educativa migrante, marcos de monitoreo regional en materia de educación y movilidad humana, y lineamientos prácticos para la inclusión y permanencia de menores migrantes en los sistemas educativos.

También, como resultado de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación (2022) convocada por la Organización de las Naciones Unidas, el Secretario General destaca, entre otras consideraciones, la necesidad de evolucionar para que las escuelas sean lugares de aprendizajes más inclusivos, seguros, saludables y estimulantes, y qué lejos estamos de esa realidad con la restricción del derecho a la educación de personas refugiadas, desplazadas por emergencias y conflictos y crisis prolongadas.

Por su parte, la *Declaración de la Juventud*⁵ realizada en el marco de la Cumbre, manifiesta que es menester “eliminar las barreras legales, financieras y sistémicas que impiden a los es-

tudiantes, en particular la juventud migrante, refugiada y desplazada, acceder a la educación y participar plenamente en ella como por ejemplo la dificultad para el reconocimiento de estudios y las trayectorias educativas, mejorar las condiciones de la profesión docente, y los profesores refugiados”.

MARCO NORMATIVO

La República Argentina posee una larga tradición migratoria y cuenta con una política de avanzada en la materia. Desde 2003 rige en nuestro país la Ley de Migraciones N° 25.871, que establece un paradigma de amplio respeto y protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, más allá de su estatus migratorio: el derecho a la igualdad de trato, la no discriminación y el acceso a derechos sociales, educativos, sanitarios, laborales, de acceso a la justicia y a la seguridad social.

De igual modo, la Ley de Educación Nacional N°26.206 garantiza a todas y todos las/los habitantes de la Nación la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, el Estado nacional, las provincias y la Ciudad, a través de esta ley (Art. 143) se comprometen a garantizar el acceso y las condiciones de permanencia y egreso de todos los niveles del sistema educativo sin

⁴ Disponible en: <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2022-07/DECLARACI%C3%93N%20CONJUNTA%20CAP%C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%C3%91OL.pdf>.

⁵ Disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/tes_youthdeclaration_es.pdf.

Documento Nacional de Identidad, mediante la presentación de documentos emitidos por el país de origen.

El Ministerio de Educación de la Nación, conforme lo establece la Ley N° 26.206, tiene como función dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero (Artículo 115, inc. h). En tal sentido, cuenta con una política de reconocimiento de estudios para que las personas en situación de movilidad puedan continuar su formación en la Argentina. Para ello, suscribe diferentes convenios internacionales en materia de reconocimiento de estudios. Estos convenios, usualmente bilaterales, brindan un marco jurídico para el reconocimiento de títulos y certificados de estudios otorgados por instituciones argentinas en otros países, así como también instituciones extranjeras en nuestro país; y constituyen una herramienta de suma utilidad para la inserción educativa de los estudiantes migrantes en Argentina.

La Dirección de Validez Nacional de Títulos y Estudios⁶ realiza reconocimientos de estudios de nivel medio y superior no universitario y edita periódicamente un Libro de Tablas de Equivalencias y Correspondencia, que se actualiza para reflejar los nuevos convenios suscriptos y la nueva normativa nacional, según corresponda. Este material representa un recurso indispensable para la correcta orientación e inserción en nuestro sistema educativo de los/as alumnos/as

que poseen estudios realizados en el exterior, tanto extranjeros/as como argentinos/as que hubieran migrado.

En él se reflejan los acuerdos suscriptos entre la República Argentina y otros Estados, permitiendo contar con información actualizada de los diferentes sistemas educativos de los países que allí figuran. Asimismo, el Libro cuenta con información clara y precisa de cómo proceder en la inserción educativa para los casos de alumnos/as que cuenten con títulos expedidos por instituciones de países con los cuales la República Argentina no tenga convenios vigentes.

Para la convalidación de títulos de nivel medio, la República Argentina cuenta con diversos instrumentos de reconocimiento con los siguientes países: Estado Plurinacional de Bolivia, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República Dominicana, República de Ecuador, República de El Salvador, Reino de España, República de Francia, República de Honduras, República de Italia, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República de Perú y República Bolivariana de Venezuela.

Cuando las/los estudiantes provienen de países que no cuentan con acuerdos de reconocimiento con nuestro país, la Resolución Ministerial 3356/19 establece que no deben rendir asignaturas de formación nacional.

⁶ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/validez-titulos>.

⁷ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/tramites/revalidar-titulo-tecnico-superior-no-universitario-obtenido-en-el-exterior>.

En el caso del nivel superior no universitario, la reválida de títulos de formación docente o técnico superior se realiza de existir una titulación afín en nuestro país. Los requisitos se encuentran disponibles en la página web⁷.

Por su parte, la Dirección Nacional de Gestión Universitaria⁸ es la encargada de intervenir en el reconocimiento oficial y validez nacional de planes de estudio de carreras universitarias y en la convalidación de titulaciones universitarias extranjeras.

La República Argentina posee dos formas de proceder para homologar un título universitario extranjero: a) Cuando el título está emitido por un país con el cual la República Argentina posee convenio mutuo de reconocimiento de títulos universitarios, el procedimiento se denomina *convalidación* y se tramita en el Ministerio de Educación de la Nación según el procedimiento normado por la Resolución 3720/17. b) Cuando el título fue emitido por un país con el cual la República Argentina no posee convenio de reconocimiento de títulos universitarios, el procedimiento se denomina *reválida*, se apoya en la Ley de Educación Superior N° 24.521 y se tramita en las Universidades Nacionales según el procedimiento definido autónomamente por cada una de ellas.

Al día de hoy, el Estado argentino ha firmado instrumentos de reconocimiento mutuo de títulos universitarios con la República de Colombia, la República de Perú, la República de Ecuador,

la República de Chile y la República de Cuba; el Estado Plurinacional de Bolivia y el Reino de España, entre otros países. En todos ellos, algunos reactualizados durante las gestiones de gobierno sucedidas entre los años 2003 y 2015, ha primado el criterio de otorgar reconocimiento automático⁹ a los títulos emitidos por instituciones universitarias que contaran con la acreditación de la carrera respectiva emanada de la agencia de calidad del país en cuestión.

En 1999 se firmó un convenio de cooperación educativa con la entonces República de Venezuela que, aprobado por el Congreso Nacional, se convirtió en la Ley N° 25.493. El artículo X del mencionado convenio expresa textualmente: “El reconocimiento de certificados de estudio, títulos y diplomas de todos los niveles y modalidades educativas estará sujeto a las disposiciones de los acuerdos específicos sobre la materia que las Partes hayan celebrado o de aquellos que suscriban en el futuro”. Cabe destacar que, tras ese convenio, no se firmaron acuerdos específicos al respecto.

Durante la gestión de gobierno 2015-2019, sobre la base de normas administrativas ministeriales (Resoluciones N° 229, 230 y 232 de 2018) se facultó, por razones humanitarias, a tramitar en el Ministerio de Educación los títulos de nivel primario, secundario y universitario emitidos en la República Árabe Siria y la República Bolivariana de Venezuela, pasando, en consecuencia, el proceder de reconocimiento del título de *reválida* a *convalidación*.

⁸ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/direccion-nacional-de-gestion-universitaria>.

⁹ El reconocimiento automático implica que no se exigen obligaciones académicas adicionales; sólo es menester cumplimentar un procedimiento administrativo de verificación documental.

Asimismo, en el artículo 16 de la Resolución Ministerial 3720/17 se encuadran los casos especiales como aquellos que corresponden a inmigrantes con visado por razones humanitarias provenientes de zonas o países en conflicto armado y/o afectados por desastres naturales o asilados o refugiados reconocidos por el Estado argentino mediante la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), cuyos países de origen poseen convenio vigente de reconocimiento de estudios, títulos, diplomas o grados académicos de educación superior, conforme a lo estipulado en la Ley N° 26.165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, así como en la Constitución Nacional y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

La evidencia da cuenta de la consolidación de la migración intrarregional, que se ha visto intensificada en las últimas décadas. Según el *Informe Anual 2022 de la Organización Internacional para las Migraciones sobre movimientos migratorios recientes en América del Sur*¹⁰, a través del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se han otorgado **3.626.598 residencias (temporarias y permanentes)** en el período 2009-2021 en países de la región suramericana.

En este sentido, y para facilitar la circulación de los estudiantes, docentes e investigadores en la

región y promover el intercambio y prosecución de estudios en los distintos niveles educativos, así como el visado gratuito que se concede para la realización de estudios, carreras de grado o posgrado, cursos secundarios de intercambio de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y docencia e investigación, los jefes de Estado del MERCOSUR aprobaron en 2021 el Acuerdo Marco sobre Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior, Técnica-Profesional, Tecnológica, Artística y de Formación Docente y en Educación.

Con la adopción de este instrumento, todos los niveles de la educación –desde inicial hasta posgrado– cuentan con mecanismos que reconozcan y procesen equivalencias entre los sistemas educativos de la región, facilitando así la prosecución de estudios, la movilidad de estudiantes, docentes y graduados, y la inserción profesional de las ciudadanas y los ciudadanos del MERCOSUR. Estos instrumentos han sido adoptados como normativa del bloque; no obstante, algunos aún se encuentran en proceso de ratificación parlamentaria de los Estados Parte. El pasado 10 de mayo, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27.717, *Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior*. Con el depósito de este instrumento ante el gobierno de la República de Paraguay, el mencionado instrumento entra en vigor entre Argentina y Uruguay, únicos países que de momento han ratificado el Acuerdo.

¹⁰ Disponible en: <https://publications.iom.int/books/movimientos-migratorios-recientes-en-america-del-sur-informe-anual-2022>.

PRESENCIA DE POBLACIÓN MIGRANTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

El sistema educativo argentino se ha caracterizado históricamente por ser inclusivo e integrador. En efecto, las normas vigentes promueven y garantizan el acceso igualitario a la educación en todos los niveles del sistema educativo de la población migrante.¹¹

El sistema educativo argentino registraba, en el año 2021, un total de **260.613** estudiantes extranjeros/as, provenientes en su gran mayoría de Latinoamérica. El 54.79% de ese total corresponde a alumnos y alumnas de la educación común, mientras que el 45.21% restante está formado por cursantes de pregrado, grado y posgrado en universidades de gestión pública o privada.

Según la información provista por la Dirección de Información Educativa de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, que surge del *Relevamiento Anual 2021*¹², en nuestro país hay un total de **142.793 estudiantes extranjeros** matriculados en los diferentes niveles que comprende la educación común (inicial, primario, secundario, superior no universitario). Estos alumnos y alumnas se distribuyen del siguiente modo: nivel inicial 11.297, primario 51.284,

secundario 66.473 y superior no universitario 13.739. La mayoría procede de países latinoamericanos.

Asimismo, para el año 2021, el sistema universitario argentino contaba con un total de **117.820 estudiantes extranjeros** tanto en instituciones de gestión estatal como privada. De ellos, 99.693 cursan estudios de pregrado o grado y 18.127 estudios de posgrado, también de procedencia mayoritariamente latinoamericana.

La población de estudiantes extranjeros en carreras universitarias representaba en 2021 el 4.3% de la matrícula total. En el caso de las instituciones de gestión estatal representa el 4.0% y en las de gestión privada asciende al 5.5% del total. Con respecto a su procedencia, se observa que dicha población extranjera proviene en un 96% de países del continente americano.

Respecto a la evolución en la cantidad de estudiantes extranjeros, la tasa promedio de crecimiento anual para dicha población indica un crecimiento para el total del sistema del 12.5% en el período 2015-2021.

Los datos mencionados surgen del Relevamiento Anual de Estudiantes¹³ realizado por el Departamento de Información Universitaria, dependiente de la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias de la cartera educativa argentina.

¹¹ La obligatoriedad escolar en el sistema educativo argentino comprende 14 años: se extiende desde la sala de cuatro años hasta el último curso del nivel secundario.

¹² Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/bdd>.

¹³ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>.

Asimismo, dicha dependencia ha comenzado a relevar aquellas movilizaciones estudiantiles de corta estadía que no implican una trayectoria

de título completo, tales como estancias de investigación, tutelado de tesis, cursos cortos, prácticas académicas, etc.

SECTOR DE GESTIÓN	TOTAL	PREGRADO Y GRADO	POSGRADO
Total	117.820	99.693	18.127
Estatales	88.601	76.130	12.471
Privadas	29.219	23.563	5.656

Estudiantes universitarios extranjeros/as según nivel de la oferta y sector de gestión. Año 2021

POLÍTICAS EDUCATIVAS DESARROLLADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Atravesar una frontera internacional implica, para quien migra, enfrentar un sinnúmero de situaciones desconocidas: asumir las condiciones en las que abandona su país —más aún cuando pocas veces, o nunca, ha dejado su lugar habitual de residencia—, familiarizarse con la normativa del país de destino, adaptarse a requisitos institucionales o a nuevas pautas sociales o culturales. Todo ello puede convertirse en barreras que dificulten o vulneren el pleno ejercicio del derecho a la educación por parte de las personas migrantes.

Si bien la escuela es el espacio de acogida para la inclusión y la diversidad, y el ámbito donde se depositan expectativas de integración, desarrollo y progreso individual y familiar, las interacciones que se producen en el ámbito escolar pueden ser complejas, e inciden en quienes migran y en quienes reciben. En ocasiones, las instituciones educativas carecen de información respecto de la normativa que garantiza el acceso y la matriculación de estudiantes migrantes. Insuficientes estrategias para la inclusión educativa, dificultades en la comunicación con las familias, barreras idiomáticas, son obstáculos que deben sortear estudiantes y familias migrantes.

En tal sentido, el Ministerio de Educación de la Nación impulsa políticas públicas que garantizan el derecho a la educación de la población en situación de movilidad.

Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias

Dirección Nacional de Cooperación Internacional

La Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias elabora y ejecuta políticas públicas y acciones de cooperación para garantizar el pleno derecho a la educación dentro y fuera de la escuela. Uno de sus objetivos estratégicos es la promoción de mecanismos que generen conciencia ciudadana regional y global, así como la ampliación de perspectivas culturales, pedagógicas y organizacionales en el sistema educativo nacional. En ese marco, desarrolla acciones que atiendan y garanticen el derecho a la educación de las personas en situación de movilidad conforme a los principios rectores de la Ley de Educación Nacional y los lineamientos de la política educativa nacional. Para ello, desde el año 2020, implementa, a través de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional, el Programa “Educación, Migraciones y Movilidad Humana”.

Se trata de una iniciativa federal, interinstitucional y multisectorial, que procura diseñar políticas públicas para el efectivo ejercicio del derecho a la educación de las personas migrantes, así como abordar las barreras relacionadas al acceso, permanencia y egreso de los sistemas educativos, la certificación de saberes, estudios y competencias y la implementación de accio-

nes que combatan toda forma de violencia, discriminación y exclusión en las prácticas de las instituciones educativas.

También se desarrolla para dar cumplimiento a los compromisos regionales e internacionales a los que suscribe y participa el Estado argentino: la Cumbre sobre la Transformación de Educación (ONU, 2022), el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR (2003), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), la Conferencia Sudamericana de Migraciones (1999), el Proceso de Quito (2018), y el Sector Educativo MERCOSUR (1991). En el marco de estos compromisos, se propone movilizar estrategias, acciones e intereses que permitan diseñar, afirmar y garantizar la promoción y el ejercicio del derecho a la educación de la población migrante en nuestro país.

Las iniciativas que contempla este Programa se orientan a contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas que promueven y amplían el derecho a la educación de las personas migrantes y a proporcionar respuestas educativas oportunas y relevantes en este campo, a través de acciones conjuntas con otros ministerios y agencias nacionales, los ministerios de educación jurisdiccionales, las universidades nacionales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil.

Entre las acciones desarrolladas y en curso, se destaca la elaboración de la colección digital *"Migraciones en Argentina: historia y derechos en perspectiva"* disponible en el portal Educ.ar. Este compendio presenta recursos educativos con diversas miradas y reflexiones en torno a las migraciones, la discriminación y el racismo en Argentina, que se encuentran distribuidos en ejes temáticos:

- Migración y derechos humanos: discriminación, racismo y xenofobia;
- Historia de las migraciones en Argentina;
- Historia reciente ¿de qué hablamos cuando hablamos de migraciones hoy?;
- Materiales y recursos para docentes;
- Seguimos educando en Migraciones.

La discriminación, el racismo y la xenofobia se sustentan en base a relatos que producen y reproducen estereotipos negativos sobre quienes migran o son racializadas/os. De allí que esta colección hace hincapié en abordar dichas temáticas desde la perspectiva de los derechos humanos, para propiciar relecturas críticas de procesos históricos que mantienen en el presente consecuencias que pueden segregar a estas poblaciones.

Este material fue elaborado con el valioso aporte de los equipos del Programa Educación y Memoria y de la Coordinación de Convivencia Escolar, ambos en la órbita de la Dirección de Educación para los Derechos Humanos, Género y Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación nacional. Dar cuenta de la historia

de las migraciones, la contribución al desarrollo social, económico y cultural en nuestro país, las trayectorias, etapas y composición, permite revisar las imágenes y relatos, propios del sentido común y presentes en la historia argentina.

Desde la cartera educativa se incentiva, además, el acceso a recursos disponibles sobre la temática, se promueven reflexiones, discusiones e intercambios a partir de los materiales que proporciona. Reflexionar sobre la migración y visibilizar que ésta es un Derecho Humano resulta fundamental para el cumplimiento de la Ley de Migraciones N° 25.781, basada en la perspectiva de Derechos Humanos y con enfoque regional, vigente en nuestro país desde 2003. Esta normativa significó avanzar en un paradigma novedoso y pionero a nivel mundial, no sólo porque reconoce el derecho humano a migrar, sino también porque iguala a nacionales y extranjeros/as en el acceso a derechos clave: seguridad social, justicia, salud, educación, trabajo.

La *"Guía para la inclusión educativa de las personas migrantes"*¹⁴ que tiene por finalidad brindar información acerca del derecho humano a migrar que rige en Argentina y, específicamente, respecto del derecho a la educación de las personas migrantes, así como orientaciones que favorezcan y garanticen su plena inclusión— fue presentada a las y los ministros de educación jurisdiccionales durante la asamblea del Consejo Federal de Educación realizada en mes de 2022, y distribuida en las 24 jurisdicciones. Con el fin de dar a conocer los contenidos de

¹⁴ Disponible en <https://www.educ.ar/recursos/158184/guia-con-orientaciones-para-la-inclusion-educativa-de-las-pe>.

esta publicación en la comunidad educativa, se realizaron encuentros a través de los tramos que implementa el Instituto Nacional de Formación Docente, así como en reuniones celebradas en el marco de la Red Federal de Cooperación Educativa.

Este material aborda los diversos aspectos que implica el derecho humano a la migración, por un lado, la importancia y necesidad de trabajar la temática en las instituciones educativas, los marcos normativos vigentes que promueven y regulan el derecho a la educación. Así como información básica sobre el sistema educativo argentino, orientaciones y políticas educativas nacionales que promueven y favorecen la inclusión.

En base a los datos recogidos por el *Relevamiento Anual 2020* se realizaron informes sobre la presencia de población migrante en los sistemas educativos de las 24 jurisdicciones, que fueron distribuidos a las autoridades con el objetivo de ofrecer un panorama sobre la presencia de estudiantes migrantes tanto a escala nacional como provincial en todos los niveles de la educación común, a modo de insumo para comprender y dimensionar el fenómeno migratorio en el ámbito educativo. Asimismo, a partir de la comparación con los datos arrojados por el *Relevamiento Anual 2019*, se analizó el impacto de la pandemia de COVID-19 en la presencialidad escolar, en términos de desvinculación y/o interrupción de las trayectorias educativas de las y los estudiantes, incluida la población migrante. Cabe mencionar, sin embargo, que para indagar en profundidad esta

cuestión se requieren estudios cuantitativos y cualitativos que permitan un análisis integral.

El Programa tuvo también participación en la elaboración del trayecto formativo "*Migraciones internacionales en Argentina. Procesos contemporáneos y desafíos educativos*" a cargo del Instituto Nacional de Formación Docente, destinado a educadores y educadoras, equipos directivos y de supervisión y equipos técnicos de las jurisdicciones; y en el proceso de convocatoria a universidades nacionales del Observatorio del Derecho a la Educación–SEIE para la elaboración de los estudios técnicos sobre estudiantes migrantes en la educación argentina anteriormente mencionados.

El Programa se ocupa de la atención y orientación de demandas relacionadas con la situación educativa de las personas migrantes, la asistencia técnica a equipos jurisdiccionales y comunidad educativa acerca de los derechos que asisten a la población migrante en el sistema educativo nacional, elabora contenidos para la publicación de efemérides relativas a la movilidad humana para conocimiento de la comunidad educativa y en general, la articulación y participación en mesas de trabajo con organismos gubernamentales, universidades, organizaciones nacionales e internacionales, entre otros.

Finalmente, cabe destacar la firma de un acuerdo interinstitucional de cooperación entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Organización Internacional para las Migraciones (oficina país) con el objetivo de desarrollar acciones conjuntas destinadas a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación por par-

te de las personas migrantes en nuestro país: apoyo técnico y fortalecimiento institucional, implementación de estrategias de promoción y difusión, actividades de formación docente y de agentes públicos que incorporen la perspectiva de derechos humanos, realización de estudios, apoyo a la movilidad de educadores, profesionales expertos para perfeccionarse en el exterior, entre otras.

Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa

También, la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias implementa a través de la Dirección Nacional de Becas, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos PROGRESAR, destinado a estudiantes de 16 a 24

años que no hayan concluido la educación primaria o secundaria, estén cursando carreras de nivel superior (terciarias o universitarias) o realicen cursos de formación profesional certificados por el Ministerio de Educación. Las becas tienen poblaciones priorizadas entre otras, las personas refugiadas (159 becas adjudicadas, mayoritariamente en la modalidad "Educación Obligatoria 18 años o más"), y requisitos para el acceso de estudiantes extranjeros/as.

Según datos relevados por la Dirección Nacional de Becas y Democratización Educativa, hasta mayo de este año el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - Becas PROGRESAR contaba con un total de **28.012 becarios/as extranjeros/as**; distribuidos de la siguiente manera:

PROGRESAR TRABAJO	EDUCACIÓN OBLIGATORIA 16 Y 17 AÑOS	EDUCACIÓN OBLIGATORIA 18 AÑOS O MÁS	ENFERMERÍA	NIVEL SUPERIOR NO UNIVERSITARIO	NIVEL SUPERIOR UNIVERSITARIO
1.031	9.661	4.923	3.087	1.691	7.619

Becas PROGRESAR. Becarios/as activos/as con nacionalidad distinta a argentina. Mayo 2023.

