

**NIÑEZ, MIGRACIONES  
Y DERECHOS HUMANOS  
EN ARGENTINA.  
ESTUDIO A 10 AÑOS DE LA  
LEY DE MIGRACIONES**

Informe elaborado por el Centro de Derechos  
Humanos de la Universidad Nacional de Lanús  
y el Fondo de las Naciones Unidas  
para la Infancia (UNICEF)

**NIÑEZ, MIGRACIONES  
Y DERECHOS HUMANOS  
EN ARGENTINA.  
ESTUDIO A 10 AÑOS DE LA  
LEY DE MIGRACIONES**

Informe elaborado por el Centro de Derechos  
Humanos de la Universidad Nacional de Lanús  
y el Fondo de las Naciones Unidas  
para la Infancia (UNICEF)

## **DIRECCIÓN EDITORIAL**

Gimol Pinto, Especialista en Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, UNICEF.  
Pablo Ceriani Cernadas, coordinador del programa "Migración y Asilo", del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

## **AUTORES**

Ezequiel Rodríguez Miglio, Leonel Toledo,  
Daniela Vetere.  
Ricardo Fava, Natalia Gavazzo.  
Asociación Civil "El Amanecer", Raquel Carmona,  
Beatriz Cravero, Ana Caligaris.  
Fundación Andhes, Andrés Reynoso, Clínica Jurídica de Derechos de Migrantes de la Universidad Católica de Santiago del Estero.  
Elena María Krauststoff, César Bondar, Universidad Nacional de Misiones. Cecilia Zsogon.  
Clínica Migración y Derechos Humanos y Cátedra Libre Don Jaime de Nevaes, Universidad Nacional del Comahue.  
Pastoral Migratoria del Obispado de Neuquén. Jorge Muñoz Villagrán.  
Constanza Tabbush.  
Pablo Asa, Bárbara Basile, Mariano Lanziano. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

## **INVESTIGADORES QUE COLABORARON EN LA ELABORACIÓN DE ESTE INFORME**

Clara Capurro Robles, Gisela Cardozo, Pablo Ceriani Cernadas, Paola Cymment, Lila García, Ana Gómez Sala, Laura Gottero, Agustina Hernández Bologna, Natalia Lippmann Mazzaglia, Alejandro Morlachetti, Ana Penchaszadeh (Programa Migración y Asilo, CDH-UNLa).  
María Capurro Robles.  
Silvina Gorsky, Romina Pzellinsky (UNICEF).  
Florencia Beltrame, María Pianchiola (CDH-Unla).  
Romina Hillebrand, Ivanna Kúspita (Universidad Nacional de Misiones).  
Verónica Barros, Franco Bussi, Georgina González (Universidad Nacional del Comahue)

Formato A4,  
212 páginas totales  
Primera edición  
1000 ejemplares  
Noviembre 2013

## **Edición**

Alejandro Parisi  
alejandroparisi@gmail.com

## **Diseño de portada e interiores**

Pablo Criscaut  
pcrisca@gmail.com

Impreso en Argentina

Fondo de Naciones Unidas para la infancia (UNICEF)  
buenosaires@unicef.org  
www.unicef.org.ar

Universidad Nacional de Lanús (UNLa)  
migración@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

## **AUTORIDADES**

### **Universidad Nacional de Lanús**

Rectora: Dra. Ana María Jaramillo  
Centro de Derechos Humanos  
Director: Ricardo Fava  
Consultores Académicos: Víctor Abramovich, Leonardo Franco  
Programa "Migración y Asilo"  
Coordinador: Pablo Ceriani Cernadas





## **UNICEF**

Andrés Franco, Representante  
Ennio Cuño, Representante Adjunto

*El presente documento fue elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús para el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), dando continuidad al convenio para la realización de un "Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a cinco años de la nueva ley de migraciones 25.871".*