Secretaría de Educación

A través de la Dirección de Educación para los Derechos Humanos, Género y Educación Sexual Integral (ESI) de la Subsecretaría de Educación Social y Cultural, Secretaría de Educación, la cartera educativa nacional desarrolla políticas desde un marco de derechos, con el objetivo de promover una educación integral que con-

tribuya a la construcción de nuevas ciudadanía democráticas. Cada uno de los Programas dependientes de la Dirección tiene objetivos específicos, una mirada compartida, una historia en la construcción de política pública educativa y un punto de partida común sobre la necesidad de educar en y para los Derechos Humanos y para la formación de una ciudadanía participativa, democrática y responsable. Estas áreas

son: Programa de Educación Sexual Integral, Programa de Educación y Memoria, Programa de Prevención y Cuidados en el Ámbito Educativo, Programa de Convivencia Escolar, Programa de Educación Ambiental Integral.

En lo específico, es dable destacar que migrar es un fenómeno social que sucede desde el principio de los tiempos y por diversas razones que involucran necesidades y/o deseos. Así, las sociedades se nutren de nuevas prácticas culturales, nuevos conocimientos, lenguajes y experiencias. La interculturalidad es un concepto que nos define cada vez con más fuerza. Sin embargo, en concordancia con lo expresado en los párrafos 39 y 49 de la Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional¹⁵ para construir sociedades más igualitarias, es necesario hacer hincapié en que todavía existen representaciones sociales que producen perjuicios respecto de ciertos colectivos, por ello, más vulnerables. Quienes migran, muchas veces sufren xenofobia y discriminación en distintos ámbitos de la vida, incluido el ámbito educativo.

Al respecto, es que, desde las diferentes líneas de acción de la Dirección, se han abordado temáticas vinculadas a las migraciones, la interculturalidad, la diversidad y la ampliación de derechos de manera universal: entre ellas, la convo-

catoria “Juventudes y Derechos” tiene por objetivo brindar un espacio de participación para que estudiantes de escuelas secundarias, con el acompañamiento de sus docentes y referentes o a través de sus organizaciones estudiantiles, sociales, políticas y comunitarias puedan expresarse, creando producciones originales y de construcción colectiva en relación con alguno de los ejes temáticos propuestos vinculados a derechos. En su primera edición (2021) se invitó a participar con el eje Discriminación, xenofobia y racismo: migrantes y población afrodescendiente. El área también elabora materiales y recursos educativos vinculados a las migraciones, la interculturalidad, la diversidad y la ampliación de derechos de manera universal¹⁶. Asimismo, se articula con diferentes áreas del Ministerio, y en específico con el Programa de Educación, Migraciones y Movilidad Humana.

Secretaría de Evaluación Información Educativa - Secretaría de Políticas Universitarias

Por su parte, el Observatorio del Derecho a la Educación de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa (SEIE) y la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) lanzaron una convocatoria a universidades nacionales¹⁷ para la

15 Disponible en https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/Final-%20IMRF%20Progress%20Declaration-%20Spanish.pdf.

16 Colección Derechos Humanos, Género y ESI en la escuela disponible en <https://www.educ.ar/recursos/157478/coleccion-derechos-humanos-genero-y-esi-en-la-escuela>.

Libro Relatos y Huellas, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/03/relatos-y-huellas.pdf>.

Cartilla Educar en igualdad. Prevención y erradicación de la violencia por motivos de género Ley N° 27.234. Orientaciones para las instituciones educativas. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/educar_en_igualdad_2020.pdf.

17 Los informes se encuentran en proceso de validación por parte de la SEIE.

elaboración de informes técnicos sobre *“Estudiantes migrantes en la educación argentina. Aproximación a su situación, condiciones de acceso a la educación y trayectorias”*, tomando como insumo principal la información que contienen las bases de datos publicadas por la SEIE (Relevamiento Anual, Dispositivo Aprender y Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica). Esta iniciativa tuvo como propósito analizar la distribución y características de estudiantes migrantes, estableciendo relaciones con otras variables de las escuelas y del contexto familiar; así como estrechar la articulación entre la investigación académica y las áreas de gestión para contribuir al diagnóstico, diseño e implementación de políticas educativas, ya que los informes también deben contener recomendaciones de política pública para fortalecer el cumplimiento del derecho a la educación.

Instituto Nacional de Formación

Docente

Una dimensión insoslayable para la plena inclusión educativa de personas en situación de movilidad es la formación docente en la temática. Para ello, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) implementó propuestas formativas con el fin de brindar información y perspectivas analíticas sobre el derecho humano a migrar, las distintas dinámicas actuales (internacionales y regionales) y (re) pensar estrategias y respuestas en los vínculos de las instituciones educativas con las y los estudiantes migrantes; a fin de robustecer la formación docente inicial y continua para abordar la diversidad cultural y

las situaciones específicas asociadas a la migración presente en las escuelas argentinas.

En este sentido, durante 2022 se realizó el tramo *“Educación, derechos y población migrante: la inclusión en el sistema educativo argentino”*, destinado a docentes, directivos, equipos técnicos jurisdiccionales y estudiantes de institutos de formación docente. La propuesta, organizada en tres encuentros, tuvo por objetivo introducir a los/as destinatarios a la temática del fenómeno migratorio, principales características y modalidades que asume tanto en el contexto global, internacional, regional como en Argentina. Conocer y describir las dinámicas de las migraciones internacionales históricas y contemporáneas hacia nuestro país, así como pensar, reflexionar y trabajar las migraciones en Argentina en y desde la escuela; brindar información acerca del derecho humano a migrar que rige en Argentina, y específicamente el derecho a la educación de las personas migrantes; las diferentes leyes, y normativa vigentes y las políticas que promueven el ingreso, la permanencia y el egreso del sistema educativo nacional. Por último, introducir en qué se manifiesta la relación con la otredad migrante a partir de los conceptos de prejuicio, discriminación, racismo y discursos de odio en el ámbito educativo y en relación con las particularidades de la niñez migrante, durante el cual se presentó a los participantes, la *Guía con orientaciones para la inclusión educativa de las personas migrantes*.

También durante 2022 se dictó el trayecto *“Migraciones internacionales en Argentina. Procesos contemporáneos y desafíos educativos”*, con una duración de diez semanas, para equi-

pos directivos, docentes de nivel primario y secundario de enseñanza, equipos de orientación escolar, equipos técnicos jurisdiccionales y formadores de Institutos Superiores de Formación Docente. Esta propuesta formativa tuvo por objetivos brindar información y perspectivas analíticas acerca del derecho humano a migrar, actualizar y ampliar conocimientos sobre las migraciones contemporáneas en nuestro país. Así como se abordan las migraciones internacionales en las instituciones educativas, tanto como contenido de enseñanza, como las interacciones que se producen entre estudiantes, familias migrantes y docentes. Si bien la escuela es el espacio de acogida para la inclusión y la diversidad, el ámbito donde se depositan expectativas de integración, de desarrollo, de progreso individual y familiar, las interacciones y representaciones que se producen y reproducen en las instituciones educativas pueden ser complejas, e inciden y afectan en quienes migran y en quienes reciben. Por consiguiente, incluir un módulo que refiere a pensar la enseñanza y las relaciones sociales que se despliegan en las escuelas con presencia de población migrante, es una iniciativa necesaria para acercar a las y los docentes nuevas miradas, recursos y estrategias en torno a ciertas representaciones y estereotipos que tienden a abordar la diversidad cultural como *problema*. Este curso se volverá a dictar durante 2023¹⁸ y fue puesto a disposición por la Presidencia Pro Tempore argentina del MERCOSUR Educativo para docentes de los Estados Miembro y Asociados del bloque.

Instituto Nacional de Educación Tecnológica

El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), es el organismo del Ministerio de Educación de la Nación que tiene a su cargo la coordinación de la aplicación de las políticas públicas relativas a la Educación Técnico Profesional (ETP) en los niveles secundario técnico, superior técnico y formación profesional. La ETP es una de las modalidades del sistema educativo argentino que abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de Educación por y para el trabajo. Entre sus líneas de acción, la Formación Profesional cuenta con características y ventajas comparativas para promover el acceso al mundo del trabajo para la diversa población de estudiantes, por tratarse de un conjunto de acciones formativas para y en el trabajo que combina saberes científico-tecnológicos con el saber-hacer, se orienta tanto a la conformación de capacidades profesionales nuevas como a la recualificación ya adquirida por las personas. Se trata de una política educativa propicia para fortalecer la formación integral de las personas y brindar a cada una las herramientas para definir su proyecto de vida. La experiencia demuestra que la participación de la población migrante en las distintas ofertas de Formación Profesional permite satisfacer en principio: actualizar competencias con las que cuentan las personas; incorporar nuevas temáticas, disposiciones, aspectos culturales específicos de cada formación o capacitación,

¹⁸ Disponible en <https://red.infed.edu.ar/migraciones-internacionales-en-argentina-procesos-contemporaneos-y-desafios-educativos/>.

así como legislación y normativas propias del país; intercambiar experiencias con estudiantes y trabajadores, es decir, la situación de interculturalidad que se vive en el aula- taller enriquece a todas y todos/as los/as participantes; y facilita de manera ágil al mundo socio productivo local.

El INET cuenta con un Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones de Educación Técnico Profesional que es de acceso público para la consulta de la oferta formativa a nivel federal¹⁹, se trata de un recurso valioso para promover el acceso de la población en situación de movilidad a los cursos y trayectos de formación profesional, para ello, es fundamental promover la difusión de estas acciones y oportunidades que les brinda para favorecer su plena inclusión social.

COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Desde 2020, el Ministerio de Educación de la República Argentina coordina, en tanto país líder, el sector Educación del Proceso de Quito (Rondas VI, VII, VIII, y IX). Además, forma parte del grupo de trabajo Educación y Movilidad Humana de la OREALC/UNESCO, y participa de la mesa técnica para la construcción de indicadores que contempla el marco regional de monitoreo también coordinado por UNESCO. Esta iniciativa se compone de dos dimensiones: una

cuantitativa, basada en un conjunto de indicadores pertinentes que permitan la comparación y el fortalecimiento de los sistemas de información y gestión de estudiantes en situación de movilidad; y otra cualitativa, que proporcionará información sobre políticas públicas que promuevan la inclusión educativa, marcos normativos, políticas educativas nacionales y buenas prácticas. En suma, se procura avanzar en la armonización de criterios para hacer compatibles los sistemas nacionales de producción de información, y favorecer la planificación de acciones para el seguimiento de las trayectorias educativas de las personas en situación de movilidad.

El Ministerio de Educación argentino fue, asimismo, convocado a participar de la Plataforma Regional y del lanzamiento del Análisis y Necesidades de Migrantes y Refugiados de Venezuela 2022 (RMNP); así como de la reunión 2022 de la Plataforma R4V Argentina, del Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP) 2023-2024 y del Taller de Evaluación Conjunta de Necesidades de la Plataforma Argentina. Participó del Taller Regional “Educación sin límites: Una respuesta para los niños, niñas y adolescentes en movilidad de América Latina y el Caribe”, organizado por el Grupo Regional de Educación de América Latina y el Caribe, en su carácter de país líder del sector Educación del Proceso de Quito, en el que se presentaron avances y desafíos nacionales y regionales. También formó parte de las Mesas de Discusión “Más, mejor desagregación y mejores datos para la formulación de la política educativa” en el Foro Re-

¹⁹ Disponible en <http://catalogo.inet.edu.ar/>.

gional “Educación más allá de las Fronteras, solidaridad regional para la garantía del derecho a la educación”, organizado por UNESCO en la ciudad de Barranquilla, Colombia, los días 7, 8 y 9 de junio de 2023.

Finalmente, cabe mencionar que la cartera educativa argentina participa de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en las redes

de trabajo Niñez y Adolescencia Migrante, y de Integración Sociolaboral, también en la elaboración de acciones del sector educación para el Informe del Foro de Examen de la Migración Internacional del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como en el Sector Educativo del MERCOSUR en los grupos de trabajo y comisiones de áreas que abordan la temática migrante.

CONSIDERACIONES FINALES

Este recorrido por las iniciativas desplegadas por el Ministerio de Educación de la Nación da cuenta del compromiso por desarrollar y fortalecer políticas educativas nacionales desde el paradigma del derecho humano a migrar, y de la garantía del derecho a la educación de la población migrante en las instituciones educativas argentinas

Como vemos, la movilidad humana internacional y regional han sido y son una realidad en la historia social, política, económica y cultural de nuestro país. La presencia de población migrante es, sin dudas, un aporte para la construcción de sociedades más plurales, democráticas y diversas, así como un desafío para el Estado, sus instituciones y la comunidad en su conjunto.

Si bien en nuestro país el acceso a la educación se rige por la normativa vigente, es necesario reforzar los mecanismos de información acerca de los derechos que asisten a la población migrante en los equipos ministeriales y docentes, agilizar los procesos de gestión para la matriculación; así como realizar el seguimiento y fortalecimiento de las trayectorias educativas de las y los estudiantes migrantes (evaluación de conocimientos previos y saberes identitarios, estrategias pedagógicas que favorezcan las condiciones que habilitan el acceso, la permanencia y el egreso del sistema educativo), revisar y repensar la comunicación con las y los estudiantes y familias migrantes (barreras idiomáticas, culturales, que inciden en las representaciones y expectativas

de quienes arriban y quienes reciben), abordar la situación de niñas, niños y jóvenes en situación de tránsito y no acompañados, en línea con la preocupación manifestada en el párrafo 11 de la Declaración sobre los Progresos antes mencionada, robustecer la formación docente con relación a la persistencia de ciertas prácticas educativas *homogeneizantes* que dificultan o invisibilizan la riqueza de la diversidad cultural en las aulas, y las situaciones específicas vinculadas con las migraciones.

Ante la difusión de discursos xenófobos y racistas que se reproducen en la sociedad e impactan en las instituciones educativas, es menester desarrollar iniciativas (y consolidar las existentes) que impulsen acciones para combatir las distintas situaciones de segregación y discriminación y que vulneran y/o impiden el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes en contextos de movilidad, así como consolidar espacios de diálogo y cooperación nacional y regional para compartir conocimiento, evidencias y experiencias que favorezcan el aprendizaje permanente para la inserción educativa y laboral de las personas en situación de movilidad.

Concebir la escuela como un espacio de cuidado, de protección, promoción y creación de derechos ciudadanos, implica dotarla de herramientas y recursos para que dichos derechos sean asequibles. La plena inclusión educativa presupone: a) el trabajo institucional con la comunidad educativa en general; b) el trabajo con las y los estudiantes, y c) el reconocimiento de la interculturalidad como principio educativo para desarrollar estrategias de inclusión. Se trata de pensar la institución educativa como un espacio de encuentro con diversas personas que gozan de los mismos derechos. Es en ese espacio común donde nos relacionamos, aprendemos con otros/as y construimos nuestras identidades plurales. Convivir con otros/as es un aprendizaje colectivo, una oportunidad para aprender a vivir democráticamente que implica a la vez construir comunidad, basada en el respeto y reconocimiento hacia el/la otro/a, valorar las diferencias y enriquecerse de las mismas. Caso contrario, cuando se vulneran, invisibilizan o excluyen las diferencias y se naturalizan estereotipos, prejuicios, representaciones sociales negativas y/o estigmatizantes, deben ser abordados de manera integral y planificada en las instituciones educativas y con la comunidad en su conjunto, para promover una convivencia verdaderamente democrática donde la diversidad sea un valor que resguardar, respetar y transmitir.

REFERENCIAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR- ACNUR)

2022 *Informe semestral de tendencias. Sección de Datos Estadísticos y Demográficos*. Servicio Global de Datos de ACNUR, Copenhague.

Asamblea General de las Naciones Unidas

1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A(III), Naciones Unidas, París.

Asamblea General de las Naciones Unidas, 76° sesión plenaria

2022 *Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional*. Naciones Unidas, Nueva York.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)

2022 *Red de Integración Sociolaboral*. Trabajo y Educación, Santiago.

Ley de Educación Nacional. N°26.206. Argentina

Ley de Migraciones N°25.871. 2003. Argentina

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

2022 *El derecho a la educación en contexto: recuperar y transformar*. Declaración de Buenos Aires, III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y El Caribe. Buenos Aires.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

2022 *Declaración de la Juventud*. Cumbre para la Transformación de la Educación (TES), Nueva York.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2022 *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

2022 *Informe Anual. Movimientos Migratorios Recientes en América del Sur*. Foro Especializado del MERCOSUR y Estados Asociados.

Plataforma de Coordinación Inter agencial para Refugiados y Migrantes (R4V)

2022 *Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP Enero 2023- Diciembre 2024)*.

Proceso de Quito

2022 *Declaración Conjunta de la VIII Reunión Técnica Internacional Sobre Movilidad Humana de Personas Venezolanas en la Región*. Brasilia.

“EN LA CIUDAD, VOTÁS”: MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Javier Tejerizo
Manuela Typek

INTRODUCCIÓN

El principio fundacional de los Derechos Humanos redonda en que los mismos no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana (CIDH, 2015). El artículo 21 de la Declaración Universal afirma que *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*. Ahora bien, este principio base de los derechos políticos adquiere particulares contornos en cada jurisdicción; en países federales este análisis se puede llevar incluso a la arena subnacional, como es el caso de la República Argentina. Por ello en este breve artículo se abordará el modelo vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Ésta, conforme a su Código Electoral sancionado en el año 2018, establece que las personas extranjeras desde los 16 años

de edad con residencia permanente y domicilio en el distrito están habilitadas para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la CABA sin necesidad de realizar ningún registro previo. Asimismo, determina que el Poder Ejecutivo debe realizar un “Programa de Difusión de Derechos Políticos de extranjeros y extranjeras”.

Cabe destacar que desde la Dirección General Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad ya se implementaba desde el año 2016 el programa “En la Ciudad, Votás”, con el objetivo de sensibilizar sobre el derecho al sufragio de la población migrante e incentivar su participación. Es nuestro interés detenernos en la relevancia de acompañar los derechos, en particular los políticos, con iniciativas de integración efectivas como es el caso del programa, el cual puede ser un ejemplo para otras jurisdicciones. Esto se debe a que, si bien cada práctica es creada e implementada en un contexto particular, hay aprendizajes generales que

sirven de base para que este tipo de políticas sean replicables.

No podemos dejar de remarcar la importancia de este tipo de políticas públicas en materia migratoria, las cuales contribuyen a una visión integral que no se limita simplemente a la gestión de los flujos de personas, sino que promueven la integración de las personas migrantes; en este caso en particular incluyéndolas en la participación política (siendo el elemento más visible de cualquier democracia el derecho al voto). En este sentido, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular debe ser la referencia de estas políticas públicas, como primer acuerdo que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de forma holística.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SUFRAGIO ACTIVO Y MIGRANTES

Si bien la existencia de requisitos para el acceso al sufragio es corriente entre las distintas comunidades políticas, las limitaciones dispuestas por la legislación deben ser razonables y respetuosas de la dignidad humana. En este orden de ideas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica reconoce expresamente a los Estados Parte, a través de su artículo 23, la posibilidad de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos *“por razones de edad, nacionalidad,*

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Observamos que el concepto de “nacionalidad” aparece como uno de los criterios, pero hemos de destacar que la sola condición de “nacional” tampoco habilita de por sí para ejercer los derechos políticos; condicionantes como la edad son utilizadas en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos.

Por otra parte, los procesos de integración regional y migración internacional han puesto en discusión la visión clásica de la ciudadanía asociada a la nacionalidad. Estas circunstancias fácticas, han sido el motor que ha permitido extender los derechos políticos a migrantes (nacionales e internacionales) a partir de una visión de la ciudadanía asociada con la residencia (De Lucas et al. 2008).

En Suramérica encontramos ejemplos polares que oscilan entre el reconocimiento integral del derecho al sufragio para las personas extranjeras y la imposibilidad absoluta de su ejercicio. En el caso de la República Argentina, la importancia que los convencionales constituyentes concedieron a la inmigración se refleja claramente en el preámbulo de la Constitución Nacional. El mismo, enuncia los objetivos de la Constitución y consagra, ya desde su origen, una apertura humanista y universal de hospitalidad hacia las personas provenientes del extranjero (Bidart Campos, 2006).

Por un lado, la Carta Magna expresa el propósito de “promover el bienestar general”, -sin efectuar distinción alguna entre nacionales y

extranjeros- un claro indicio del fin aperturista tenido en miras por los legisladores. Mas no conformes con ello, nuestros constituyentes decidieron reforzar esta idea con el empleo de la expresión “*para nosotros, para nuestra posteridad y **para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino***”.

Por otro lado, el artículo 14 consagra una serie de derechos a favor de “*todos los habitantes de la Nación*” sin efectuar distinción entre nacionales y extranjeros, mientras que el artículo 20 establece que los migrantes gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano, no encontrándose obligados a admitir la ciudadanía.

Además de lo establecido en el plexo de la Norma Fundamental y lo consagrado en los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, el ordenamiento jurídico argentino cuenta con una serie de normas infraconstitucionales que resultan de particular interés para abordar la cuestión de la participación de las personas migrantes en la vida política del país. En este sentido, la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, establece en su artículo 11 que “*La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, **la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan***”.

Asimismo, la República Argentina como país miembro de las Naciones Unidas ha suscripto y ratificado los 18 tratados internacionales de derechos humanos, dándole incluso a algunos

de ellos rango constitucional. En este sentido, no es menor destacar que nuestra nación, que integra el Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM), ha adherido a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Respecto al primero, la República Argentina adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1), aprobada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Nueva York en septiembre de 2015. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Tiene por objeto fortalecer la paz universal y trabajar en pos de la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. En lo que refiere a este artículo, vale la pena destacar que la agenda señala como meta 10.7 el de “*Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*”.

En segundo lugar, como fuera mencionado, el país adhirió al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195), adoptado por las Naciones Unidas en diciembre de 2018. Este, replicando los principios de la Agenda 2030, reconoce que “*la migración es una realidad multidimensional que no puede ser abordada por un solo sector de políticas de gobierno únicamente*”; y ofrece un marco integral específico en materia migratoria con 23 objetivos. Asimismo, se propone una multiplicidad de

cursos de acción a partir de mejores prácticas identificadas y puestas a disposición para que los Estados puedan servirse de ellas para implementar sus políticas migratorias nacionales.

Cabe destacar que el primer Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI) tuvo lugar en mayo de 2022 con el objetivo de revisar el progreso alcanzado a nivel local, nacional, regional y mundial en la implementación del Pacto. Del mismo se desprende la Declaración sobre los Progresos del FEMI, con medidas recomendadas para acelerar la aplicación del Pacto Mundial y reforzar la cooperación internacional en materia de migración internacional. No es menor resaltar que a raíz de la pandemia de COVID-19, el primer compromiso que se menciona en el documento es promover la participación significativa de las personas migrantes en los debates políticos sobre las cuestiones que les afectan. Asimismo, en las medidas recomendadas para acelerar la aplicación del Pacto Mundial, es interesante mencionar que la Declaración de Progresos hace varias referencias a la importancia de garantizar la participación plena, igualitaria y significativa de las personas migrantes.

Sin embargo, en Argentina, en cuanto al ejercicio activo del sufragio como forma de participación por excelencia, no puede soslayarse que el

Código Electoral Nacional veda tal posibilidad a los/as migrantes. He aquí un claro y concreto ejemplo del empleo del criterio “nacionalidad” como fuente de limitación o reglamentación de los derechos políticos. En este sentido, el citado cuerpo normativo, sancionado a través de la Ley N° 19.945, confiere la calidad de electores exclusivamente a los ciudadanos argentinos¹ – nativos y por opción desde los dieciséis (16) y naturalizados desde los dieciocho (18) años de edad respectivamente-, con lo cual los extranjeros quedan excluidos de participar de todo tipo de convocatoria electoral de carácter nacional².

La arena subnacional de este país, por su parte, se integra a partir de una multiplicidad de regulaciones. Ello tiene su causa en la forma federal de gobierno adoptado por la República Argentina y en la autonomía reconocida en materia electoral a las provincias³ y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respectivamente por la Constitución Nacional.⁴ En efecto, cada distrito ha determinado requisitos propios en lo relativo al ejercicio del sufragio por parte de los/as migrantes. Ello ha dado lugar a normativas disímiles que oscilan entre aquellas que les permiten votar cargos distritales y otras que les vedan todo tipo de participación, pasando por variantes intermedias que les dan la posibilidad de sufragar en elecciones municipales.

1 Si bien excede el propósito de este artículo, cabe destacar que no todas las personas nacionales califican para el derecho al sufragio pasivo, inclusive los ciudadanos naturalizados no pueden ser presidente.

2 Electores. Son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley. (artículo 1° Código Electoral Nacional – Ley N° 19.945)

3 Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. (artículo 123 Constitución Nacional Argentina)

4 La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. (artículo 129 Constitución Nacional Argentina)

En este sentido, las diferentes jurisdicciones que habilitan el derecho al sufragio de los/as migrantes en sus regímenes normativos lo hacen identificando:

- a. La forma en la que está constituido el cuerpo de electores (sufragio activo y pasivo).
- b. El carácter del voto en tanto derecho o derecho-deber (voluntario u obligatorio).
- c. El procedimiento elegido para la conformación del registro (Automático o Personal).

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su artículo 62° que la misma *garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. (...) Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.*

Desde la sanción de su Constitución en 1996, la Ciudad de Buenos Aires ha garantizado la posibilidad para las personas migrantes⁵ de elegir representantes en “igualdad de condiciones” que la ciudadanía argentina (Art. 62)⁶. Según lo previsto en la ya derogada Ley N.º 334 (2000),

las personas migrantes interesadas en ejercer el derecho al voto debían presentarse ante el Tribunal Superior de Justicia para inscribirse en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros. Aquellas personas que cumplieran los siguientes requisitos:

- a. Tener la calidad de “residente permanente” en el país en los términos de la legislación de migraciones;
- b. Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero;
- c. Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la ciudad;
- d. No estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional.

Además, las personas interesadas debían presentarse para el empadronamiento llevando la documentación necesaria, en horarios específicos. Entonces de una población estimada de 300 mil migrantes, para 2019 sólo un poco más de 20 mil se encontraban registrados⁷. Es decir que, aunque existía la posibilidad formal de acceder a la participación electoral, los requisitos para ello se convertían en obstáculos objetivos que desanimaban esta participación.

5 Aunque toda la legislación referente al voto migrante utiliza la denominación de “extranjeros/as” en este informe se utilizará el término “personas migrantes” por considerar que refleja mejor no solo la arista jurídico-administrativa sino también el proceso socio-cultural que implica el cruce de las fronteras de un Estado-nación. Es, por otra parte, la forma en que OIM denomina a la población objetivo de su trabajo.

6 Si bien la población migrante puede votar en las elecciones de la Ciudad desde 1987, en el marco de la Ley Nacional 23.510, fue a partir del año 2000 con la sanción de la Ley N° 334 (hoy reemplazada por el Código Electoral) que se crea el primer registro de electores/as extranjeros/as propio del distrito.

7 El porcentaje de participación fue variando a lo largo de los años. Para más información consultar: Red de Investigaciones en Derechos Humanos, et. al., (2022).

En 2016, el Ministerio de Gobierno de la Ciudad presentó una primera propuesta de Código Electoral (ingresado en la Legislatura con el número 3985-J-2016) producto de un proceso de debate entre diversos actores estatales, sociedad civil, academia y organizaciones, que fue debatido legislativamente durante las sesiones de comisión de 2017 y 2018.⁸ En 2018 se aprueba el primer Código Electoral de la Ciudad (Ley N.º 6031, que entró en vigencia en 2020). Éste dispuso, entre otras modificaciones, la eliminación de los tres años de residencia acreditados en la Ciudad de Buenos Aires como requisito de empadronamiento y la incorporación automática al padrón de electores y electoras a las personas migrantes con residencia permanente en la ciudad.

LOS DATOS CÓMO BASE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quienes vivimos en la Argentina sabemos la importancia de la migración en la historia y el desarrollo de nuestro país. En este sentido, conocer los datos de la migración a nivel internacional y latinoamericano contribuye a construir una perspectiva sobre el tema. El Informe sobre las migraciones en el mundo 2022⁹ producido por

la Organización Internacional para las Migraciones indica que en 2020 había aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,6% de la población mundial. En Argentina, según los censos nacionales, desde 1991 la presencia de personas migrantes en la población total representa menos del 5%. En lo que respecta a la Ciudad de Buenos Aires, el Censo nacional de población, hogares y viviendas del año 2010 registró que la cantidad de personas nacidas en el extranjero residentes en CABA era de 381.778. Más recientemente la Encuesta Anual de Hogares (2018), de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad, estimó que, de los aproximadamente 3 millones de habitantes de nuestro distrito, más de 400 mil son migrantes, es decir, el 14.7%.

Este peso poblacional no siempre tuvo su correlato electoral. En la Ciudad de Buenos Aires desde el año 1987, incluso previo a su autonomía, las personas nacidas en el extranjero tienen el derecho de votar cargos locales. Sin embargo, hasta el año 2019, el Registro Electoral¹⁰ para la población migrante internacional que residía en la Ciudad era voluntario y estaba compuesto por 20.857 personas. Para las Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) de dicho año, se llegó a una participación efectiva de 8.083 personas mientras que en las Elecciones Generales participaron 8.965 personas migrantes. Tanto la composición del registro,

8 Para más información consultar "Apuntes para un Código Electoral Diálogo, participación y consenso". https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/apuntes_para_un_codigo_electoral_0.pdf.

9 El informe completo se encuentra disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>.

10 Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros creado por Ley N° 334 del año 2000.

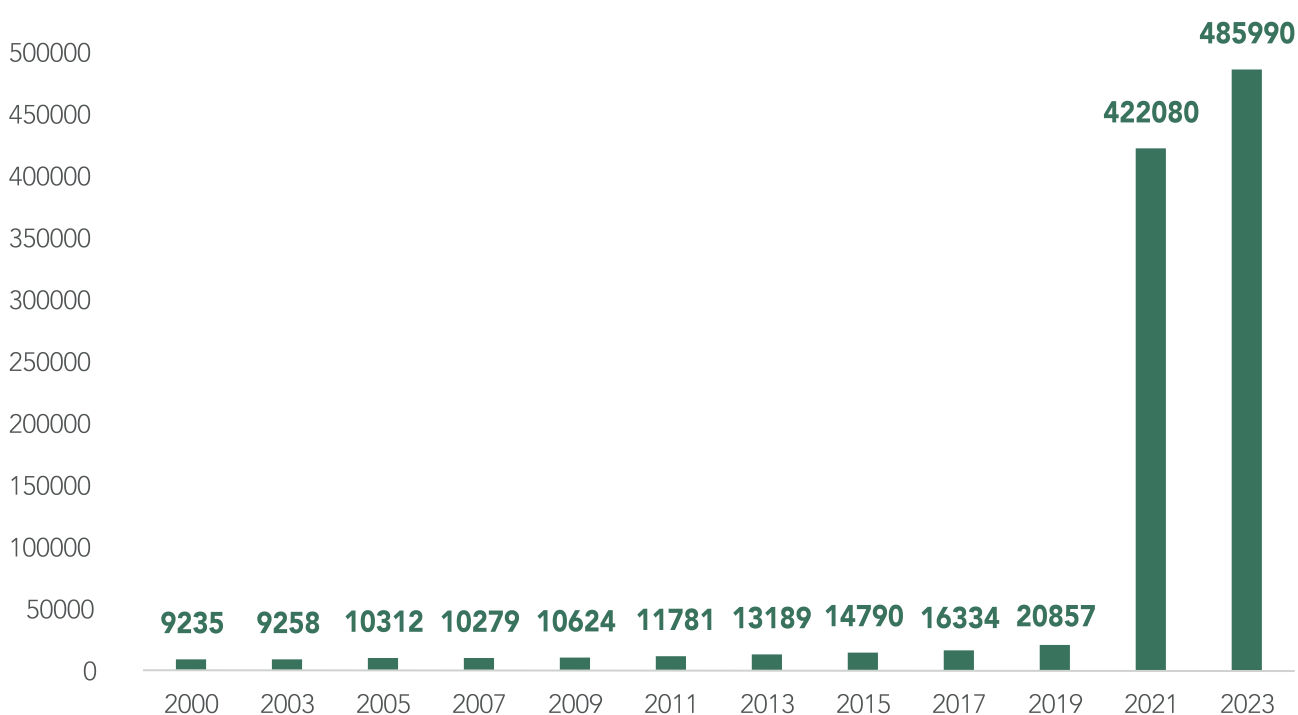
como la participación demostraba ser significativamente menor a la población censada.

El **Código Electoral de la Ciudad**, sancionado el 25 de octubre de 2018, produjo modificaciones sustantivas sobre la legislación previa en la materia. En este sentido, consagró la **inscripción automática** en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes y flexibilizó el requisito de temporalidad al eliminar la necesidad de contar con tres años de residencia inmediata en la Ciudad como condición para sufragar, exigiendo exclusivamente la residencia permanente en el país.

De esta manera, el Código Electoral de la Ciudad, habilita a las personas extranjeras con residencia permanente y domicilio en la Ciudad, desde los 16 años, a votar en los actos electorales convocados en el marco de su Constitución, sin necesidad de realizar ningún registro previo. Asimismo, establece que no percibirán sanción si no votan, ya que se prioriza su inclusión voluntaria y progresiva para optar por el ejercicio de este derecho político.

Para las Elecciones Generales 2021, se habilitaron **422.080 migrantes** (quienes representan el 14% del padrón total) para elegir a un total de 30 Legisladores/as de la Ciudad¹¹.

GRÁFICO 1. Electores/as extranjeros/as habilitados/as en CABA, 2000-2021



Fuente: Tribunal Superior de Justicia.

¹¹ A diferencia de las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) donde se habilitaron 417.513 personas migrantes para votar, para las Elecciones Generales se incorporaron 4.567 electoras/es extranjeras/os residentes que figuraban en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros de la Ley N° 334 y quienes reclamaron que se subsanara la omisión con posterioridad al 20 de agosto de 2021 a través de la Resolución N° 42 del Tribunal Superior de Justicia.

Asimismo, para la celebración de los comicios, desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se acordó con el Tribunal Superior de Justicia y el Juzgado Federal la incorporación de las mesas de extranjeros/as en los mismos establecimientos donde emiten su voto los/as

electores/as nacionales para lograr una integración más efectiva. En este sentido, las personas migrantes pudieron votar el 14 de noviembre 2021 en **1.198** mesas localizadas en un total **366** establecimientos.

TABLA 1. Electores Extranjeros/as y Mesas electorales habilitadas por Comuna Elecciones Generales año 2021 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires

COMUNA	ELECTORES/AS EXTRANJEROS/AS	MESAS EXTRANJEROS/AS
Comuna 1	55.496	158
Comuna 2	19.221	55
Comuna 3	39.925	114
Comuna 4	40.373	114
Comuna 5	22.069	63
Comuna 6	14.729	42
Comuna 7	42.926	120
Comuna 8	47.406	132
Comuna 9	25.289	72
Comuna 10	16.968	48
Comuna 11	13.006	37
Comuna 12	14.198	41
Comuna 13	21.645	62
Comuna 14	28.046	80
Comuna 15	20.783	60
TOTAL	422.080	1.198

Fuente: elaboración DGRPOLYE en base a TSJ.

La **Comuna 1** constituye la región con mayor número de electores/as extranjeros/as habilitados para votar con un total de **55.496 personas** (13,1% del padrón total de migrantes). Le siguen la Comuna 8 y la Comuna 7 con 47.406

(11,2%) y 42.926 (10,2%) electores extranjeros/as respectivamente.

El día 19 de noviembre de 2021 el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la Acordada Elec-

toral N°15 publicó los resultados del escrutinio definitivo de las Mesas de Extranjeros/as correspondientes a las Elecciones Generales celebradas el 14 de noviembre de 2021.

En lo concerniente al voto migrante, en las Elecciones Generales votó un total de **79.128 personas migrantes** lo que equivale a una participación electoral del **18,7%** del Padrón de Extranjeros/as habilitados/as para votar. En com-

paración a las Elecciones Generales 2019 - donde votaron 8965 personas- para los comicios generales del 2021 el número de votantes extranjeros/as aumentó 9 veces más que en 2019. La Tabla 2 permite observar la evolución de los/as electores/as extranjeros/as habilitados/as para votar, los votantes y la participación electoral para Elecciones Generales en el periodo 2015-2021.

TABLA 2. Evolución de Electores Extranjeros/as habilitados/as para votar, votantes y participación efectiva en Elecciones Generales 2015-2021 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

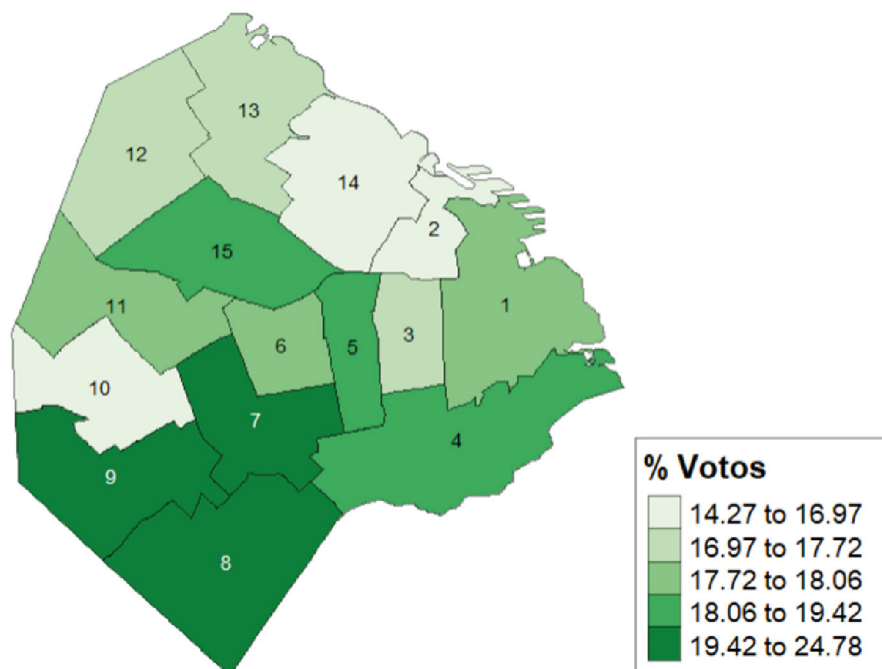
AÑO	2015	2017	2019	2021
Registro	14.211	16.334	20.857	420.080
Votantes	5.184	4.446	8.965	79.128
Participación Electoral (en %)	36,4%	27,21%	42,9%	18,7%

Fuente: elaboración DGRPOLYE en base a Resultados Definitivos Mesas Extranjeros/as TSJ.

La comuna con mayor participación electoral de personas migrantes constituye la **Comuna 8** donde votó el 24,8% del Padrón de Extranjeros/as habilitados/as para votar. En segundo

lugar, se ubica la **Comuna 7** que registra una participación electoral del 20,2%, seguida por la **Comuna 9** (19,6%) y la **Comuna 15** (19,4%).

MAPA 1. Participación electoral por Comuna de extranjeros/as Elecciones Generales 2021 Ciudad Autónoma de Buenos Aires



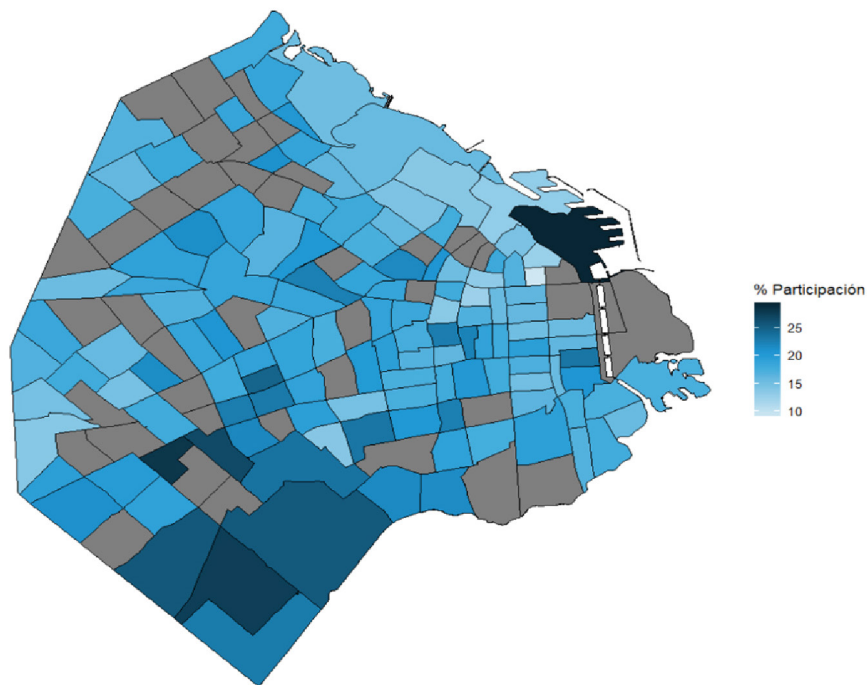
Fuente: elaboración DGRPOLYE en base a Resultados Definitivos Mesas Extranjeros/as TSJ.

Este mapa es solo para fines ilustrativos. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

Para tener una mejor aproximación a la participación electoral, el Mapa N°2 permite identificar la participación electoral de los electores/as extranjeros/as por circuito electoral en las Elecciones Generales 2021. El circuito electoral que registra una mayor participación electoral de migrantes constituye el Circuito N° 5

correspondiente a Retiro en Comuna 1 (29,3%). Asimismo, en la Comuna 9, los circuitos 92 y 94 correspondientes a Parque Avellaneda registran altos porcentajes de participación electoral (26,6% y 28,1% respectivamente) seguidos por los circuitos 89 y 90 de Villa Lugano con una participación del 27,3% y 25,5% cada uno.

MAPA 2. Participación por Circuito Electoral de Extranjeros/as Elecciones Generales 2021 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Fuente: elaboración DGRPOLYE en base a Resultados Definitivos Mesas Extranjeros/as TSJ.

Este mapa es solo para fines ilustrativos. Los nombres y las fronteras indicadas en este mapa, así como las denominaciones utilizadas en el mismo, no implican su reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Organización Internacional para las Migraciones.

En lo concerniente a la **distribución de los votos por tipo de voto**, se verifica un total de 77.821 votos positivos afirmativos (99,25%), 585 votos en blanco (0,75%) y 722 votos nulos (0,91%). En este aspecto se destaca que el voto en blanco fue porcentualmente menor que el padrón general de electores/as argentinos/as (1,23%), al igual que el voto nulo (1,21%).

TABLA 3. Distribución de votos por tipo de voto Mesas de Extranjeros/as - Elecciones Generales 2021 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

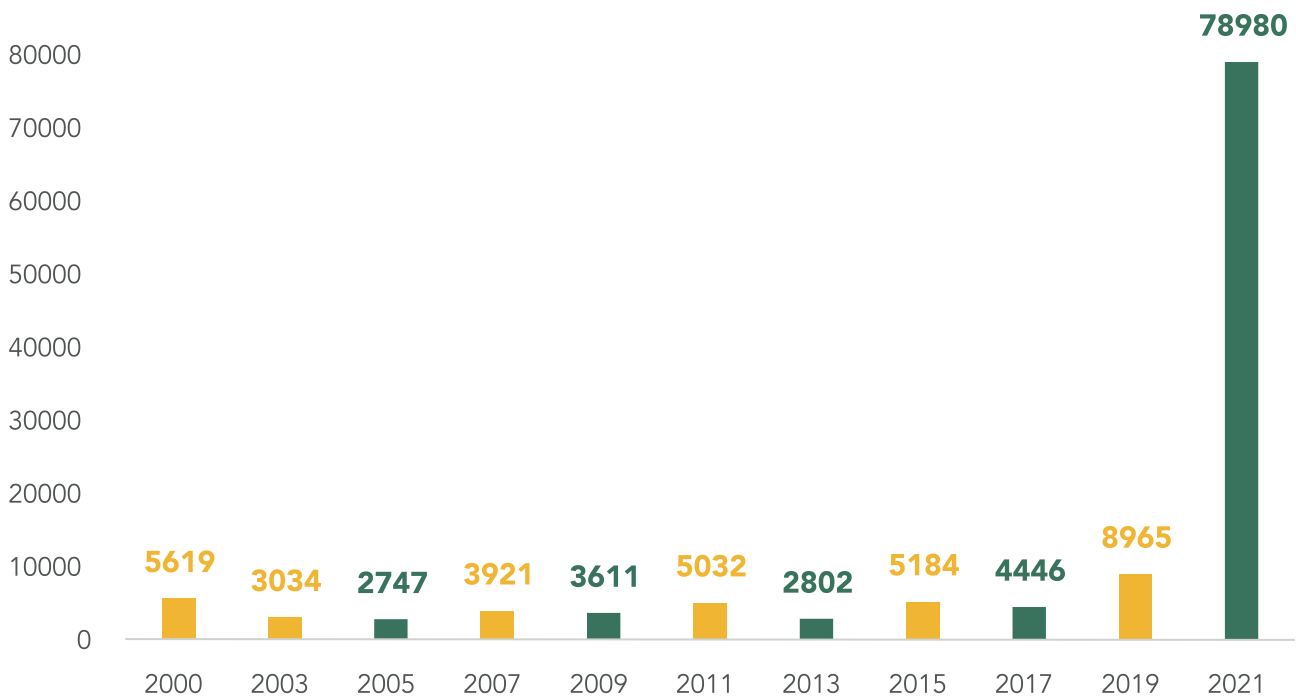
TIPO DE VOTO	TOTAL VOTOS	%
Votos positivos	77821	99,25%
Votos en blanco	585	0,75%
Votos nulos	722	0,91%
Total votos	79128	100,00%
TOTAL ELECTORES	422080	
% DE PARTICIPACIÓN	18,75%	

Fuente: elaboración DGRPOLYE en base a Resultados Definitivos Mesas Extranjeros/as TSJ.