# ÍNDICE

 <b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>08</b>
 <b>PRÓLOGO</b>	<b>09</b>
 <b>PRESENTACIÓN</b>	<b>10</b>
 <b>PRIMERA PARTE</b>	<b>15</b>
<b>I. Los derechos de la niñez en la Ley de Migraciones y la normativa sobre infancia</b>	<b>16</b>
1. Introducción	16
2. Infancia y adolescencia en el contexto de la migración ante el cambio de la normativa migratoria	16
2.1 Los derechos en la regulación de la dictadura	17
2.2 La Ley de Migraciones 25.871: un enfoque de derechos humanos	19
2.3 La ley 25.871 y los derechos de la niñez y la adolescencia	22
2.4 Los derechos de la niñez en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	24
3. El marco jurídico sobre infancia y adolescencia en Argentina	26
4. Reflexiones finales	27
<b>II. Derechos de niños y niñas migrantes en la legislación y las políticas públicas: avances y cuestiones pendientes</b>	<b>28</b>
1. Introducción	28
2. Derecho a la identidad	28
2.1 Identificación	29
2.2 Inscripción	29
2.3 Documentación	30
2.4 Padres sin documentos de su país de origen	31
3. Derecho a la salud	31
4. Derecho a la seguridad social	35
4.1 El acceso a los planes sociales	35
4.2 Las pensiones no contributivas	37
Pensiones por discapacidad	38
Pensiones para madres de siete o más hijos	38
5. Derecho a la educación	39
6. Protección judicial y garantías del debido proceso	40
6.1 Derecho a expresarse y a ser oído	40
6.2 Asistencia de intérpretes	42
6.3 Asistencia jurídica y representación legal	42
6.4 Recursos administrativos y judiciales	43
6.5 Privación de libertad a los fines de la expulsión	44
6.6 Expulsiones colectivas	44

<b>7. Protección contra la explotación laboral, erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de las y los adolescentes migrantes</b>	<b>46</b>
7.1 Erradicación del trabajo Infantil	47
7.2 Protección del trabajo adolescente	49
7.3 Autoridades administrativas y políticas públicas sobre trabajo infantil	50
7.4 Protección contra todas las formas de explotación	50
<b>8. Reflexiones Finales</b>	<b>51</b>

## **SEGUNDA PARTE** **53**

### **El trabajo interinstitucional en niñez, migración y derechos humanos.**

#### **Experiencias de articulación e incidencia en las políticas públicas** **54**

##### **Introducción de las instituciones anfitrionas de las Mesas Interinstitucionales** **54**

##### **Introducción de la Defensoría General de la Nación** **54**

##### **Introducción del Ministerio de Educación** **56**

##### **Introducción de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** **58**

###### **1. Introducción** **59**

###### **2. Presentación de los resultados preliminares de la investigación** **60**

###### **3. Experiencia de articulación de tres mesas interinstitucionales de trabajo** **60**

###### **3.1 Mesa de trabajo sobre Educación, Niñez y Migración** **62**

Emisión y convalidación de títulos **63**

Formación docente en derechos, prevención de la xenofobia e integración de la población migrante **64**

Programas de entrega de computadoras portátiles **64**

Enseñanza de idioma español para niños y niñas migrantes **65**

###### **3.2 Mesa de trabajo sobre Salud, Niñez y Migración** **66**

Encuentro - taller con migrantes **66**

Encuentro sobre formación e información para el acceso a la salud de la niñez migrante **67**