Asimismo, al comparar con la distribución de los votos por tipo de voto con las Elecciones PASO, se destaca un incremento en el porcentaje de votos positivos (del 95,1% al 98,3%). En este sentido, se observa una disminución del total de votos en blanco como votos nulos. Mientras que, en las PASO, la cantidad de votos en blanco resultantes del escrutinio definitivo de las Mesas de Extranjeros/as fue de 900 votos, para las Elecciones Generales este guarismo se reduce a 585 votos en blanco. Por su parte, los votos nulos se reducen de 2591 (3,6%) en las PASO a un total de 722 (0,91%) para las Elecciones Generales.

Con el registro automático introducido por el Código Electoral se esperaba también un fuerte aumento en el número de migrantes que concurren a votar, ya que emitirían su voto sin necesidad de un proceso previo de tramitación para inscribirse, lo que podría considerarse un desincentivo para ir a votar. Al analizar los datos en términos absolutos, como en la siguiente tabla, se evidencia que el total de votos aumentó significativamente en las primeras elecciones con la incorporación automática al padrón.

GRÁFICO 2. Electores/as extranjeros/as que votaron en CABA, 2000-2021



Fuente: Tribunal Superior de Justicia.

■ Elecciones Ejecutivas
■ Elecciones Legislativas

Otra observación a destacar es que hasta el año 2021, en aquellos años donde se eligieron cargos ejecutivos, la cantidad de votantes migrantes era considerablemente superior respecto de las elecciones únicamente legislativas. Como efecto de la inscripción automática al padrón y pese a que las elecciones de 2021 fueron legislativas, participaron casi 80 mil migrantes.

Si observamos la participación en términos porcentuales encontramos algunos altibajos. Se repite la tendencia a una mayor participación para las elecciones ejecutivas y luego en 2021 tenemos una esperada disminución de la tasa, explicada por el hecho de que al aumentar de manera exponencial el número de electores/as habilitados/as, por más que hayan aumentado los/as votantes no se evidencia una proporción alta de participación.

“EN LA CIUDAD, VOTÁS”

El artículo 62 de la Constitución de la Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía según las leyes que reglamenten su ejercicio. Asimismo, estipula que *«Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley»*.

Con el propósito de hacer operativo el precepto constitucional, se sancionó en el año 2000 la Ley N° 334, a través de la cual se creó el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La citada disposición legal, estableció en su artículo 1° que las extranjeras y los extranjeros estaban habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad, previa inscripción voluntaria en el mentado Registro Electoral. Este derecho fue ampliado en el año 2013 con el artículo 2 de la Ley N° 4.515, a migrantes desde los 16 años de edad.

En este contexto normativo, y en el marco de las competencias conferidas a la Dirección General Reforma Política y Electoral por el entonces Decreto N° 363/15 y sus modificatorios, se diseñó, desarrolló e implementó un proyecto institucional denominado “En la Ciudad, Votás”. La propuesta en cuestión fue aprobada como programa oficial del Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) por Resolución N° 48/MGOBGC/17 y se define como una iniciativa institucional, neutral y políticamente apartidaria¹².

Cabe destacar que, en lo que respecta al derecho de los/as migrantes a votar cargos locales, el Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —sancionado el 25 de octubre del año 2018 mediante Ley N° 6.031— produjo modificaciones sustantivas sobre la legislación previa en la materia. En este sentido, consagró la

¹² Por otra parte, entre 2016 y 2019, la DGRPOLYE en conjunto con el Registro Civil llevó adelante jornadas de recepción de trámites de empadronamiento. La difusión previa a las jornadas se realizó en común con las juntas vecinales de cada barrio, los trámites receptados en estas ocasiones fueron luego remitidos al TSJ de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, este trabajo se realiza de manera colaborativa y coordinada con la Defensoría del Pueblo y organizaciones de migrantes.

inscripción automática en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes y flexibilizó el requisito de temporalidad al eliminar la necesidad de contar con tres años de residencia inmediata en la Ciudad como condición para sufragar, exigiendo exclusivamente la residencia permanente en el país.

Considerando el impacto que tales modificaciones tienen en el alcance de este derecho y la experiencia de otras jurisdicciones que han avanzado en procesos de registración automática, se vuelven aún más relevantes las instancias que permitan acompañar la difusión entre la población migrante a fin de incentivar su participación electoral, así como también con respecto a la población en general. En relación a ello, es importante destacar que el Código Electoral establece que corresponde al Poder Ejecutivo “instrumentar un Programa de Difusión de Derechos Políticos de extranjeros/as a efectos de sensibilizar a los migrantes residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el ejercicio de sus derechos políticos” (cf. art. 11 Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Ley N° 6.031). De modo tal que mediante la Resolución N° 153/MGOBGC/20, se modificó la Resolución N° 48/MGOBGC/17, a los fines de adaptar los objetivos del Programa a las nuevas disposiciones normativas, cumpliendo allí con la obligación establecida en el art. 11 del Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En este sentido, el programa «En la Ciudad, Votás» se percibe como una herramienta fundamental para dar cumplimiento a la exigencia de la normativa, siendo su objeto coincidente con las exigencias de la misma.

El programa de formación cívico electoral **«En la Ciudad, Votás»** tiene la misión de establecer acciones de sensibilización, a través de distintas acciones directas, como el emplazamiento de Puestos de Información y Consulta en lugares estratégicos, e indirectas, promoviendo espacios de intercambio y capacitación con instituciones, referentes y entidades vinculadas a la población migrante que ofician como replicadores de esta información. En este sentido, el programa ha desarrollado a lo largo del tiempo actividades y capacitaciones con entidades diplomáticas, así como también diversas organizaciones no gubernamentales que nuclean a la multiplicidad de colectividades en la Ciudad.

En 2021, con la entrada en vigencia de la normativa el padrón de personas migrantes habilitadas a participar de las elecciones ascendió a 420.000. En esta línea, se destaca la labor desarrollada por la Dirección General de Reforma Política y Electoral, perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por medio del programa “En la Ciudad, Votás”. En concordancia con los lineamientos que establece el mencionado Código Electoral y el contexto de pandemia, la planificación 2021 se enfocó en considerar dos cuestiones centrales. En primer lugar, cómo llegar a cientos de miles de migrantes que iban a ser incorporados automáticamente en las elecciones, y en simultáneo el tener presente el devenir del contexto de pandemia Covid-19, específicamente lo que refiere al despliegue del Plan Integral y Gradual de Puesta en Marcha de la Ciudad.

Es así como el programa decidió estructurar su trabajo en dos estrategias centrales:

1 ESTRATEGIA DIGITAL: despliegue de una campaña de difusión masiva a través de piezas audiovisuales informativas en web, redes sociales, *mailing* y pantallas de la Ciudad de Buenos Aires. Capacitaciones virtuales a referentes de organizaciones, empleados/as del gobierno, así como también abiertas a demanda de la población migrante en general. Capacitaciones asincrónicas a empleados/as del Gobierno de la Ciudad y la elaboración de una Guía Electoral Migrante dentro de la web del programa.

- **Guía Electoral Migrante:** con el apoyo de OIM y PNUD se confeccionó esta herramienta con la finalidad de informar a las personas migrantes residentes en la Ciudad de Buenos Aires sobre el ejercicio de sus derechos políticos. Entre sus secciones se puede encontrar contenido específico sobre: Migración en la Ciudad, Voto migrante en la Ciudad, Organización política territorial, Participación Electoral, Accesibilidad electoral, Paso a paso, Instrumento de votación, Directorio de instituciones, Preguntas Frecuentes y una sección específica con información sobre las Elecciones 2021 que se denomina “Preparate para las elecciones 2021”.

- **Mailing y mensajería instantánea:** se difundió las fechas de apertura y reclamo del padrón, fechas de las elecciones, invitación a charlas abiertas, página web de elecciones y la Guía Electoral Migrante a

toda la base de contactos (organizaciones de migrantes, consulados, miembros de las Juntas Comunales y particulares).

- **Canales oficiales de consulta del Gobierno:** desarrollo de la web de elecciones y la incorporación de información electoral (consulta de padrón, instrumento de votación, cargos electivos, medidas de bio seguridad, etc.). Replicando estos contenidos en el asistente virtual denominado BOTI.

- **Curso ISC:** “Capacitación sobre derechos políticos en poblaciones migrantes residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”: capacitación asincrónica desarrollada en conjunto con el Instituto Superior de la Carrera que mantuvo habilitada su inscripción durante todo el año. El curso contó con cuatro módulos donde se abordaban temáticas relacionadas a la población migrante desde una perspectiva histórica, legal y estadística haciendo foco en el Código Electoral vigente.

- **Ley N° 4823 Colectividades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:** se publicaron durante todo el año piezas conmemorativas de la semana de cada colectividad en redes del Ministerio. Las piezas publicadas fueron de las siguientes colectividades: china, dominicana, irlandesa, griega, escocesa, senegalesa, siria, holandesa, japonesa, paraguaya, italiana, rusa, portuguesa, estadounidense, venezolana, francesa, peruana, colombiana, boliviana, ecuatoriana, uruguaya, brasileña, chilena,

coreana, mexicana, armenia, alemana, española y checa.

- **Capacitaciones virtuales:** se gestionaron capacitaciones con referentes de organizaciones de migrantes (Colombia, Paraguay, Bolivia, Perú, Venezuela, Uruguay) empleados/as del Gobierno (IVC, Comunas, Servicios Zonales), consulados (Perú, Colombia, República Dominicana). También se generaron capacitaciones a libre demanda por parte de la población migrante las cuales fueron difundidas por las redes del gobierno, mensajería instantánea y mailing.
- **Redes de OIM:** se realizó un video informativo en conjunto con OIM el cual fue difundido en sus redes. La pieza informaba sobre la fecha de las elecciones, las autoridades de mesa y los canales de consulta de la web de elecciones y la Guía Electoral Migrante.

2 ESTRATEGIA TERRITORIAL: sensibilización de migrantes residentes sobre sus derechos políticos a partir del despliegue de Puestos de Información y Consulta ubicados en operativos territoriales, eventos, consulados y entrega de materiales físicos a organizaciones y áreas del gobierno que lo soliciten.

- **Capacitaciones presenciales:** se realizaron capacitaciones directas con simulacro de votación a demanda de las organizaciones y organismos (UTEP, Barrio 31, Barrio Rodrigo Bueno).

- **Puestos de Información y Consulta:** presencia en los operativos del Estado en tu Barrio Ciudad en todas las comunas, Consulado de Perú, Postas barriales, Eventos con presencia de población migrante (BA Celebra, Día de la Mujer Migrante)
- **Entrega de materiales:** se entregaron materiales de difusión (folletos y afiches) a demanda de organizaciones de migrantes como de áreas del gobierno: DG de la Mujer, IVC, Servicios Zonales, Barrio 31, Barrio Rodrigo Bueno, consulados y también fueron distribuidos en los puestos de Capacitación Electoral. El material contemplaba el paso a paso del día de las elecciones, requisitos, cargos que pueden votar y las fechas de las elecciones. Los folletos en el periodo de consulta al Padrón de Extranjeros/as contaban con un espacio específico para completar el lugar y mesa de votación para los/as migrantes.
- **Locales gastronómicos:** se difundieron afiches en locales gastronómicos de distintas colectividades con los requisitos para votar.

Dentro de los aprendizajes el programa logró generar una variada cantidad de contenido vinculada a la comunicación y el lenguaje, con el objetivo de que esté disponible de una manera accesible a toda la población migrante en un contexto en donde el contacto directo se encontraba limitado. Estos insumos y herramientas elaboradas (como lo es la Guía Electoral Migrante) fueron valiosos en la implementación y el contacto con las organizaciones, organismos

y áreas de gobierno, como así también personas migrantes por fuera de las organizaciones en sus consultas.

Como parte de los aprendizajes específicos se pueden mencionar aquellos orientados a la comunicación por canales oficiales de gobierno a población general, entendiendo la necesidad de explicitar de manera clara, pero inclusiva, aquellas diferencias propias del proceso electoral para la población migrante, como fueron las secciones de Personas Argentinas y Personas Extranjeras, o los links diferenciados de consultas de padrón.

Dentro de los desafíos está el de tomar como base lo realizado para incrementar el alcance a través de canales de comunicación directos e indirectos, tanto territoriales como virtuales, asegurando que la mayor parte del electorado migrante conozca sus derechos electorales.

CONTINUIDAD DE TRABAJO EN CONJUNTO CON OIM

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) continuaron con el trabajo en conjunto para promover la participación ciudadana. En este contexto, se dio inicio al proyecto “Educando para fortalecer la democracia y el desarrollo humano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, una iniciativa

que busca la colaboración entre las partes para afrontar la sensibilización sobre los derechos políticos de las juventudes y migrantes, con dos objetivos principales: desarrollo de diagnósticos relativos a la participación ciudadana en las poblaciones objetivo para mejorar la capacidad de respuesta de los programas de sensibilización del gobierno, apoyar al gobierno en la implementación de planes de acción y diseño de herramientas que promuevan una ciudadanía formada y que faciliten la participación política y social activa; y fortalecer las capacidades institucionales de la DGRPOLyE.

Para ello, se avanzó en las siguientes acciones:

- **Guía Electoral Migrante:** con el apoyo de OIM y PNUD se confeccionó esta herramienta con la finalidad de informar a las personas migrantes residentes en la Ciudad de Buenos Aires sobre el ejercicio de sus derechos políticos. En 2022 se realizó una revisión y adaptación de contenidos de la Guía Electoral Migrante para su impresión y actualización en formato digital.
- **Redes de OIM:** se realizaron videos informativos en conjunto con OIM los cuales fueron difundidos en sus redes. Las piezas informaban sobre la fecha de las elecciones, el rol de las personas migrantes como autoridades de mesa, los canales de consulta de la web de elecciones y el link de acceso a la Guía Electoral Migrante.
- **Diagnóstico sobre la primera experiencia de aplicación del registro automático en CABA:** Para este trabajo se planteó como objetivo general desarrollar un estudio cua-

li-cuantitativo que releva información acerca de las condiciones en que se desarrolló el voto de la población migrante en CABA (2021). Este estudio identifica barreras y facilitadores en el ejercicio del voto migrante en el distrito. A su vez, partiendo de la información recolectada plantea recomenda-

ciones y lecciones aprendidas a partir de la primera experiencia de votación con el Código Electoral de CABA en vigor (elecciones 2021) que permiten mejorar el alcance y contenidos de las capacitaciones y difusión del programa "En la Ciudad, Votás".

REFLEXIONES FINALES

El objetivo del presente artículo es brindar una breve descripción del programa "En la Ciudad, Votás", y en este cierre resulta importante enmarcar dicho programa en la teoría del ciclo de las políticas públicas con la finalidad de brindar una descripción por etapas útil para cualquier otra jurisdicción que quiera replicar la experiencia. ELCV es un programa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado principalmente a la capacitación cívica electoral de migrantes para ejercer el derecho al voto.

Las distintas etapas en las que puede analizarse el programa: la problematización en torno al voto; el diagnóstico sobre cuál es la población a alcanzar y cómo hacerlo; la formulación del programa de capacitación electoral neutral; la implementación, que incluye desde la firma de convenios con los socios estratégicos hasta el contenido y dictado de las capacitaciones; y finalmente la evaluación por parte de los distintos actores involucrados en el programa, que a su vez genera respectivas reformulaciones a lo largo del tiempo (Méndez, 2020). Entendemos que de esta manera se puede tener una visión más acabada de lo que implica llevar adelante este tipo de iniciativas y los recursos materiales/humanos necesarios para su implementación efectiva.

Para cerrar este artículo haremos un breve repaso del "ciclo de las políticas públicas", quizá el paradigma más tradicional para su estudio, aplicado al programa:

- **PROBLEMATIZACIÓN:** En este caso el ciclo de la política pública comienza con una reforma normativa, la ampliación del electorado, reconociendo el derecho

al voto de la población migrante. Ahora bien, la mera existencia de la norma, en este caso la ampliación de un derecho, no necesariamente provoca efectos de forma automática. En lo que aquí respecta, la habilitación de migrantes a votar no implica que vayan a hacerlo. Para ello es necesario elaborar una política pública dirigida a sensibilizar a ese electorado sobre la importancia del voto dentro de un sistema democrático; difundir qué se elige y cómo se vota, entre otros aspectos. Sólo así la letra de la ley es capaz de tomar cuerpo y efectividad. Con esta convicción, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el 2016 comenzó con el programa “En la Ciudad, Votás”, bajo el objetivo de instruir y capacitar a los/as migrantes de la ciudad que se encuentran en condiciones de emitir su voto.

- **DIAGNÓSTICO:** Ante la incorporación a la agenda del voto migrante y la decisión de apoyar el cambio normativo mediante una política pública de capacitación electoral de esa población, aparece la etapa de diagnóstico. En este caso el principal relevamiento a realizar es, en primer lugar, sobre el potencial número de electores migrantes en el ámbito de la Ciudad. En segundo lugar, también resulta preciso explorar de qué formas y en qué ámbitos podría llegarse a la población objetivo.
- **FORMULACIÓN:** el primer desafío es generar una capacitación cívica electoral neutral. Lamentablemente en América Latina es común la partidización del Estado y eso lleva a desconfiar de la imparcialidad del gobierno. En este marco, el Programa debe garantizar la calidad y neutralidad de los contenidos impartidos. La solución encontrada fue desarrollar el Programa junto a socios institucionales estratégicos que garanticen calidad y neutralidad en los contenidos. Se buscó la participación estratégica de dos tipos de instituciones: por un lado, académica, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con quien nos asociamos para el desarrollo del programa; y por otro, organismos de referencia que trabajen o integren la población migrante, siendo OIM una organización que colaboró en la revisión de ciertos contenidos. El prestigio de estas instituciones es clave para garantizar la neutralidad y calidad del Programa, y con ello lograr el acceso y la confianza de las colectividades para recibir las capacitaciones. Asimismo, resultaba crucial la articulación con otras áreas del gobierno como la Dirección General de Colectividades.

- **EJECUCIÓN:** En base a las definiciones de la etapa de formulación, quedan claras las tareas que se presentan para la etapa de implementación: la firma de convenios con los socios estratégicos para determinar objetivos, distribuir las actividades y definir cuestiones administrativas; el contacto con las organizaciones, tanto públicos como privados, para ofrecer las capacitaciones y materiales.
- **REFORMULACIONES:** Tal como se ha señalado, si bien existe un momento inicial donde es fundamental la formulación de la política pública, esta etapa no se cierra, sino que permanece abierta para la adaptación de acuerdo al seguimiento y evaluación que se produce en cada edición y las necesidades variables de cada coyuntura. Un ejemplo paradigmático en este sentido se dio con la aparición de la pandemia por COVID-19 en el año 2020. Ello implicó en principio la imposibilidad de aplicar el programa, que estaba diseñado exclusivamente para capacitaciones presenciales en los establecimientos. Por ello, para fines del año 2020, producto de un trabajo conjunto con los socios estratégicos, se logró implementar una modalidad virtual denominada «a distancia» de las capacitaciones; implicando ello la adaptación de una nueva dinámica y adecuación de su contenido. De ese modo, el programa durante 2021 continuó tanto bajo modalidad presencial como virtual. También se daba la opción a los establecimientos de suministrar todo el material necesario para que puedan obtener una capacitación asincrónica auto administrada.

Consideramos relevante hacer este repaso del ciclo de la política pública porque creemos que la misma puede ser replicada, adaptada e incluso mejorada por otras jurisdicciones para avanzar de forma efectiva en la búsqueda de acelerar la aplicación del Pacto Mundial. Particularmente entendemos que este tipo de programa ayuda a promover la participación significativa de migrantes en los debates políticos sobre las cuestiones que les afectan e incorporar sus necesidades en los servicios, políticas y planes de gobierno. El diagnóstico siempre será el primer paso para el reconocimiento de que las personas migrantes son parte integral de nuestras sociedades, a partir de ello es que podemos generar herramientas efectivas para promover su contribución a la formulación, la ejecución y el examen de las políticas, para cumplir con el objetivo final que es fomentar sociedades inclusivas y cohesionadas. En este sentido, es fundamental el compromiso para formular políticas y leyes que avancen en la promoción de la participación plena, igualitaria y significativa de la población migrante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bidart Campos, G.J.

2006 *Manual de la Constitución Reformada*, EDIAR.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

2015 *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

De Lucas, J. et al.

2008 *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes* Fundación BBVA, Bilbao.

Méndez, J. L.

2020 *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2022 *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UN AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Manuela Hoya

La temática migratoria no es nueva. Sin embargo, las singulares características del mundo y de la región, así como las razones y las condiciones en las que se producen los desplazamientos humanos, y la yuxtaposición de vulnerabilidades que se cristalizan en las biografías de las personas migrantes dan cuenta de que se trata de un fenómeno social que reviste una complejidad que exige del desarrollo de respuestas institucionales y políticas coordinadas entre los diferentes niveles gubernamentales, los organismos de política exterior, las agencias internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Se trata, en definitiva, de unir y potenciar los esfuerzos que cada uno de estos organismos empeña en el mejoramiento de la vida de la población migrante, para garantizar un abordaje cabal e inclusivo, así como el acceso a todos los derechos, procurando una real integración social en cumplimiento de lo establecido en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en Argentina. Desde esta perspectiva,

en abril de 2022, se inició la institucionalización estatal-formal de la política migratoria en la Provincia de Buenos Aires. En este artículo se presenta esta experiencia subnacional.

CARTOGRAFÍA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

La formulación de políticas migratorias es, tal vez, uno de los procesos que tiene un impacto más directo en la vida de los migrantes. De ahí que investigar las políticas migratorias resulte indispensable como eje de estudio, o como referencia obligada de todo análisis que considere la aproximación metodológica al proceso migratorio desde la perspectiva política.

Calderón Chelius, L. *El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio* (2006:56)

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “en 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,6% de la población mundial. Globalmente, el número estimado de migrantes internacionales ha aumentado en las últimas cinco décadas” superando “en 128 millones a la cifra de 1990 y triplica con creces la de 1970” (OIM, 2021). Si hacemos foco en el continente latinoamericano, se observa que “el número de migrantes internacionales se ha duplicado en los últimos 15 años, ubicando a la región con la tasa de crecimiento más alta en el mundo”. Además, la OIM señala que la migración intrarregional ha crecido con rapidez en América del Sur, siendo la condición del 80% de quienes se desplazan. Más aún, en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo (2022), se indica que en ese despegue de los movimientos dentro de la región, hay una mayor participación de las mujeres y que ellas trabajan en gran medida como efectoras de cuidado y en el sector de servicio doméstico.

En la actualidad, en nuestro país viven aproximadamente 3 millones de personas migrantes. Con protagonismo de países de América del Sur, Paraguay y Bolivia son los países de origen del 50% de esta población, seguidos por Perú (9,54%), Venezuela (7,27%) y Chile (6,98%) (RENAPER, 2022). El 95% reside en áreas urbanas y el 5% restante en zonas rurales, en coincidencia con una tendencia que se da a escala global (OIM, 2021). Así, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires alojan

al grueso de esta población —83%— y esto se explica, no sólo por su carácter urbano, sino también por la persistencia de la concentración de los recursos y de las oportunidades en los 13.975 kilómetros cuadrados que conforman la Región del Gran Buenos Aires. De hecho, según los últimos datos publicados y disponibles, derivados del Censo 2010, esta población representa el 6% del total poblacional bonaerense (941.941).

En ese sentido, nuestro país y en particular la Provincia de Buenos Aires, a lo largo de su historia, han sido destinos predilectos de las oleadas migratorias de distintas partes del mundo en tanto que aquí ha primado una política migratoria que, con dificultades y contradicciones, en general ha sido favorable al acogimiento de las ciudadanías que buscaban enraizarse en estas tierras. En algunas etapas, dicha política se tornó restrictiva en relación a la permanencia, y regresiva sobre las condiciones de expulsión de los/as extranjeros/as. Estas variaciones estuvieron determinadas por varios elementos. En primer lugar, por las valoraciones sobre la procedencia —el país y región—, la clase social y la ideología de los/as migrantes en tanto generaban preocupación en las autoridades argentinas que buscaban consolidar un orden social occidental. Además, por la perspectiva política de los gobiernos con relación a la ampliación o limitación de los derechos. Entonces, desde que en 1812 el Primer Triunvirato creó la Comisión de Inmigración —orientada al fomento y acogida en nuestro país “a los individuos de todas las naciones y a sus familias que deseen

fijar su domicilio en el territorio”— en adelante, la normativa y las instituciones que regulan el ingreso y permanencia de los/as extranjeros/as han ido alternando entre la promoción y la igualdad versus la restricción, el control y la expulsión de los/as mismos/as.

De hecho, desde el año 2003 Argentina cuenta con la Ley Nacional N°25.871 que regula las migraciones en el territorio nacional. Esta norma es de avanzada en tanto que tiene una perspectiva de Derechos Humanos, priorizando la reunificación familiar y garantizando igualdad de derechos, presupuestos que también se expresan en el preámbulo del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. En 2017, esta norma sufrió modificaciones en relación con los mecanismos de expulsión de migrantes a través del Decreto 70. Por esos años, también, se suspendió el Programa de Abordaje Territorial de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), se cerraron las delegaciones de esta dirección en la provincia de Buenos Aires, se incrementaron los operativos de control de permanencia y las disposiciones de expulsión, así como se aumentaron las tasas migratorias (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). Más aún, se firmó un convenio entre el Ministerio de Seguridad de la Nación, la DNM y el Ministerio de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires para crear un Centro de Detención para infractores de la Ley de Migraciones en este distrito con la intención de retener a quienes hubieran ingresado ilegalmente al territorio o tuvieran dictamen judicial previo a la expulsión, permaneciendo incomunicadas.

A partir de 2020 la Ley N°25.871 recuperó su perspectiva original de Derechos Humanos tras la derogación del Decreto 70/17 mediante el Decreto 138/20. Aunque es anterior al Pacto Mundial, la Ley 25.871 coincide con los compromisos que en el mismo se establecieron. Se trata de la primera norma general en materia migratoria elaborada y sancionada por un gobierno democrático con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de Derechos Humanos, integración y movilidad de los/as migrantes, contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país y promover la integración social. De hecho, esta legislación marca un quiebre con la normativa anterior al reconocer a la migración como un derecho esencial e inalienable de las personas. Más aún, nuestro país es pionero en la región al momento de pensar la política migratoria en el marco de los Derechos Humanos, señalando que la irregularidad migratoria debe ser entendida como una falta administrativa y no como un delito, al tiempo que garantiza el acceso a los derechos a todas las personas, hayan o no concretado el trámite de regularización.

Esta obligación del Estado Argentino implica asegurar, fundamentalmente, el derecho a la identidad. También el trato igualitario a los/as migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los/as argentinos/as: los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, empleo, asistencia social. Asimismo, se privilegia la integración y la reunificación familiar

como criterios fundamentales para promover la radicación en nuestro país. Para ello, es fundamental contar con el DNI actualizado: se trata de la puerta de ingreso a todos los derechos en nuestro país.

También esta ley nacional reafirma que las jurisdicciones subnacionales se ocupan de los derechos políticos de la población migrante, reconociendo la importancia de la participación electoral, elegir y ser elegido/a. En la Provincia de Buenos Aires, el ejercicio del sufragio activo de los/as migrantes fue afirmado en la Reforma Constitucional de 1994 y es uno de los más amplios en tanto que incluye los cargos de Gobernador/a, Legisladores/as provinciales, Intendente/a, Concejales/as y Consejeros/as escolares. Éste es, a su vez, uno de los objetivos ponderados en la Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional y en el territorio bonaerense ocupa al Poder Judicial, a través de la Junta Electoral; al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Asuntos Electorales y Parlamentarios, así como de Jefatura de Gabinete de Ministros y la Dirección de Migraciones Internacionales; y a la Defensoría del Pueblo, entre otros organismos abocados a difundir información sobre este derecho y a organizar la participación electoral. Con más de un millón de electores migrantes, en Buenos Aires además de elegir, muchos/as migrantes se postulan y son elegidos/as para el cargo de concejales/as en sus municipios.

En Argentina, existen otras leyes complementarias a la Ley N°25.871, tales como la Ley nacional N° 26.165 de reconocimiento y protección al refugiado; la Ley nacional N° 27.512 de reconocimiento y protección a las personas apátridas; la Ley nacional N° 26.364 para la Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas; y en la Provincia de Buenos Aires, tanto la Constitución —en el artículo 34 y 59— como las leyes N° 5.109 y la N° 11.700, con sus modificatorias, que establecen los derechos políticos de las personas extranjeras en este territorio subnacional.

Si, como señala López Sala, “las políticas migratorias siguen determinando en cierta medida la cantidad y composición de los candidatos a la migración, lo que hemos denominado las condiciones de elegibilidad de los migrantes (López Sala, 2005c), pero no se detienen en la entrada, sino que incorporan a sus objetivos la gestión de los efectos de la residencia y del establecimiento” (2005:28) entonces ¿cómo garantizar el cumplimiento de la norma en todo el territorio y propiciar la integración social de esta población?

LA INSTITUCIONALIZACIÓN BONAERENSE

(...) plantear públicamente los malestares modifica su estatus, de ser problemas personales o locales pasan a ser problemas sociales que deben ser resueltos políticamente, pasan a ser responsabilidad colectiva.

Patrick Champagne, *La visión del Estado* (2013:1).

Siguiendo a Chantal Mouffe, “*la política se refiere al conjunto de prácticas, discursos e instituciones que busca establecer un determinado orden y organizar la coexistencia humana en condiciones que siempre son potencialmente conflictivas, ya que están afectadas por la dimensión de lo político*” (2014: 22). Además, la autora plantea que la naturaleza de todo orden social es hegemónica y la sociedad es producto de esas “prácticas hegemónicas” que crean un determinado orden y fijan el significado de las instituciones sociales. Estas son contingentes, ya que son temporales y precarias, por tanto puede ser desafiado por prácticas “contra hegemónicas” que son un esfuerzo de instalar otro orden, es decir, otra forma de hegemonía (ídem). Ciertamente, en nuestro país la población migrante, en articulación con organizaciones sociales, religiosas, de derechos humanos, políticas, la academia, gremios y la ciudadanía, protagonizaron una disputa política en los términos en los que describe Chantal Mouffe hasta que, finalmente, se alteró un estado de co-

sas dado. A lo largo de años se asociaron para darle lugar a la reflexión y el debate, como la lucha en la arena pública, acerca de la política migratoria en Argentina, la discriminación, el control, la restricción y la lógica expulsiva de las instituciones que regulaban estos asuntos. Fue así que, en el momento en que el signo político del gobierno nacional cambió, inscripto en la *marea rosa* de América Latina (Pereira Da Silva, 2018), los acuerdos gestados en esos ámbitos fueron recuperados y cristalizados en una nueva ley. Se trató de una interacción entre las reivindicaciones para la reincorporación de este grupo en condiciones de dignidad, una larga trayectoria de lucha del movimiento de migrantes, y la voluntad política de gobernar los movimientos humanos con justicia e igualdad, de forma específica, integral, federal y regional.

En su trabajo *El control de la inmigración: Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular*, Ana María López Sala sostiene que las políticas migratorias pueden ser entendidas como “el conjunto de mecanismos legales y administrativos articulados por lo general desde el Estado, pero también desde otras instituciones supranacionales, que regulan el acceso al territorio, la estancia y el establecimiento, la integración socioeconómica y cívica de los inmigrantes y el disfrute de derechos ciudadanos, así como la incorporación a la comunidad política (2005b, 28). Atendiendo, además, al fenómeno que describen Beasley-Murray, Cameron y Hershberg sobre que “las instituciones y los públicos subnacionales gestionan cada vez más la distribución y crean nuevas formas de participación y rendición de cuentas” (2010:6) y a que

“hacer política migratoria hoy en Argentina implica diálogos y confrontaciones entre distintos actores, la utilización de espacios institucionales preexistentes, y la producción de otros nuevos” (Canello, Gavazzo, Nejamkis, 2018: 174) es que resulta pertinente detenerse a analizar el proceso de institucionalización, de traducción de las disposiciones nacionales, en la estructura estatal del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

En concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional —que define que el gobierno federal es responsable de regular la cuestión migratoria, al mismo tiempo dispone que las provincias pueden promover la inmigración y deben garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la población extranjera en sus respectivas jurisdicciones— la Ley N°25.871 regula los desplazamientos humanos internacionales en el territorio argentino. La misma fue promulgada el 21 de enero de 2004 y reglamentada en 2010 (tiene 121 artículos, de los cuales 75 no están reglamentados). En ella se fijan los derechos y obligaciones de los/as extranjeros/as, así como las atribuciones de los diferentes niveles del Estado en relación con el ingreso, la admisión, el egreso y la permanencia, entre otros asuntos. Lamentablemente, los artículos que delegan y distribuyen explícitamente las competencias entre los distintos niveles estatales para garantizar los derechos a esta población no están reglamentados, posponiendo la participación de las jurisdicciones subnacionales que se había propuesto en el texto original aprobado en el Congreso Nacional. Así, al no propiciar el desarrollo de un marco institucio-

nal en los demás niveles, el tema queda desordenado, desjerarquizado, atomizado (Nicolao, 2017) y hasta invisibilizado o librado a la voluntad política del gobierno de turno.

Por otro lado, es innegable que la Ley N° 25.871 al establecer un nuevo paradigma para abordar las migraciones desde los derechos humanos, ha dado paso a una reestructuración institucional bajo la premisa de que una falla administrativa no puede ser concebida como un delito y que la migración es un derecho humano. Sin embargo, a lo largo de este proceso se han suscitado tensiones en torno a la cuestión migratoria dentro del gabinete nacional que promovió la norma y dentro de la agencia de aplicación de la misma (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018). También, muchas investigaciones apuntan a las dificultades para instrumentalizar esta ley en determinados espacios territoriales por “problemáticas de articulación interestatal al momento de la garantía efectiva de derechos a la población migrante en distintas esferas públicas; la necesidad de adecuar marcos normativos municipales que entraban en conflicto con la legislación migratoria vigente; o la superposición de agencias con influencia en el campo migratorio en espacios locales, con agendas atomizadas y/o desconectadas” (Nicolao, 2020:161). Ciertamente, ningún proceso de institucionalización que pretenda modificar un estado de cosas es sencillo o lineal. Este caso no es la excepción y las contradicciones conviven con los avances.

Siendo el Ministerio del Interior la autoridad competente para establecer los lineamientos

y pautas generales de la política de población, la Dirección Nacional de Migraciones es la responsable de aplicar la ley. En el artículo 6 de la misma se fija el compromiso del Estado en todas sus jurisdicciones a asegurar "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". Más aún, en el Artículo 9 se indica que por sí o mediante convenios con "organismos que actúen en jurisdicción de los Gobiernos Nacional, Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con los demás organismos o instituciones que corresponda", la DNM dictará cursos periódicos de capacitación para sus agentes y que organizará un sistema de información sobre los derechos y deberes para facilitar los trámites necesarios para cumplir con la radicación de los/as extranjeros/as. Además, se estipula que pueden establecerse convenios con las provincias para cumplir con la difusión de información sobre el derecho al voto.

Entonces, partiendo de los enlaces y la coordinación que la norma propone entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales para potenciar los esfuerzos y garantizar el efectivo cumplimiento de la misma; asumiendo que la conquista institucional no es garantía de incidencia política, ni asegura la realización de las transformaciones; reconociendo la centralidad del nivel provincial y de los gobiernos locales para dar respuestas institucionales a los problemas de la ciudadanía (Nicolao,2020); y alertados por la

persistente circulación de discursos xenófobos y racistas que vinculan a la inmigración con prácticas delictivas, estigmatizando y criminalizando a esta población, es que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha dispuesto la creación de la Dirección de Migraciones Internacionales dentro de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. En definitiva, esta decisión promueve, en los términos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un enfoque pangubernamental de las políticas migratorias al considerar este complejo fenómeno en sus múltiples dimensiones y abordarlo con todos los sectores y niveles gubernamentales.

Cierto es que los movimientos migratorios son constitutivos de nuestra historia, nuestras luchas y que esta tierra también está hecha de migrantes que contribuyen en el crecimiento con su trabajo y su esfuerzo, con su cultura y sus artes, sus lenguas, sus credos y cultos, su gastronomía, su música y sus bailes hermanados con nuestras tradiciones. Todo ello forma parte de nuestra identidad y se refleja en los paisajes bonaerenses con tintes europeos, latinos, africanos u orientales. Es que en estos desplazamientos humanos encontramos las raíces más antiguas y más recientes de las muchas formas de ser bonaerense construidas desde la pluriculturalidad. Por todo ello, desde la gestión provincial se ha priorizado esta temática, visibilizando sus aportes en el desarrollo general y garantizando el derecho a la identidad de los/as migrantes en cada uno de los 135 municipios bonaerenses.

Siguiendo a López (2005), la intervención del Estado provincial y municipal no se centra en la dimensión de “regulación y control -reglas, requisitos y procedimientos para el ingreso, admisión y radicación-”, sino fundamentalmente en aquellas acciones que se orientan a la integración socioeconómica y cultural de la población migrante, proporcionando el acceso a derechos, el fortalecimiento de sus organizaciones y la participación en la vida asociativa (religiosa, cultural, económica y política). Esta voluntad se cristalizó en el año 2022 como un parteaguas en materia de política migratoria provincial. Ciertamente, hasta ese entonces, esta jurisdicción subnacional no contaba con un área abocada a atender las demandas y a proyectar acciones tendientes a mejorar la vida de las personas migrantes en ese territorio. El único antecedente, relativamente próximo, era la Dirección de Colectividades que funcionó hasta 2015. Entonces, asumiendo que se trata de una temática determinante es que se sumó esta área para coordinar los esfuerzos y fortalecer la promoción de derechos y obligaciones con relación a la educación, la salud y los trámites de radicación, entre otros.

Además, atendiendo al protagonismo de muchos gobiernos locales que establecieron que la política migratoria debía ser una prioridad, jerarquizando las áreas y coordinando las acciones con diferentes organismos - como la DNM, los Consulados, la OIM, las organizaciones de migrantes, la academia- es que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires avanzó con decisión sobre este desafío. Así, se fijó que esta Dirección tendrá por funciones

- a. coordinar acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de la Ley N° 25.871 en territorio bonaerense para la promoción de derechos y obligaciones, así como contribuir a la regularización de la población migrante en el ámbito de la provincia;
- b. enlazar las políticas públicas nacionales, provinciales y comunales orientadas al mejoramiento de la población migrante;
- c. contribuir a asegurar las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los/as extranjeros/as conozcan y gocen de sus derechos y puedan cumplir con sus obligaciones, meta que la Provincia de Buenos Aires también comparte con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que, en el objetivo 15, fija el compromiso para proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos;
- d. capacitar a los/as agentes de la Administración Pública provincial y municipal en materia de política migratoria, derechos y obligaciones, así como de las principales problemáticas de la población migrante y refugiada;
- e. colaborar en el reconocimiento, la visibilización y la ponderación de los aportes culturales de las colectividades extranjeras a la identidad bonaerense y de cada Municipio en particular;
- f. sistematizar información pública oficial y desarrollar datos estadísticos sobre la población migrante, así como sobre la vida asociativa de la misma con el propósito de que las políticas públicas de la provincia tengan un sus-

tento empírico. Contribuir con ella a la tarea de los gobiernos locales, las organizaciones internacionales, los Consulados, la academia o las asociaciones civiles. Esta necesidad de reunir y difundir datos de calidad también forma parte del ítem 10 de la concepción común fijada en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular;

- g.** afianzar la integración y propiciar la interrelación de las colectividades extranjeras y la población nativa, asumiendo la condición de “bonaerense” para todos/as ellos/as. Este objetivo, coincidente con el número 16 del Pacto Mundial, se orienta a propiciar un sentido de comunidad incluyendo a la población migrante a través de conocer, visibilizar y ponderar su cultura;
- h.** propiciar el involucramiento en la vida asociativa, social, económica, cultural y política de los/as migrantes.

Como en el gobierno provincial no existían antecedentes de esta Dirección, como tampoco líneas de trabajo que continuar, la primera acción fue desarrollar una planificación orientada a sentar las bases que posibiliten, en el mediano y largo plazo, cumplir con las misiones y funciones del área. Esta estrategia procuró a) visibilizar a la dirección dentro del gobierno provincial, entre los Municipios, con el Ejecutivo Nacional, con los Consulados y Embajadas, con

las universidades radicadas en la Provincia de Buenos Aires, con los organismos internacionales y con las organizaciones de migrantes; b) reconocer y aprender de la importante labor que realizan todos estas instituciones o asociaciones para garantizar una migración segura, ordenada y regular, ideando cómo aportar a esa misión desde la provincia; c) poner en relieve la trascendencia de desarrollar una política pública con perspectiva migrante en todos los ámbitos del gobierno bonaerense para así asegurar el acceso a todos los derechos que establecen nuestras normas para quienes eligen vivir en esta tierra, por nacimiento o por adopción.

Con este horizonte, la planificación se estructuró en cuatro líneas de trabajo simultáneas con las que se puso a andar a esta novel dirección: la sistematización y recuperación de las buenas prácticas municipales en esta materia; la creación de la Mesa Interministerial de Migraciones en el ámbito bonaerense; la relación con la academia para el asesoramiento especializado; y la cooperación con las organizaciones internacionales abocadas a la población migrante y refugiada.

A continuación, se despliega en detalle cada una de estas acciones contributivas, en su conjunto, a avanzar en el desafío de institucionalizar un área orientada a potenciar la dinámica virtuosa de las migraciones en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

LA HOJA DE RUTA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Una vez creada la Dirección de Migraciones Internacionales y conformado el equipo de trabajo, la primera tarea fue rastrear y cartografiar a todos los actores y organismos que ya estaban desarrollando política migratoria en la Provincia de Buenos Aires y el país, con la intención de entender técnica y operativamente su labor, de enlazar las líneas de acción, de georreferenciar zonas de incidencia y de vacancia de estas políticas, con la vocación de conocer y aprehender las buenas prácticas de gestión, así como de determinar cómo contribuir a este fenomenal esfuerzo.

1. La Mesa Interministerial de Migraciones

En esta etapa se identificó que varias dependencias dentro del gobierno provincial trabajan, de forma directa o indirecta, con diferentes aristas de la temática migrante. Entre ellas, el Registro Provincial de las Personas desde donde se garantiza el derecho a la identidad; la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios y Electorales que abordan los derechos políticos de este grupo; la Subsecretaría de Políticas Poblacionales encargada de proyectar la política poblacional provincial; la Dirección de Prácticas Identitarias del Instituto Cultural orientada a

visibilizar la pluriculturalidad; y la Dirección de Pluralismo e Interculturalidad de la Subsecretaría de Derechos Humanos orientada a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes. De esta área depende el Centro de atención a personas migrantes y refugiadas que fue inaugurado en la capital provincial en abril de 2022 y donde se brinda orientación, contención y asesoramiento con el apoyo de ACNUR y de la Organización Internacional para las Migraciones. Al igual que estas áreas, otros Ministerios están en constante interacción con la población migrante para garantizar sus derechos, entendiendo la superposición de vulnerabilidades que se cristalizan en ellas: Mujeres, Diversidad sexual y Políticas de género; Trabajo; Desarrollo Agrario; Seguridad; Justicia y Derechos Humanos; Desarrollo de la Comunidad; la Dirección General de Cultura y Educación, entre otros.

En función de ello, y advirtiendo la necesidad de potenciar los esfuerzos de todas las áreas que, de manera directa o indirecta, abordan la temática migratoria es que esta Dirección creó la Mesa Interministerial de Migraciones. La misma pretende generar un ámbito de coordinación de las acciones e iniciativas orientadas a la población migrante. También de intercambio de información valiosa para la gestión, así como de generación de datos estadísticos comunes que estén al servicio de la tarea que cada quien debe realizar y de las áreas municipales abocadas a este tema. Más aún, un espacio para proyectar actividades conjuntas para atender las demandas de este grupo de población migrante; para fomentar la visibilización y la divul-

gación de todos los derechos y beneficios que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires garantiza para los/as extranjeros/as que eligen vivir en suelo bonaerense. Finalmente, la mesa, se propone tender a ampliar la participación hacia Intendencias, Concejos Deliberantes, Universidades y demás organizaciones de la sociedad abocadas a esta materia.