El Plan Nacer/SUMAR y el Plan Cobertura Porteña de Salud **67**

###### **3.3 Mesa de trabajo sobre Adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia** **69**

Asignación Universal por Hijo **70**

Pensiones no contributivas **71**

La resolución del INCUCAI 342/2009 **72**

Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo **72**

Difusión de los derechos de los y las migrantes **73**

###### **4. Comentarios finales** **73**

## **TERCERA PARTE** **75**

### **INFORMES REGIONALES** **76**

#### **I. Gran Buenos Aires** **76**

##### **1. Introducción** **76**

##### **2. Características generales de las migraciones de oriundos de Bolivia y Paraguay** **76**

3. La población migrante paraguaya y boliviana en el Gran Buenos Aires	81
4. El acceso a la educación de los niños y niñas migrantes y las vicisitudes de su vida escolar	82
5. Niñez migrante y derecho a la salud	87
<b>II. Provincia de Formosa</b>	<b>92</b>
1. Introducción	92
2. El derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes en las ciudades de Formosa y Clorinda	93
3. El derecho a la salud de niños y niñas migrantes en las ciudades de Formosa y Clorinda	96
4. Derecho a la Identidad	98
5. La actuación de las autoridades migratorias en la zona	100
<b>III. Provincia de Jujuy</b>	<b>102</b>
1. Introducción	102
2. Aspectos generales de la población migrante en la Provincia de Jujuy	103
2.1. Caracterización de la población migrante en la frontera La Quiaca-Villazón	103
2.2 Niñez y migración en Jujuy (niños migrantes e hijos de migrantes bolivianos nacidos en Argentina)	104
3. La ley 25. 871 y los derechos de la infancia en el marco normativo provincial	104
4. Derechos de niños/as migrantes e hijos de migrantes en Jujuy	106
4.1 Derecho a la salud	106
Caracterización	106
Programas	107
Migración y salud materna en zonas rurales	107
Migración y salud materna en zonas urbanas	108
4.2 Derecho a la Identidad, a un nombre y a una nacionalidad	109
4.3 Derecho a la educación	112
<b>IV. Provincia de Misiones</b>	<b>114</b>
1. Introducción	114
2. Niños y niñas migrantes en la ciudad fronteriza de Posadas	115
2.1 Trabajo, circulación y control en región de frontera	115
2.2 Problemas específicos de Misiones: trabajo infantil y trata de personas. El control de la Delegación Posadas de la DNM y el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia	117
2.3 Acceso a la educación de los niños y niñas migrantes y de hijos e hijas de migrantes	120
2.4 El derecho a la salud de niños y niñas migrantes y de hijos e hijas de migrantes: normas y prácticas en el sistema de salud de Posadas	123
3. La situación particular de niños y niñas migrantes en la zona de la Triple Frontera	128
<b>V. Provincias de Río Negro y Neuquén</b>	<b>131</b>
1. Introducción	131
2. Características de la población migrante en la Patagonia y particularmente en Neuquén	133
2.1 La población chilena en la Patagonia	133
2.2 La migración boliviana en la Patagonia	135
3. Los primeros años de la Ley de Migraciones: su impacto en las provincias de Río Negro y Neuquén	136

4. Marco general de derechos humanos sobre niñez y migración en las Provincias de Río Negro y Neuquén	137
5. La situación de algunos derechos en particular	138
5.1 El derecho a la educación	138
5.2 El derecho a la salud	140
6. Derecho a la Vida familiar	141
7. El rol de los organismos públicos de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil	142
<b>VI. Provincias de Salta y Tucumán</b>	<b>146</b>
1. Introducción	146
2. La cuestión migratoria en Salta y Tucumán	147
3. Marco normativo en la provincia de Salta	151
3.1 La Constitución provincial	151
3.2 Ley provincial de protección integral de niñez y la adolescencia	152
3.3 Ley provincial de educación	152
4. Marco normativo en la Provincia de Tucumán	152
4.1 La Constitución provincial	152
4.2 Ley de Protección Integral de la Infancia	153
5. El rol de los operadores y las prácticas concretas	154
<b>EXCURSO</b>	<b>157</b>
<b>La situación de los hijos e hijas de mujeres migrantes detenidas en las cárceles federales de Argentina</b>	<b>158</b>
1. Introducción	158
2. Antagonismos implícitos en la definición jurídica de “bienestar del niño”	160
3. Incremento de las mujeres extranjeras encarceladas	162
4. Vulnerabilidades en los vínculos entre la cárcel y el hogar	164
5. Condiciones de detención de Mujeres, niñas y niños	167
6. Educación y salud para niñas y niños en el encierro	173
7. Cultura “tumbera” y posibilidades de denuncia	174
8. Conclusión	176
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>179</b>
1. Coordinación interinstitucional	180
2. Difusión y capacitación en torno a la ley 25.871 y de los derechos de la niñez migrante en el contexto de la migración	181
3. Adecuación normativa	183
4. Acceso a derechos	184
4.1. Acceso a derechos sociales y culturales en particular	184
4.2. Garantías de debido proceso y derecho a la vida familiar	185
4.3 Inscripción del nacimiento y radicación de niños/as	186
5. Protección de la niñez y la adolescencia frente al trabajo	186
6. Madres migrantes privadas de la libertad	187
7. Integración social y prevención de la xenofobia	187