Entre abril y diciembre de 2022 se llevaron adelante cinco encuentros orientados a enlazar a los funcionarios y funcionarias provinciales, a poner en común una perspectiva de derechos humanos para el abordaje de esta temática, así como para capacitar en la Ley N°25.871 de cara a los desafíos de nuestra provincia. Además, desde este ámbito se promovió la elaboración de la Guía para el Migrante con la pretensión de visibilizar y divulgar todos los derechos y beneficios que se garantizan para los/as extranjeros/as que eligen vivir en suelo bonaerense. Este libro digital busca contribuir a la promoción de derechos y a la construcción de ciudadanía, así como a divulgar los programas y beneficios que la Provincia de Buenos Aires garantiza a la población migrante.

También, desde la Mesa se promovió la organización del Primer Congreso Bonaerense de Migraciones en noviembre de 2022 en el Municipio de Pilar. Más aún, entre marzo y abril de 2023 se desarrolló la Encuesta a Dirigentes de Colectividades con la pretensión de conocer más sobre estas organizaciones y acercar soluciones a aquellos temas en los que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires tiene incumbencia. La consulta se orienta a indagar sobre su ubicación

y antigüedad; la dedicación de sus dirigentes; la cantidad de miembros y las edades de quienes participan; las principales actividades que realizan y sus festividades; su forma jurídica; la inserción en ámbitos municipales, regionales, provinciales o nacionales de Colectividades; la sede y el financiamiento de las asociaciones, entre otros importantes temas que hacen al desarrollo de estas asociaciones. Finalmente, la Mesa Interministerial de Migraciones está aportando a la organización de la Segunda Edición de la Encuesta Nacional Migrante - ENMA 2023 impulsada desde la Red de Investigaciones en Derechos Humanos - Eje Asilo y Migraciones del Conicet. La vocación es que la misma logre alcanzar una muestra sólida y representativa de la Provincia de Buenos Aires para fortalecer el desarrollo de la política pública con el sustento empírico de este relevamiento.

En definitiva, la Dirección de Migraciones Internacionales promueve el ámbito de la Mesa Interministerial entendiendo que “el desarrollo de políticas migratorias, dada la multidimensionalidad del fenómeno migratorio, comienza a atravesar distintas esferas de la administración y del entramado institucional (e incluso a convertirse en materia de disputa y conflicto entre distintas carteras del Estado), y por añadidura, a exigir la articulación de sus distintos niveles” (Nicolao, 2020:164). Así la coordinación, cooperación y complementación de las atribuciones ministeriales y locales es fundamental para propiciar el mejoramiento de la vida de la población migrante, para garantizar el acceso a todos los derechos, para fomentar la integración y participación en la vida social y política, así

como para tender a combatir cualquier forma de discriminación.

2. Las buenas prácticas municipales

La OIM señala que “el papel de las ciudades y los municipios en la gobernanza de la migración ha cobrado más preponderancia en los últimos decenios, habida cuenta del acelerado ritmo de urbanización y la importancia de las ciudades como lugar de destino para todas las formas de migración y desplazamiento” (OIM - Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local Perfil 2022, Municipio de Quilmes -Argentina). Son el espacio en el cual se dan las primeras y principales interacciones y donde se organiza la vida de cada ciudadano/a. Por su proximidad y cercanía con la comunidad, los equipos municipales cumplen un rol fundamental para garantizar el acceso a los derechos, mejorando la vida y ampliando los horizontes de posibilidad de nuestra gente. Además, como sostiene Julieta Nicolao “si bien los municipios no siempre cuentan con los soportes normativos, las competencias suficientes o los recursos necesarios, se ven obligados a dar respuesta a distintos temas asociados a la inserción social de los migrantes y al reconocimiento efectivo de derechos, en tanto constituyen el nivel del Estado más próximo a la población y el territorio, y son los principales receptores de sus demandas” (2020: 154). En ese mismo artículo, la autora plantea que los proyectos de vida de los/as migrantes se despliegan, en definitiva, en los ámbitos locales.

Por todo ello, la Provincia de Buenos Aires reconoce esta centralidad y busca apoyar a los Municipios en este desafío, facilitando enla-

ces y recursos. Asimismo, la vocación está en recuperar y visibilizar las experiencias exitosas de política municipal migratoria para replicarlas allí donde se requiera, acercando el Estado a todas aquellas personas que habitan el territorio bonaerense. Es por ello que el equipo de la Dirección de Migraciones Internacionales sistematizó información sobre los gobiernos locales bonaerenses identificando la cantidad de población migrante radicada y si contaban o no con un área comunal abocada a este tema. También se consignó si articulaban su esfuerzo con Consulados, Embajadas, así como con otras áreas del Gobierno Nacional y provincial. En función de esta información, se elaboró un ranking de Municipios según la gobernanza migratoria que permitió reconocer dónde había mayor vacancia de políticas públicas en la materia. Asimismo, este relevamiento permitió reconocer buenas prácticas migratorias y recuperar todas aquellas experiencias, saberes y estrategias que las gestiones municipales vienen desplegando para atender a las comunidades migrantes, reconociéndose como bonaerenses, garantizando todos sus derechos y promoviendo la integración social, así como el involucramiento en la vida cívica, política, económica y cultural en nuestra provincia. Con la convicción de que somos servidores desde el Estado, los/as intendentes/as a través de sus directores/as de migraciones vienen trabajando denodadamente para que nuestra comunidad pueda realizarse en este suelo.

Por su proximidad con los vecinos y vecinas, los Municipios son un eslabón fundamental para conocer y atender las demandas, así como

para garantizar el efectivo cumplimiento de todos los derechos y obligaciones. Así, se hizo evidente que hay algunos distritos que tienen políticas y propuestas muy potentes que deben ser divulgadas y emuladas por aquellas jurisdicciones que aún no abordan estas demandas o que recién están empezando a hacerlo. Especialmente para que, al recuperar esas experiencias, quienes sigan estos pasos puedan evitar errores o conocer qué caminos son más efectivos para el gran desafío que tenemos por delante. En primer término, establecer cuál es la capacidad de la administración local para trabajar este tema; con qué recursos y con qué personal cuenta para este abordaje; si hay un conocimiento de la ley 25.871 y capacitación en la materia; y con qué otras áreas municipales se debe articular. También, se deberán determinar los enlaces con los niveles superiores de gobierno, tanto nacional como provincial, con las agencias internacionales y los Consulados. Finalmente, la centralidad de la relación con las organizaciones migrantes y de colectividades de cada territorio que son, en definitiva, las protagonistas.

Con la intención de exportar buenos modelos municipales de gestión de las migraciones, organizamos el Primer Congreso Bonaerense de Migraciones junto a la Mesa Interministerial de Migraciones, la Red de Investigaciones en Derechos Humanos - Eje Asilo y Migración del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina y la Organización Internacional para las Migraciones en el Municipio del Pilar. El mismo tuvo tres instancias de trabajo: 1) *Migrar como*

derecho humano y el arraigo como política de Estado; 2) Una historia, un presente y un futuro migrante para pensar las identidades bonaerenses; 3) Buenas prácticas municipales: una perspectiva migrante en la política pública.

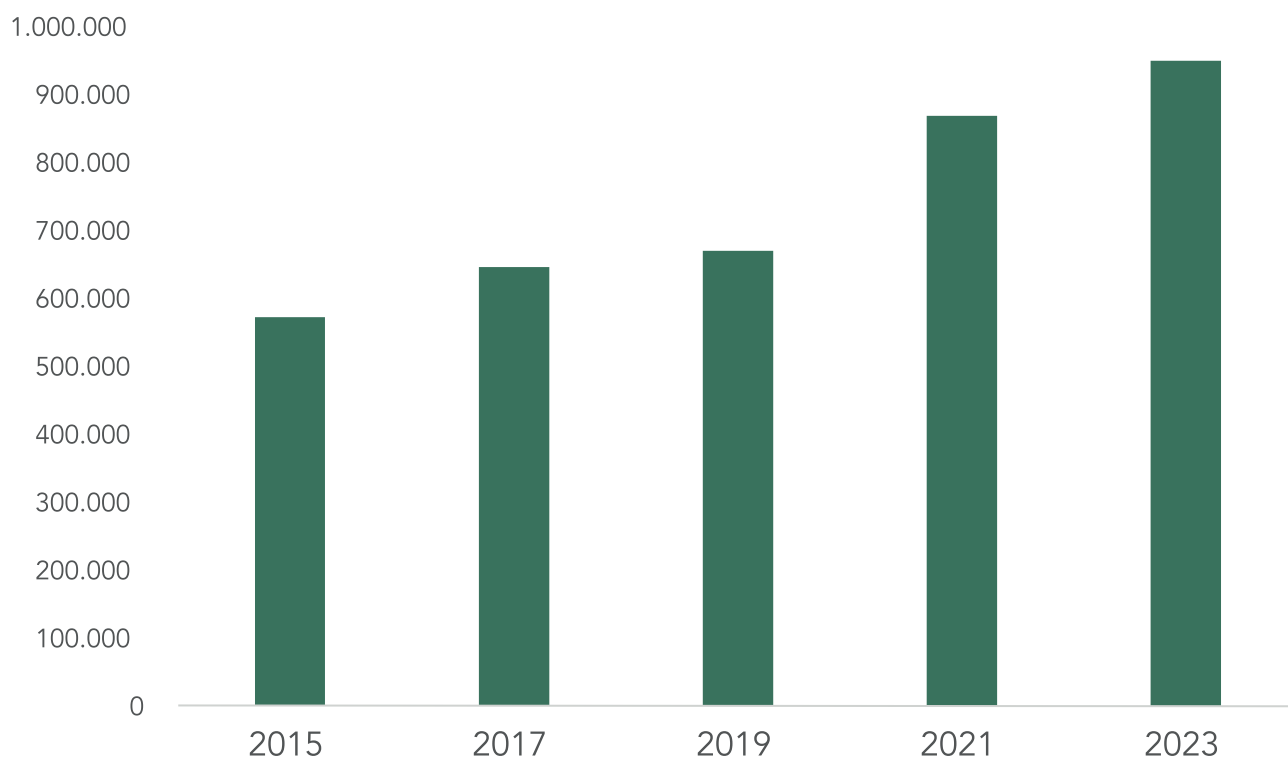
A partir de esta provechosa instancia y con la intención de convocar al Segundo Congreso, elaboramos una publicación que recupera las intervenciones de todos/as los/as expositores y presenta las conclusiones del mismo. Además, desarrollamos un documento en el que se sistematizan las buenas prácticas municipales con la intención de aportar al mejoramiento de las políticas locales y a divulgar los modelos exitosos de los Municipios bonaerenses. Algunos gobiernos locales, en concordancia con los enfoques pangubernamental y pansocial propuestos en el Pacto Mundial, establecieron que la temática migratoria es una prioridad y crearon o jerarquizaron áreas comunales para el abordaje de este tema. Las acciones municipales se orientan a garantizar una migración ordenada y en condiciones humanas, que beneficie a los migrantes y a la sociedad en su conjunto, y para ello, en coincidencia con lo establecido en el *Marco de Gobernanza sobre la Migración* de la OIM, adhieren a las normas y al respeto de los derechos de los/as migrantes, desarrollan políticas públicas articuladas para atender integralmente a sus comunidades y forjan alianzas estratégicas y duraderas con las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, el Estado Nacional y la Provincia.

Mantienen una activa agenda que busca acercar, mediante operativos, a los diferentes barrios y localidades las instancias para tramitar la

residencia, así como los derechos fundamentales y prestaciones estatales. Para ello, la coordinación con los consulados y las embajadas es fundamental y existe una práctica sostenida en ese sentido. También, frente al desafío que supuso la pandemia de COVID 19 y la urgencia sanitaria de que toda la población accediera a la vacunación, han logrado georreferenciar y estrechar lazos con esta población a la que el Estado volvió a llegar de una manera amigable. Más aún, en muchos casos se desarrollaron dispositivos específicos como el Fines Migrante en Pilar, una línea que tiene en consideración las particularidades de los/as migrantes al momento de acreditar saberes escolares. Así, como se detalla en la Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional (párrafos 51 y 52), entre las lecciones aprendidas y avances generados a partir de la crisis del coronavirus, muchos Municipios bonaerenses lograron establecer contacto, identificar y canalizar las demandas de migrantes.

De igual manera, en diferentes distritos se fomenta el ejercicio cívico de este grupo, ya sea a través de la integración en el gabinete o en el cuerpo deliberante, mediante la difusión de los derechos y obligaciones, así como el fomento al involucramiento en los asuntos generales. Y, al analizar los niveles de participación en los últimos comicios, es posible advertir en cuáles se implementan políticas de promoción del ejercicio democrático y en cuáles aún hay mucho por hacer. Los derechos políticos son un gran punto de encuentro entre la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos locales, la Junta Electoral y la Defensoría del Pueblo pues se trata, nada más y nada menos, que del principal acto democrático: elegir y ser elegido/a. Según informó la Junta Electoral, en los comicios del año 2021, hubo 867.448 extranjeros/as habilitados/as para votar, representando el 6,82% del total provincial. La proyección para este año, calculada en función del promedio de crecimiento de las últimas tres elecciones, es de 1.000.167 electores.

GRÁFICO 1. Electores/as extranjeros/as por año – Total Provincia de Buenos Aires



Fuente: Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires

Sin embargo, el nivel de participación electoral resultó ser muy bajo, representando menos del 30% en promedio provincial. Si se analiza por sección electoral, se observa que en general hay una ostensible distancia entre la cantidad de personas empadronadas y los votos que se emiten. Se trata, sin dudas, de un gran desafío para nuestro sistema democrático: dar a cono-

cer los derechos y las obligaciones, eliminar los obstáculos para la participación y fomentar el involucramiento en “la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos, así como el de tener acceso a las funciones públicas, están reservados a «los ciudadanos»” (Penchaszadeh y Arlettaz, 2022: 148).

TABLA 1. Electores 2021 según sección electoral

ELECCIONES 2021			
SECCIÓN ELECTORAL	VOTANTES HABILITADOS/AS	VOTOS EMITIDOS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
1	326.904	87.087	26,60%
2	10.123	2.665	26,30%
3	409.827	111.218	27,10%
4	5.672	1.734	30,50%
5	41.014	10.635	25,20%
6	19.125	4.150	21,60%
7	3.196	915	28,60%
8	51.587	18.043	34,90%
TOTAL	867.448	236.447	27,60%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires

Finalmente, interesa retomar algo que plantea Julieta Nicolao en su trabajo sobre *El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina*. La autora sostiene que

“la configuración de una agenda de políticas públicas municipales en el ámbito migratorio puede verse influida por diversas variables, que van desde el perfil migratorio del municipio en cuestión hasta las competencias legales de las jurisdicciones locales en la legislación migratoria, pasando por otros aspectos que permean la formación de cualquier agenda pública, como el sentido de oportunidad política para el tratamiento del tema en un determinado contexto histórico (Koopmans y Statham, 2000), la existencia de “actores sociales impulsores” o “agenda setters”, con capacidad para inscribir el tema en la agenda pública local, o la existencia de “mecanismos

disparadores” o “issues mediáticos” (Cappellini et al., 2011), que involucren a la población migrante, logrando una reacción o respuesta por parte del gobierno municipal de turno”

(Nicolao, 2020: 167).

Al explorar algunos Municipios de la Provincia de Buenos Aires, encontramos algunos de estos motores para el abordaje de la cuestión migrante a nivel local. Por nombrar los casos más emblemáticos, en Quilmes la Directora de Migraciones -área que fue creada en 2019 por la Intendenta Mayra Mendoza- es Reina Torres, una mujer con una larga trayectoria en la defensa de los derechos de las personas migrantes, cuñada de Marcelina Meneses, la mujer boliviana que, junto a su bebé Josua de diez meses, fue brutalmente empujada del Tren Roca en enero de 2001. El fallecimiento de ambos, producto de un ataque racista, ocurrió entre las

estaciones de Avellaneda y Gerli. También en el Municipio de Pilar se creó la Dirección General de Migrantes y está a cargo de Gonzalo Lantarón, un referente en políticas migratorias y sociales, promotor de los acuerdos regionales para el desarrollo del Programa para la Normalización Documentaria Migratoria (Patria Grande) y participante por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en el proceso de audiencia pública para la elaboración de la Ley N° 25.871. En Avellaneda, el área fue creada en 2015 y en el devenir de estos años se fue jerarquizando hasta convertirse en una Dirección a cargo de Alejandra Meza, una dirigente con un largo recorrido en la materia que se desempeñó en el Departamento de Migraciones del Arzobispado de Buenos Aires y en el Equipo Pastoral Paraguayo en Argentina (EPPA).

Aprender de estas experiencias, apoyar el desarrollo de buenas prácticas migrantes en los Municipios, potenciar el esfuerzo local y propagar estos abordajes en otras ciudades de la provincia es el compromiso de la Dirección frente al desafío que suponen las migraciones, teniendo como horizonte los compromisos establecidos en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

3. Gestar una mirada federal

La Provincia de Buenos Aires ha sido, a lo largo de la historia hasta el presente, receptora de una proporción importante de la población migrante que se asienta en nuestro país. Sin embargo, otras jurisdicciones subnacionales alojan parte de estos flujos por compartir fronteras o por su

oferta laboral y productiva, entre otras razones. Así, cuentan con políticas públicas para atender las demandas y problemáticas de esta población. En función de estudiar cómo otras provincias y municipios abordan la temática migratoria, con qué herramientas y recursos, el equipo de esta Dirección confeccionó un informe sobre las políticas migratorias a nivel federal.

En nuestro país, gracias al gran despliegue que tiene la Dirección Nacional de Migraciones a lo largo y lo ancho de todo el territorio con cerca de 30 delegaciones, se desarrolla una fundamental articulación con las jurisdicciones subnacionales para la tramitación del Documento Nacional de Identidad (DNI) para extranjeros/as, facilitando y acortando los tiempos de su producción. Además, en algunas provincias y municipios del interior del país se han implementado distintas estrategias para mejorarle la vida a la población migrante. Entre estas líneas de trabajo, la promoción de derechos tiene gran volumen y en muchos casos, además de campañas de comunicación, se han elaborado y difundido guías informativas orientadas a las preocupaciones y demandas particulares de este grupo. A partir de este valioso hallazgo es que, desde la Provincia de Buenos Aires, se decidió elaborar un libro digital en el que se brinda información sobre la tramitación de las residencias, datos sobre la forma de gobierno y la organización administrativa provincial, así como se repasa ministerio por ministerio qué derechos están garantizados a través de diferentes programas. El mismo se encuentra en etapa de elaboración, de manera colaborativa entre los Ministerios de Justicia y Derechos Hu-

manos; Trabajo; Salud; Desarrollo Agrario; Mujeres, Diversidad y Políticas de Género; Desarrollo de la Comunidad; Seguridad; Comunicación; Gobierno; la Dirección General de Cultura y Educación; el Instituto Cultural; la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires; la Legislatura bonaerense; la Dirección Nacional de Migraciones y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

Igualmente, en este relevamiento de la política migratoria en otras provincias, se encontró que en la Ciudad de Catamarca se creó el *Consejo Municipal del Inmigrante* con la pretensión de contar con un espacio de consulta, contención y abordaje interdisciplinario de las personas migrantes, así como una herramienta para fortalecer vínculos interinstitucionales y así garantizar la promoción de los derechos. También, que en la Provincia de Santa Cruz se creó por ley la *Mesa Provincial de Migrantes, Colectividades y Descendientes* para promover instancias de vinculación, visibilización, reflexión, diálogo, participación y debate entre sus participantes y la sociedad en su conjunto.

En esta recopilación de las iniciativas de otras jurisdicciones subnacionales se encontró que en muchas de ellas se desarrollan acciones para ponderar el patrimonio cultural de las comunidades migrantes y de las colectividades; que se trabaja junto a iglesias y pastorales que se dedican al cruce entre culto religioso y migraciones; que coordinan acciones con la Organización Internacional para las Migraciones y que llevan adelante capacitaciones a trabajadores provinciales, municipales y ciudadanía en su conjunto

con la pretensión de dar a conocer los derechos que fija la ley 25.871.

Ponderar y retomar las buenas prácticas provinciales y municipales es una decisión política que se funda en la convicción de esta Dirección acerca de la importancia de valerse de los aprendizajes, saberes y experiencias construidas por quienes vienen trabajando este tema hace mucho tiempo y así, además, acortar tiempo para crear instituciones poderosas para garantizar derechos.

4. La experiencia del Impact.Ar

En esta exploración, el equipo de la Dirección de Migraciones Internacionales buscó información estadística pública y oficial para conocer la dimensión de la temática migratoria. Además de las proyecciones del Censo de 2010 -en tanto que los resultados del último censo no están publicados-, los informes de la Dirección de Estadística provincial y los datos solicitados a la Junta Electoral de Buenos Aires, desde la Dirección de Migraciones Internacionales establecimos contacto con el equipo de investigadores e investigadoras del CONICET que implementaron la Encuesta Nacional Migrante en el 2020. Con una política de datos abiertos, este grupo llevó adelante una consulta a nivel nacional, en coordinación con organizaciones de migrantes, durante la pandemia. A partir de este valioso intercambio con estos/as académicos/as, se determinó la importancia de contar con su asesoramiento técnico para el desarrollo de capacidades estatales que permitieran la optimización del tiempo y los recursos en la implementación

de una política migratoria integral y con enfoque de derechos en la Provincia de Buenos Aires.

Por ello nos postulamos al programa ImpaCT.AR Ciencia y Tecnología. Se trata de una iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación que busca fortalecer el impacto de la ciencia y la innovación en la elaboración de políticas públicas, promoviendo la investigación y el desarrollo para apoyar a los organismos públicos. Habiendo cumplido con los requisitos, nuestro desafío fue seleccionado en diciembre de 2022. Desde entonces, la colaboración apunta a generar y mejorar las capacidades estatales, a construir y sistematizar información valiosa para la proyección de políticas públicas provinciales y comunales, a capacitar al personal en lo que establece la ley nacional, a la promoción de los derechos y a propiciar intercambios y alianzas estratégicas con los actores con injerencia en la materia. En definitiva, a construir las bases institucionales y a dar los primeros pasos en el desarrollo de una política pública integral y transversal hacia la población migrante residente en los 135 municipios bonaerenses, desde un enfoque de derechos humanos y pluricultural tal como se fija en la Ley N°25.871 y en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Como se dijo anteriormente, la ausencia de capacidades en este campo de intervención se relaciona con el hecho de que, convencionalmente, tanto desde el ámbito académico como desde la esfera política, las migraciones internacionales han sido concebidas como una materia de exclusiva incumbencia del gobierno central, desatendiendo el rol fundamental que

desempeñan las instancias gubernamentales subnacionales (provinciales y municipales) en este terreno. Y aunque la dimensión del control de fronteras, los sistemas de admisión y acceso a la residencia es incumbencia del Gobierno Nacional, ciertamente las agencias estatales provinciales y municipales tienen un gran papel en relación con la integración socioeconómica, cultural y política de esta población tal como lo fija la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Migraciones N°25.871, la Ley N°5109 que regula la vida electoral en la provincia y la N°11.700 sobre el Régimen Electoral de Extranjeros.

El grupo de investigadores/as a cargo de asistir a la Dirección en este desafío, identificó que el marco garantista que ofrece la ley de migraciones en materia de derechos se ha revelado insuficiente y que aún persiste una considerable distancia entre el propósito de la ley y la institucionalidad existente. Esto se debe a una multicausalidad de retos y dificultades pendientes que no se han podido superar. Entre ellas, las políticas de algunos gobiernos subnacionales que trazan mecanismos de exclusión de la población migrante en su acceso a distintos servicios y bienes públicos; el desconocimiento de la realidad migratoria, las características y las dificultades que sortean para acceder a los derechos; la falta de información sobre la legislación migratoria, incluso en las estructuras estatales (especialmente a escala subnacional), particularmente de quienes toman decisiones o están en contacto directo con población migrante. Así, estos equipos se proponen desandar las dificultades que atraviesan a la Provincia de Buenos Aires al momento de desplegar una institu-

cionalidad, una agenda de políticas coordinada, coherente e integral para la efectiva realización de los/as migrantes. Finalmente, la expectativa también apunta a que esta experiencia pueda contribuir al desarrollo de capacidades en gobiernos locales y en otras provincias.

5. Alianzas internacionales

Además de las articulaciones enumeradas anteriormente, desde la Dirección de Migraciones se forjó una agenda de trabajo con la Organización Internacional para las Migraciones. La OIM es parte del sistema de las Naciones Unidas y su labor está consagrada al principio de que la migración sea ordenada, segura y regular. Con una perspectiva que entiende que los movimientos poblacionales en condiciones dignas benefician a la sociedad en su conjunto, esta organización fomenta la comprensión de las cuestiones migratorias, a alentar el desarrollo socioeconómico; a velar por el respeto de los derechos humanos y el bienestar de los/as migrantes; así como a encarar los retos que plantean estos desplazamientos a nivel operativo. Este organismo tiene una larga y frondosa trayectoria en estos asuntos a partir del apoyo técnico, la implementación, promoción y coordinación de líneas de trabajo con el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y locales, los Consulados, las Embajadas y las organizaciones de migrantes, entre otros actores.

Por ello, esta Dirección tiene una línea de trabajo y cooperación con la OIM con la intención de fortalecer las capacidades estatales, la planificación pública, la organización comunitaria

y la participación ciudadana; de potenciar la producción y la difusión de contenidos audiovisuales y gráficos que permitan visibilizar los derechos de las personas migrantes; de garantizar la formación en derechos, interculturalidad, buenas prácticas en gobernanza migratoria y temáticas afines dirigidos a agentes públicos, organizaciones migrantes y público en general; así como a promover la investigación para conocer a la población migrante y contar con datos empíricos para el desarrollo de políticas públicas.

Además, la OIM participó en el Primer Congreso Bonaerense de Migraciones en la Mesa 3 orientada a indagar en las buenas prácticas municipales. Asimismo, la Dirección de Migraciones Internacionales difundió entre los municipios bonaerenses la convocatoria al Programa MigraCiudades en el que quedaron seleccionados doce municipios de todo el país y, por la Provincia de Buenos Aires, Lomas de Zamora y Marcos Paz. Esta iniciativa que, durante el 2022 se desplegó bajo la metodología de los Indicadores de la Gobernanza Migratoria (IGM) en Quilmes, se orienta a trabajar y fortalecer la política migratoria local y su gobernanza, a perfeccionar las capacidades de diagnóstico, de identificación de áreas de mejora y así lograr priorizar las líneas de acción. Las políticas planificadas y con bases empíricas, el cumplimiento de los compromisos internacionales y de la legislación nacional, así como la coordinación y la integración de todas las áreas de gestión en función de atender a la temática migrante son fundamentales para alcanzar una migración segura, ordenada y regular.

Finalmente, desde la Dirección de Migraciones Internacionales se iniciaron conversaciones, con la intención de desarrollar una hoja de ruta conjunta, con la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y con el Centro de Apoyo al Refugiado (ADRA). Con ambas institu-

ciones la tarea será formar a los miembros de la Mesa Interministerial en relación a condición de persona refugiada y organizar el Segundo Congreso Bonaerense de Migraciones apuntando al tratamiento de problemáticas más específicas de esta población.

CONCLUSIONES

La migración ha formado parte de la experiencia humana desde los albores de la historia, y reconocemos que genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado, y que estos efectos positivos pueden optimizarse mejorando la gobernanza de la migración.

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 2018.

Entendiendo la importancia de garantizar derechos, de abordar integralmente a la población migrante con una perspectiva transversal a todas las áreas de gobierno, de generar alianzas con actores estratégicos como la academia, las asociaciones de migrantes, los municipios, el Estado Nacional y otros Estados Subnacionales, así como organismos internacionales para potenciar los esfuerzos de cara a los grandes desafíos que enfrentamos es que se inició este proceso de institucionalización.

Aunque es muy reciente, lo hecho hasta aquí ha permitido aprehender prácticas políticas estatales, recuperar un saber-hacer de lo público, desarrollar una práctica acerca de cómo gestionar, recuperando experiencias migratorias locales, provinciales, regionales, nacionales y mundiales; desplegando una metodología y criterios propios acordes a los objetivos delimitados; y, quizás lo más potente, impulsó una re-configuración de la estatalidad en función de contar con un abordaje integral de las migraciones.

Es evidente que los temas urgentes que cruzan a los movimientos humanos son muchos y muy complejos. No ha sido posible tratarlos todos en este primer año de trabajo. Pero el camino transitado tiene continuidad y, este año, se agregarán interseccionalidades con los cultos, con las niñeces, con las mujeres y las cadenas globales de cuidado. Además, se apuntalará el esfuerzo por capacitar a todos/as los/as agentes de la Administración Pública Provincial en la Ley N°25.871 para mitigar las prácticas expulsivas o discriminatorias por parte del personal. La vocación es seguir coordinando las tareas con los demás organismos provinciales, con los municipios, con el Estado Nacional, las organizaciones de migrantes y los organismos internacionales para que este asunto esté en lo más alto de la agenda provincial hasta desarrollar e implementar una perspectiva migrante para la política pública bonaerense, esto es que atienda al hecho de que una parte importante de nuestra población nació en otro país, que ha tenido que pasar por muchas mudanzas, pérdidas y vulneraciones, que no siempre compartimos el mismo idioma, que la información debe ser accesible y sencilla, y que la tramitación de la documentación no puede obstruir el acceso a beneficios, servicios y derechos ciudadanos.

Migrar es un derecho humano. Que así sea.

BIBLIOGRAFÍA

Beasley-Murray, J., M. A. Cameron y E. Hershberg

2010 Latin America's left turns: a tour d'horizon. *En: Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change* (M.A. Cameron y E. Hershberg). Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Calderón Chelius, L.

2006 *El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio*. Sociológica, 21(60), 43-74.

Canelo, B., N. Gavazzo y L. Nejamkis

2018 Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol.18, N° 1, págs. 150 a 182.

Champagne, P.

2013 La visión del Estado. *En: La miseria del mundo.* (P. Bourdieu dir.). Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, pág. 187.

López Sala, A. M.

2005 *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria.* Anthropos, Barcelona.

2005b *El control de la inmigración: Política fronteriza selección del acceso e inmigración irregular.* ARBOR CIENCIA PENSAMIENTO Y CULTURA CLXXXI 713, 27-39.

2005c «Matters of State»? Migration Policy-Making in Spain as a new political domain» en *European Journal of International Migration and Ethnic Relations.* Berlín, The European Migration Centre. Institute for Comparative Social Research (en prensa).

Nicolao, J.

2017 Migraciones regionales y derechos a escala local. Reflexiones en torno al Municipio de General Pueyrredón. *Revista de Integración Regional Densidades*, Vol.22, págs. 113 a147.

2020 El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 20, N°1, págs. 152 a 175.

Mouffe, C.

2014 *Agonística: pensar el mundo políticamente.* -1a ed. - Fondo de Cultura Económica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2021 *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022.* Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.

2022 *Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local | Municipio de Quilmes (Argentina).* Puede consultarse en: <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-nivel-local-perfil-2022-municipio-de-quilme>

2016 *Marco de Gobernanza sobre la Migración.* Ginebra. Puede consultarse en: <https://publications.iom.int/es/books/marco-de-gobernanza-sobre-la-migracion>

Penchaszadeh, A. P., y F. Arlettaz

2022 Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires. *Derecho PUCP*, N°89, págs. 141 a175.

Pereira Da Silva, F.

2018 La bajada de la marea rosa en América Latina. Una introducción. *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*. Año 5, N° 8, págs. 59 a 66.

Dirección Nacional de Población (DNP)

2022 *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER*. Dirección Nacional de Población, Buenos Aires, Argentina.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ordenanza Municipal N°7564/20 del Concejo Deliberante de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca. Disponible en: <http://concejosfvcatamarca.gob.ar/digesto/digesto/archivos/7564.pdf>

Ley N° 3726 - Provincia de Santa Cruz.

Disponible en: <https://www.santacruz.gob.ar/boletin/21/Enero21/B.O.%205525%2015-01-21.pdf>

Ley N°25.871. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

MUJERES MIGRANTES Y MEDIOS DE VIDA EN ARGENTINA: EL EMPRENDEDURISMO FEMENINO VENEZOLANO ACOMPAÑADO DESDE UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

06

Yanina A. Torres

RESUMEN

En los últimos años, el contexto socioeconómico en la República Argentina ha sido complejo y sigue planteando grandes obstáculos para la integración sociolaboral de las poblaciones migrantes en situación de mayor vulnerabilidad. Las cifras oficiales muestran que, desde la irrupción de la pandemia de COVID-19, la pobreza ha aumentado en el país, a pesar de alguna mejoría de indicadores para 2021¹. Para finales de 2022, un 39,2% de personas se encontraban en situación de pobreza, y un 8,1% por debajo de la línea de indigencia². Además, la inflación sigue mostrando la tendencia alcista de los últimos años, siendo los rubros donde más se registraron aumentos aquellos directamente vinculados a la realización de derechos sociales

(agua, vivienda y electricidad)³ (INDEC, 2023). Los impactos diferenciados de esta realidad en la población pueden estar vinculados a otras variables como género, pertenencia étnica, grupo etario o situación migratoria.

En este escenario, uno de los ejes de asistencia a la población migrante por parte del SJM (Servicio Jesuita a Migrantes) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fortalecido a causa del contexto de pandemia del COVID-19) es el acompañamiento para el desarrollo de medios de vida, que busca mejorar la integración socioeconómica de las personas migrantes en la comunidad de acogida, y superar la primera respuesta de asistencia humanitaria. Para el segundo semestre de 2022, un 80% de las personas beneficiarias del área eran mujeres de entre 30 y 60 años.

1 Evolución de los indicadores de pobreza entre 2016-2023 disponibles en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>.

2 https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2302A7EBAFE4.pdf (consultado el 27 de junio de 2023).

3 https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_06_2333B45061A5.pdf (consultado el 27 de junio de 2023).

La experiencia del área “Medios de vida”, como estrategia de acompañamiento del SJM, ha evidenciado el liderazgo de las mujeres migrantes, en este caso en la búsqueda de alternativas para el sostenimiento económico de las familias. Son en su mayoría mujeres quienes participan activamente en espacios de formación, capacitación, formulación y desarrollo de microemprendimientos que puedan generarles ingresos económicos, siendo uno de los beneficios, para muchas de ellas, la posibilidad de desarrollar este tipo de actividad económica en paralelo a las tareas de cuidado que llevan a cabo en sus hogares. Esta experiencia nos permite analizar el papel protagónico de las mujeres migrantes en la gestión de medios de vida para su integración en los lugares de acogida, y preguntarnos cómo desde las organizaciones de la sociedad civil podemos acompañar estos procesos, con una perspectiva de género, que facilite además el empoderamiento de las personas beneficiarias y su contribución al desarrollo sostenible.

El trabajo del área se desarrolla asumiendo algunos de los principios rectores transversales e interdependientes del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, como son: centrarse en las personas, desarrollo sostenible, derechos humanos, enfoque pansocial y, en particular, la perspectiva de género. Esta última ha guiado las actividades implementadas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, promoviendo la igualdad, su empoderamiento y su participación como agentes de cambio, y, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para de-

jar de percibir a las personas migrantes “desde el prisma de la victimización”, tal como sugiere el Pacto.

Este acompañamiento puede ser considerado una buena práctica que ha dado respuesta a la dificultad de inserción laboral de las personas migrantes (en y luego de la pandemia COVID-19) y a la vulneración de sus derechos en situaciones de explotación laboral, en tanto que ha promovido el desarrollo de medios de vida en condiciones dignas, en donde se tenga en cuenta tanto la satisfacción de necesidades materiales como el bienestar de las personas, sus vínculos sociales y la recuperación de sus derechos. Tal como refiere la Declaración sobre los progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional, “muchos trabajadores migrantes, especialmente las mujeres, siguen experimentando condiciones de trabajo precarias, fraude salarial, explotación laboral, salarios reducidos, despidos discriminatorios, retención de presentaciones, licencias sin sueldo forzadas y separaciones prolongadas de sus familias, situaciones que se han agravado durante la pandemia de COVID-19”. En respuesta a esta situación, consideramos pertinente desde una organización de la sociedad civil apoyar otro tipo de iniciativas laborales, alineadas con los objetivos y compromisos del Pacto y por lo tanto a las necesidades concretas de las personas migrantes. En este sentido, se busca reconocer las contribuciones positivas de las personas migrantes al desarrollo sostenible, a través de sus capacidades humanas, socioeconómicas y culturales, y el valor y la dignidad de su trabajo, tal como menciona la Declaración sobre los progresos al retomar los propósitos del Pacto.

INTRODUCCIÓN

Podemos decir que la migración es una tendencia regular y antigua del comportamiento humano, casi siempre asociada a mejorar las condiciones que las personas tenían cuando partieron. No obstante, el fenómeno migratorio se ha complejizado contemporáneamente. Nos encontramos en un mundo caracterizado por un aumento de la movilidad internacional de personas, y una mayor diversidad de la misma. Nuevos países en escena (de origen, tránsito y destino), diversificación de las rutas, retornos y devoluciones, políticas migratorias para favorecer el orden y la seguridad que, sin embargo, no siempre garantizan los derechos de quienes migran. En el contexto internacional emergen situaciones que propician éxodos masivos de personas. Los Estados receptores se encuentran ante grandes desafíos vinculados a la inclusión, el respeto de los derechos humanos y la multiculturalidad. Las personas migrantes continúan movilizándose, por diversas causas, muchas de ellas relacionadas a la misma supervivencia y buscan estrategias para circular, cruzar fronteras e insertarse en nuevos territorios.

La migración se relaciona directamente con las características de las personas (edad, género, etnicidad, clase, estatus migratorio). Muchas veces exacerba vulnerabilidades ya existentes antes de partir, o las crea ante la falta de respuesta (barreras de regularización y de integración socioeconómica), refuerza estereotipos y

desigualdades (por ejemplo división sexual del trabajo o discriminación a personas afrodescendientes). No obstante, también puede significar oportunidades de empoderamiento, realización y bienestar.

Un concepto vinculado directamente a la migración es el de integración, definido por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) como un “proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por el cual los migrantes se incorporan a la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora. Ello conlleva una serie de responsabilidades conjuntas para los migrantes y las comunidades, y comprende otras nociones conexas como la inclusión y la cohesión social”⁴. Este proceso abarca distintas dimensiones, que incluyen el marco normativo, que regula y reconoce los derechos y deberes de las personas migrantes y refugiadas, la inserción laboral, el acceso a la salud, la educación y la vivienda, hasta la esfera familiar, cultural y afectiva. Dentro del ámbito laboral es importante destacar el trabajo como derecho humano fundamental, que permite la realización de otros derechos humanos tales como la igualdad, la salud y la libertad, y como herramienta organizadora de la vida social, que contribuye a la realización personal así como también a la generación de recursos económicos (Gradin, A., V. Soto Pimentel y C. Ferraria Mango, 2022).

En relación a la inserción laboral, el concepto de Medios de Vida (MdV) nos permite pensar el trabajo más allá del mercado laboral, ya que

⁴ Términos fundamentales sobre migración en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

hace referencia a “todas aquellas actividades que las personas realizan para ganarse la vida, así como las habilidades, capacidades y capitales que tienen y que les permiten asegurar sus necesidades básicas (individuales o colectivas) de forma sostenible y digna procurando el ejercicio de su ciudadanía y el pleno goce de sus derechos.”⁵. Complementariamente, la noción de Medios de Vida Sostenibles (MVS) abarca, “los bienes y capitales que las personas necesitan, los medios con los que las personas generan sustento, el contexto en el cual se genera ese sustento y los factores que vulneran la subsistencia en momentos de crisis.” (PNUD, 2021:16). Lo que se esperaría entonces, del desarrollo de medios de vida, es mayores posibilidades de generación de ingresos, aumento del bienestar, reducción de la vulnerabilidad, mejora de la seguridad alimentaria y, en lo posible, un uso más sostenible de los recursos naturales.

El apoyo al emprendedurismo puede verse como una estrategia oportuna para desarrollar medios de vida sostenibles, para las personas migrantes que encuentran dificultades y obstáculos en la generación de ingresos a través del sistema laboral instituido. Además, estas iniciativas económicas, individuales, familiares o colectivas, permiten recuperar aquellos saberes y habilidades que traspasan las fronteras y que forman parte de las historias de vida de quienes se encuentran en un proceso migratorio. Algu-

nas personas deciden incursionar, a través de un emprendimiento, en ámbitos o rubros nunca antes transitados, y muchas otras recurren a saberes familiares y habilidades adquiridas anteriormente en sus países de origen, que en este momento de sus vidas son recuperados para transformarse en oportunidades de trabajo. Partir de las necesidades e intereses de estas personas permite que esta opción de acompañamiento tenga un enfoque participativo, fortaleciendo la autonomía y el empoderamiento de quienes eligen desarrollar estas iniciativas, y reinventarse ante los obstáculos que se presentan.

El área de Medios de Vida cuenta con espacios de formación para consolidar condiciones de empleabilidad y/o emprendedurismo en las personas beneficiarias (cursos de oficios y curso para emprendedores) y financiación de capital (inicial o de fortalecimiento) para la promoción de emprendimientos socioproductivos de la población migrante. Este trabajo puede enmarcarse en uno de los compromisos estipulados en la Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional en cuanto al reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas formal e informalmente por migrantes, a través de la capacitación y recualificación, y la promoción de oportunidades de trabajo decente⁶. Estas acciones también contribuyen a revertir la situación de vulnerabi-

5 Disponible en Medios de Vida - JRS LAC: <https://lac.jrs.net/es/programa/medios-de-vida/> (consultado el 27 de junio de 2023).

6 Nos comprometemos a seguir esforzándonos para facilitar el reconocimiento mutuo de las aptitudes y competencias adquiridas formal e informalmente por los migrantes, en particular expidiendo documentos a tal efecto, según proceda, apoyando la capacitación y recualificación de los migrantes y de los migrantes que regresan, promoviendo oportunidades de trabajo decente, mejorando la cooperación internacional para permitir la recuperación de los salarios ganados, las prestaciones y los derechos adquiridos de los migrantes que regresan, y promoviendo su reintegración sostenible brindándoles igualdad de acceso a la protección y los servicios sociales. (ONU, 2022)

lidad que sufren muchas trabajadoras migrantes que están expuestas a situaciones de violencia, acoso y desprotección⁷, promocionando alternativas seguras que empoderen a las personas y contribuyan a su integración y bienestar.

Otros programas del área Medios de Vida del SJM, apoyan además emprendimientos colectivos que son acompañados por un componente psicosocial, pudiendo convertirse en experiencias de resignificación de la trayectoria migratoria, y de encuentro entre pares y con la comunidad de acogida. Las personas que participan en estos espacios se empoderan a través de la creación de lazos de cooperación y solidaridad que surgen, en este caso, vinculados a la generación de medios de vida. Siendo parte de estas nuevas redes sociales, las personas tienen la oportunidad de tomar conciencia de su historia, sus necesidades, sus capacidades y fortalezas, y desarrollar sus potencialidades para procurarse su propio bienestar. Este empoderamiento les permite a las mismas personas tomar decisiones, siendo agentes activos de su nueva realidad.

Al incentivar estos emprendimientos socioproductivos comunitarios se busca rescatar las distintas habilidades y conocimientos de sus participantes, fomentar una nueva organización del trabajo basado en principios de cooperación, solidaridad, asociatividad y autogestión, y promover en última instancia el bienestar de las personas a través del trabajo y de los vínculos humanos.

DESIGUALDAD

La República Argentina es un país cuyos indicadores socioeconómicos advierten una situación prolongada de inflación y altos índices de pobreza. Las consecuencias económicas del coronavirus y las medidas de aislamiento hicieron esta situación aún más crítica para las personas migrantes, sobre todo para quienes llegaron al país en los últimos cuatro años. En la mayoría de los casos, no contaban con redes de contención ni acceso a políticas sociales, y encontraban muchas dificultades de acceso a la documentación que regularizara su estancia en el país y les permitiera acceder al mercado laboral formal. La crisis económica causada por la pandemia del COVID-19 dejó a las personas en situación de migración forzada, y en mayor medida a las mujeres cabeza de hogar, como una de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Esto ha planteado, para las organizaciones dedicadas a trabajar con esta población, el desafío de propiciar procesos de integración socioeconómica, con el objetivo de acompañarlas más allá de la primera respuesta inmediata de tipo humanitaria.

Un gran número de personas de nacionalidad venezolana recurren al acompañamiento del Servicio Jesuita a Migrantes, luego de haber migrado a causa del deterioro de las condiciones

⁷ Nos comprometemos a mejorar la cooperación para hacer frente a la violencia, incluida la violencia sexual y de género, y al acoso contra las trabajadoras migrantes, en consonancia con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional y las normas laborales pertinentes, y a eliminar las situaciones de vulnerabilidad de las trabajadoras migrantes promoviendo el trabajo decente, como las políticas de salario mínimo, facilitando un acceso seguro y efectivo a la justicia, y protegiendo y apoyando a las víctimas y supervivientes de todas las formas de violencia, incluido el acoso. (ONU, 2022)

de vida en el país de origen, los hechos de violencia, la vulneración de derechos, y las dificultades de acceso a bienes y servicios de primera necesidad. La pandemia impactó además en los proyectos de vida de aquellos que intentaban asentarse en otros países latinoamericanos, en muchos de los cuales a las dificultades económicas del contexto se le sumaron hechos de xenofobia y discriminación (SJM, 2022).

Luego del aislamiento por COVID-19, que afectó gravemente a los sectores económicos ocupados por gran cantidad de trabajadores migrantes (hoteles, restaurantes y comercio), las mismas familias incentivaron su reactivación económica a través del impulso de microemprendimientos. Desde el SJM, el apoyo a través del programa de “capital semilla” surgió, entonces, para otorgar financiamiento de forma ágil y oportuna a quienes más lo necesitaban y no contaban con el capital para desarrollar sus capacidades productivas y comerciales. Así, los financiamientos son una herramienta pertinente para apoyar a la población migrante en situación de vulnerabilidad, que no puede incorporarse al sistema económico formal en relación de dependencia, y para fortalecer aquellos emprendimientos que habían empezado a surgir en este contexto. Un análisis de estas asignaciones, efectuadas en su mayoría a personas de nacionalidad venezolana, nos muestra que las mujeres protagonizan las gestiones para el inicio y desarrollo de microemprendimientos y espacios de formación.

En el primer año del programa, 2021, más cercano a la emergencia de la pandemia, las personas beneficiarias se enfrentaban a la dificultad de integración sociolaboral. Esta última, vinculada en gran medida a las barreras en el acceso a la regularización del estatus migratorio. Para 2022, la mitad de las personas beneficiarias ya tenía residencia permanente, sin embargo, muchas de ellas manifestaban también dificultades para generar ingresos estables, o para hacer que sus emprendimientos fueran sostenibles.

Así, la situación de precariedad económica en que se encontraba buena parte de la población beneficiaria del programa, era independiente de su situación migratoria o su estatus de regularización.

Muchas de las personas de nacionalidad venezolana en situación de mayor vulnerabilidad, que ingresaron al país en contexto de cierre temporal de fronteras, se vieron en la necesidad de ingresar por pasos no habilitados, sin registro de entrada. Esto se convirtió en un inconveniente a la hora de tramitar su regularización en el territorio. En el acompañamiento del SJM a dicha población, detectamos que esta situación obstaculizaba su entrada al sistema laboral, sobre todo cuando además los empleadores suelen ser reacios a contratar personas migrantes con residencia precaria⁸, pese a que la legislación vigente los habilite para hacerlo. Lo anterior confirma lo desarrollado por otras autoras: las personas migrantes que enfrentan barreras para regularizar su situación migratoria termi-

⁸ Residencia Precaria es el nombre que se le da al certificado que se otorga a las personas que inician el trámite de regularización, para acceder a una residencia temporal o permanente, en el territorio argentino.

nan insertándose, entonces, en el sector informal del mercado de trabajo, lo cual supone una posición de vulnerabilidad, y mayores riesgos de explotación, malos salarios, informalidad y dificultad para salir de la red de precarización (Espiro y Zubrzycki, 2022).

En este contexto de difícil acceso a la regularización e inserciones laborales en el sector informal, nos preguntamos cuáles son las categorías de empleos a los cuales las mujeres migrantes suelen acceder. Según la CEPAL, “un número cada vez mayor de mujeres migra por su cuenta, ya que existe una creciente demanda de empleos generalmente manejados por mujeres, en particular el trabajo doméstico y las actividades de cuidado (...) Las mujeres son empleadas en los trabajos peor remunerados, sufren aislamiento, explotación y acoso sexual. Un riesgo asociado a la condición de género de las personas migrantes es la discriminación que sufren las mujeres en el mercado laboral.” (citado en PNUD, 2022: 9). Expresiones de este fenómeno son, “la falta de regulación del sector de mayor inserción laboral femenina —el servicio doméstico y el de cuidados—, lo que conlleva la vulneración de los derechos laborales de las mujeres, su derecho al cuidado y su acceso a servicios de salud, particularmente de salud sexual y reproductiva, donde encuentra a menudo obstáculos y limitaciones.” (PNUD, 2022:9)

Muchas de las mujeres que se acercan al área Medios de Vida del SJM con la intención de iniciar un emprendimiento propio, refieren que

han trabajado en servicio doméstico o en tareas de cuidado de personas mayores. Algunas afirman que estas oportunidades laborales les demandan tantas horas que interfieren en sus propias tareas de cuidado, por ejemplo de hijos/as o nietos/as, por lo que se ven forzadas a abandonarlas. Ante la ausencia de redes familiares, muchas de ellas intentan buscar otra mujer que cuide de sus hijos/as, pero la baja remuneración en sus propios trabajos no les permite afrontar tal gasto. Otras mujeres, de mayor edad, se encuentran imposibilitadas de continuar con este tipo de empleos por cuestiones de salud y el esfuerzo físico que implican. Y otras, simplemente no se resignan a que ésta sea su única alternativa para generar ingresos.

Estos ejemplos nos permiten observar cómo las relaciones de poder, y las categorías de género y clase, se reflejan en las oportunidades y el campo laboral de las mujeres migrantes. El empleo de las mujeres de clase media-alta ha generado una alta demanda de otras mujeres, de estratos más bajos, que cumplan la función de cuidadoras, generando “cadenas de mundiales de afecto y asistencia”⁹ que, a su vez, suelen generar jerarquías en donde se van precarizando las condiciones económicas y laborales de los últimos eslabones. En estos casos se sigue asociando este tipo de trabajo con el género femenino, y además continúa siendo un rubro precarizado asociado a mujeres en situación de vulnerabilidad, incluyendo migrantes y refugiadas.

⁹ Esto se refiere a una “serie de vínculos personales entre gente de todo el mundo, basadas en una labor remunerada o no remunerada de asistencia” (Hochschils, citada en Gregorio, 2012).

Paiewonsky (2007: 5) lo explica de esta manera:

“Quizás la característica más notable de la migración femenina es cómo ésta se sustenta en la continua reproducción y explotación de las desigualdades de género en el marco del capitalismo global. La mayoría de las trabajadoras migrantes realizan “trabajos de mujeres” como niñeras, empleadas domésticas o trabajadoras sexuales, los nichos laborales menos deseables en términos de remuneración, condiciones laborales, protección legal y reconocimiento social. De esta forma el género actúa como principio organizador del mercado laboral en los países de destino, reproduciendo y reforzando patrones de género preexistentes que discriminan a las mujeres. Pero no se trata solo de que sean mujeres las que realizan estos trabajos, sino mujeres de ciertas razas, clases, orígenes étnicos y/o nacionalidades. De esta forma el género se entrecruza con otras formas de opresión para facilitar la explotación de las mujeres migrantes y relegarlas a condiciones de servilismo (domésticas) y desprecio social (trabajadoras sexuales)”.

Como sostiene también Carmen Gregorio (2012: 577), existe un “régimen económico y político que invisibiliza e infravalora el trabajo reproductivo en el contexto actual de crisis de cuidados”. Según esta investigadora “es urgente politizar los cuidados sacándolos del espacio privado del hogar y de su contenido

naturalizado en su asociación con lo femenino, para situarlos en el centro de procesos políticos e históricos que construyen cuerpos generizados, sexualizados, racionalizados, entizados y desterritorializados en su relación con el cuidado, tratando de evitar, con ello, la definición de las mujeres como seres afectivos y asistenciales desde la asunción de su presunta relación con la procreación y la crianza” (Ídem).

Cuestionarnos acerca de las condiciones de estos trabajos “destinados” a las mujeres migrantes es entonces una forma de visibilizar este sector para evitar la reproducción de la desigualdad, exigir una mejora en estas condiciones, y dar lugar a la elección de otras opciones de medios de vida en la cual las personas participen activamente. Al escuchar a las mujeres acompañadas desde el área Medios de Vida del SJM, ellas plantean que los únicos trabajos que suelen conseguir son aquellos vinculados a servicios de limpieza y de cuidado con muy bajas remuneraciones y por fuera del sistema laboral formal. Refieren que utilizar sus conocimientos de cocina, o costura, por ejemplo, para crear sus propios negocios, les permitiría mejores ingresos que los ofrecidos por estos empleadores. Esta constatación nos demanda, a las organizaciones que acompañamos a poblaciones migrantes y refugiadas, una consideración crítica de la situación para proponer y diseñar acciones consecuentes con las problemáticas a las que las personas se enfrentan.

MUJERES EMPRENDEDORAS

Como expone Rosas (2014), asistimos a una feminización del discurso migratorio que tiene que ver con el interés de visibilizar el rol económico, social, cultural y político que llevan a cabo millones de mujeres migrantes en el mundo. Y esto implica también observar cómo esas mismas mujeres resisten o confrontan desde su propio saber a las relaciones de poder y dominación. Carmen Gregorio llama a esto un “enfoque de mujer”, en tanto que busca “visibilizar la experiencia y las particularidades de las migraciones femeninas, con la intención de llenar el vacío de una mirada androcéntrica que considera al hombre como el único protagonista.” (2012: 571).

Retomando la experiencia del SJM en la ciudad de Buenos Aires, la mayoría de las mujeres asistidas son de nacionalidad venezolana, que han migrado en los últimos cuatro años debido al detrimento que el contexto socioeconómico y político en su país de origen ha causado en sus vidas cotidianas. Observamos un gran liderazgo de su parte en la búsqueda del acompañamiento de la organización. Son ellas las encargadas de buscar las ayudas correspondientes en cuanto a regularización migratoria, escolarización de sus hijos/as, asistencia de alimentos y habitacional, acompañamiento psicosocial y para el desarrollo de medios de vida. La búsqueda laboral casi siempre se les dificulta por tener hijos/as muy pequeños/as o que asisten a las instituciones escolares solo unas pocas horas. Otras, cui-

dan a sus nietos/as y se enfrentan a las limitaciones de acceso al empleo que supone tener más de 60 años. Muchas de ellas se transformaron en cabeza de hogar tras haberse liberado de parejas que las violentaban.

Estas mujeres deciden, entonces, crear su propio negocio como fuente de ingresos que pueda adecuarse a su rol de cuidadoras. Planifican y desarrollan micro emprendimientos de gastronomía, manicuría, estética, costura, entre otros. Protagonizan además espacios de formación, participan en iniciativas de acompañamiento psicosocial y se abocan al desarrollo de emprendimientos individuales y colectivos.

Así, las mismas familias migrantes incentivan su reactivación económica a través del impulso de emprendimientos, encabezados en su mayoría por mujeres. Se observó en estos últimos dos años de acompañamiento, que son ellas quienes más participan activamente en la búsqueda de alternativas para su sostenimiento económico y formulan estos proyectos de negocio, siendo uno de los beneficios para muchas, la posibilidad de desarrollar estos emprendimientos en paralelo a las tareas de cuidado que llevan a cabo en sus hogares.

A partir de estas acciones, muchas también comienzan un proceso de “empoderamiento”, en el cual pueden empezar a cuestionarse su rol como mujeres-madres y abrirse paso a nuevos escenarios en donde hacen frente a la desigualdad. Reflexionan acerca de su poder en la toma de decisiones y en la reorganización de su sistema familiar, analizan otros roles y desnaturalizan sus obligaciones. En este sentido podemos si-

tuar a la migración quizás como un componente que puede dar lugar a estas reflexiones/acciones, no necesariamente como causa pero seguramente como factor desestabilizador que, así como refuerza estereotipos, también posibilita nuevas concepciones acerca de sí mismas y de su relación con los otros.

El acceso al programa “capital semilla”, como financiamiento para la compra de materias primas, insumos o herramientas, ya sea para comenzar o escalar sus micro negocios, fue acompañado de otras acciones clave para la integración. Este apoyo económico resulta más sostenible cuando se lo acompaña de espacios de formación, en donde las beneficiarias entran en contacto con aquellos conocimientos básicos necesarios para llevar un negocio adelante y mantenerlo en el tiempo (formulación de modelo de negocio, marketing, ventas, presupuestos, etc.). Pero además, para una parte de la población acompañada, también resulta importante el desarrollo de nuevas habilidades y destrezas, y es en este sentido que el aprendizaje de oficios (como por ejemplo la costura, el tejido, las técnicas de estampados textiles, entre otros) tiene un fuerte potencial, ya que habilita el desarrollo profesional ya sea para la búsqueda laboral o el autoempleo. Este desarrollo de capacidades tiene un efecto positivo en las personas, ya que fortalece su autonomía. Encuentran en estos espacios herramientas que les permiten reconocer sus potencialidades y comenzar a planificar acciones en la que ellas mismas participen de la respuesta a sus propias necesidades.

Habilitar espacios de encuentro entre las personas acompañadas es una acción que beneficia la creación de redes, en donde se fomenta el aprendizaje entre pares y se crea también un espacio de memoria colectiva, en donde las personas comparten intereses, necesidades, problemas, objetivos, y elaboran de manera conjunta su pasado. Comprender quiénes son, en qué situación se encuentran actualmente, y cuáles son sus necesidades, es el primer paso para el empoderamiento. Pero para avanzar, y que estas acciones no profundicen la marginación de las poblaciones migrantes, se debe fomentar la relación con la comunidad de acogida, destacando los beneficios que pueden obtener en este intercambio. Visibilizar el trabajo de las personas migrantes y propiciar la apertura hacia el entorno, puede generar nuevas redes que potencien las iniciativas económicas.

Por último, el apoyo a emprendimientos colectivos ha demostrado ser una estrategia que fortalece la integración. A través de estos espacios colectivos se incentivan las relaciones humanas como forma de fortalecimiento de los medios de vida, y se persigue la igualdad y la integración a través de espacios diversos y democráticos. Las personas participantes intercambian saberes, se convierten en formadoras, en aprendices, en líderes; definen roles y estrategias que potencian su trabajo. Transforman su realidad a través de lazos de cooperación, los cuales no se generan y sostienen per se, sino que presentan un desafío en el acompañamiento.

CONCLUSIÓN

Reconocer a estas mujeres como líderes de su proceso migratorio y examinar su situación, utilizando herramientas conceptuales como son la desigualdad en relación al género, etnia, clase y estatuto migratorio, nos obliga a reorganizar nuestra tarea y plantear acciones estratégicas acordes a su realidad en el territorio de acogida. El enfoque de género e interseccionalidad, amplía nuestra mirada a la hora de formular propuestas de integración socioeconómica que faciliten su acceso a derechos.

La participación de estas mujeres en la búsqueda de medios de vida nos permite pensar en ellas como agentes de cambio, con un rol activo a la hora de involucrarse en su propio proceso de inclusión, y no meramente respondiendo a las ofertas de trabajo que les son asignadas por la sociedad por su género y situación de vulnerabilidad. Pensar el género en relación a la clase nos ayuda también a analizar la situación de las personas migrantes, en este caso de nacionalidad venezolana, distinguiendo distintas poblaciones con diversas necesidades, vulnerabilidades y recursos de afrontamiento. Las categorías de género, clase y etnia¹⁰ regulan las relaciones sociales, que se reproducen y habilitan o no posibilidades para los sujetos. Entender su funcionamiento resulta esencial para acompañar a las personas en su proyecto migratorio y de vida sin caer en el asistencialismo paternalista y en la reproducción de las desigualdades.

Apoyar los emprendimientos de las personas migrantes es una forma de acompañar a las personas en su proceso migratorio, respetando su autonomía, reconociendo sus capacidades, y brindando soporte, a veces a través del acceso al capital, a nuevos conocimientos, o incentivando las redes y la integración local, para facilitar su incorporación al mercado local.

Acompañar este tipo de iniciativas de emprendimiento y economías solidarias es una forma de tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, como la carga que implica en su vida diaria las labores de cuidado. Potenciar su rol productivo es uno de los desafíos en nuestra misión de promover el desarrollo de las poblaciones acompañadas, y hacerlo a través del emprendedurismo, es una respuesta viable ante las barreras de acceso que sufren las personas migrantes en relación al empleo formal.

Podemos decir que sumarle a esta tarea el componente psicosocial en el acompañamiento, nos permite, además, abrir un espacio para la resignificación de todo lo que han vivido estas personas en su proceso migratorio, sobre todo en casos de migraciones forzadas o no elegidas; reinventarse y crear nuevas condiciones de bienestar.

Por último, debemos entender que estos emprendimientos deberían ser una elección para las personas migrantes, y no la única alternativa ante las dificultades que enfrentan en su proceso de integración. Es de máxima importancia que todas las partes involucradas en acompañar dicho proceso provean respuestas eficientes y se comprometan a mejorar las condiciones materiales para el acceso, la igualdad, y la libertad de las mujeres migrantes como sujetos de derecho.

Si bien estas economías alternativas se presentan como oportunidades ante el desempleo y la precariedad laboral, debemos velar por el cumplimiento del objetivo número 6 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que plantea la necesidad de una contratación equitativa y ética y condiciones que garanticen el trabajo decente para las personas migrantes, para protegerlos de cualquier forma de explotación y abuso. En relación a este objetivo, el punto 28 de la Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional muestra que “la falta de reconocimiento mutuo de las competencias y cualificaciones de los migrantes limita su potencial, los beneficios que pueden obtener de su trabajo y su contribución al desarrollo sostenible, y hace que los migrantes sean vulnerables a la explotación.”

El trabajo del área de Medios de Vida propone acciones que confluyen con los siguientes objetivos del Pacto: 16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social, (a través de espacios colectivos y psicosociales); 18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias, (facilitando espacios de formación); y 19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países, (contribuyendo al desarrollo de iniciativas de emprendedurismo y economía social y solidaria). En relación al último punto, el programa de “Capital Semilla” coincide con la propuesta de “elaborar programas de apoyo y productos financieros específicos que faciliten las inversiones y el emprendimiento de los migrantes y las diásporas”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Espiro, M. L. y B. Zubrzycki

2022 Hecha la ley, hecha la trampa: el mercado laboral para migrantes senegaleses en Argentina. *Migración y Trabajo Decente: Retos para el Sur Global*. Bogotá. Editorial Dejusticia.

Gradin, A., V. Soto Pimentel y C. Ferraria Mango

2022 *La migración suma: manual para la incidencia y la generación de estrategias de integración socioeconómicas en países de acogida* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso, Argentina. Libro digital, PDF/A

Gregorio, C.

2012 Tensiones conceptuales en la relación entre género y migraciones. Reflexiones desde la etnografía y la crítica feminista. *Papeles: revista de sociología*, Vol. 97, N°. 3, p. 569-590, <https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/255851>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

2023 Índice de precios al consumidor (IPC). Puede consultarse en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_06_2333B45061A5.pdf.

(n.d.) Cuadros de pobreza e indigencia para el total de aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2016 a segundo semestre de 2022. Puede consultarse en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152> (consultado 27 de junio de 2023).

Organización de Naciones Unidas – Asamblea General

2022 Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional. A/RES/76/266.

2019 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. A/RES/73/195.

Paiewonsky, D.

2007 Feminización de la migración. *Serie Género, Migración y Desarrollo*. Documento de Trabajo N°1, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), <http://www.un-instraw.org>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2021 *Guía de Planificación: Mujeres migrantes y medios de vida | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*. (s. f.). UNDP. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/guia-de-planificacion-mujeres-migrantes-y-medios-de-vida>

Rosas, C.

2013 *Discusiones, voces y silencios en torno a las migraciones de mujeres y varones latinoamericanos: notas para una agenda analítica y política*; Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina; *Anuario Americanista Europeo*; 11; 12-2013; 127-148

Servicio Jesuita a Migrantes Argentina-Uruguay (SJM ARU)

2022 *Informe Movilidades, derechos y fronteras en contexto pandemia: situaciones de vulnerabilidad y barreras de inclusión de personas migrantes y refugiadas en Argentina*. https://drive.google.com/file/d/1BXGASUUYSCL_yGLQB73wT2CClthzVfrJ/view

Urueña, M. T.

2017 *Manual Medios de Vida*. Servicio Jesuita a Refugiados (SJR).

LOS/AS AUTORES/AS

Dalila Polack es Licenciada en Sociología (UBA), Magister en Derechos Humanos (UNTREF). Coordinadora del proyecto sobre movilidad ambiental/climática y datos de la Oficina Regional de la OIM para América del Sur.

Alfredo López Rita es Graduado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Gestión de las Políticas Migratorias Internacionales (UNTREF) y en Migraciones y Asilo desde una Perspectiva de Derechos Humanos (UNLA). Magister en Relaciones Internacionales por FLACSO Argentina, ha publicado artículos en diversas revistas académicas especializadas de su país, Colombia, México y Paraguay. Desde 2003 se desempeña en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de Argentina, donde fue Coordinador del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”; Coordinador del Área de Oficinas Migratorias Móviles, luego Programa de Abordaje Territorial y Jefe de la Oficina Migratoria CABA Oeste. Desde 2019 es Director General de Inmigración de la DNM y desde 2020 Presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) de la República Argentina.

María Fernanda Florez es Licenciada en Sociología (UBA), Profesora de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología (UBA), Magister en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Consultora en políticas educativas regionales y en el diseño de proyectos de fortalecimiento institucional, seminarios de gestión educativa y formación docente. Fue Directora de Articulación con la Sociedad Civil, Ministerio de

Educación de la Nación. Asesora de la Secretaría de Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias, Ministerio de Educación de la Nación, coordina las acciones del Programa “Educación, Migraciones y Movilidad Humana”.

Javier Tejerizo es Licenciado en Ciencia Política (UBA), maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (UNSAM) y Diplomado en Derecho Electoral (Austral). Desde junio de 2016 hasta diciembre de 2019 se desempeñó como Gerente Operativo de Institucionalidad Político-Electoral de la Dirección General Reforma Política y Electoral. En diciembre de 2019, asumió como Director General de dicha repartición.

Manuela Typek es Licenciada en Ciencia Política (UBA), Certificación de Posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas (FLACSO Argentina), Formación en Gestión Ágil de Proyectos (UTDT). Desde noviembre de 2022 se desempeña como Gerente Operativa de Comunicación y Ejecución de Programas de la Dirección General Reforma Política y Electoral.

Manuela Hoya es Directora de Migraciones Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Licenciada en Sociología (UNLP). Maestranda en Política y Gobierno (UNSAM). Docente universitaria (FA-UNLP). Especializada en estudios de género y migraciones.

Yanina Torres es Psicóloga (UNR), Magíster en “Acción Solidaria Internacional y de Inclusión Social” (UC3M), con certificación en curso “Migración y asilo en Argentina con enfoque de género: reflexiones desde un abordaje interdisciplinario” (Escuela de Verano UNLP), y responsable de área de Medios de Vida del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM ARU).