<b>ANEXOS</b>	<b>189</b>
<b>Anexo I</b>	<b>190</b>
<b>Estadísticas</b>	<b>190</b>
Estadísticas sobre la población migrante en Argentina	190
Estadísticas sobre personas migrantes radicadas y regularizadas en Argentina desde 2004, desagregadas por nacionalidad, sexo y edad	192
Estadísticas sobre personas migrantes en Provincia de Buenos Aires	194
Estadísticas sobre mujeres migrantes detenidas en prisiones federales que tengan hijo/as menores de 4 años	195
<b>Anexo II</b>	<b>196</b>
<b>Análisis de situaciones de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en Argentina</b>	<b>196</b>
<b>1. Presentación</b>	<b>196</b>
<b>2. El derecho a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el derecho a la vida familiar</b>	<b>196</b>
2.1 La regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes	197
2.2 Expulsión de padres/madres migrantes de niños, niñas o adolescentes nacionales o no nacionales	197
2.3 Restricciones al derecho a la reunificación familiar	199
<b>3. Acceso a derechos sociales</b>	<b>199</b>
3.1 El derecho a la educación y a las actividades recreativas	199
3.2 El derecho a la salud	201
Falta de instrucción del personal de atención al público en los centros de salud	201
Restricción en la inscripción a las listas de espera para trasplante	202
El acceso a la seguridad social. Las pensiones no contributivas	203





## AGRADECIMIENTOS

Numerosas personas e instituciones han participado en la realización de la investigación y la redacción de este informe. El equipo del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, con la colaboración del Área de Protección de UNICEF, ha trabajado en la edición y actualización de todo el documento así como en la redacción de algunos aspectos puntuales, en particular resultados del trabajo de las Mesas Interinstitucionales. A su vez, las versiones preliminares de cada capítulo fueron elaboradas por distintas instituciones o investigadores, a saber:

El capítulo dedicado a la ley de migraciones y las políticas sobre migración e infancia fue elaborado por Ezequiel Rodríguez Miglio, Leonel Toledo y Daniela Vetere, bajo la coordinación del CDHUNLa;

La sección que recopila los casos y denuncias recibidas por la Clínica Jurídica Derechos de Inmigrantes y Refugiados (UBA-CELS-CAREF) fue elaborada por Pablo Asa, Bárbara Basile, Mariano Nicolás Lanziano y actualizado por el CDHUNLa;

El capítulo sobre Neuquén y Río Negro fue realizado por la Clínica de Migración y Derechos Humanos, la Cátedra Libre Don Jaime de Nevares, de la Universidad Nacional del Comahue y la Pastoral Migratoria del Obispado de Neuquén. El equipo estuvo compuesto por Verónica Barros, Franco Bussi, Georgina Gonzales y Jorge Muñoz Villagrán;

La sección sobre Jujuy, Salta y Tucumán fue realizada por Fundación ANDHES y Clínica Jurídica de Derechos de Migrantes de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), bajo la coordinación de Andrés Reynoso; El informe sobre Formosa fue elaborado por la Asociación Civil El Amanecer, con la participación de Raquel Carmona, Beatriz Cravero y Ana Caligaris;

El capítulo sobre Misiones fue realizado por un equipo de investigación perteneciente a la Universidad Nacional de Misiones, coordinado por Elena María Krautstoftl, y la participación de César Iván Bondar (coautor), y Romina Elizabeth Hillebrand e Ivanna Kúspita (colaboradoras);

La información relativa a Iguazú y la Triple Frontera fue producida por Cecilia Zsogon;

El capítulo sobre Gran Buenos Aires (zona sur) fue elaborado por Florencia Beltrame, Ricardo Fava y María Piansiola (CDHUNLa) y Natalia Gavazzo, del Centro de Investigaciones Etnográficas de la Universidad de San Martín;

La sección sobre mujeres madres migrantes en cárceles federales fue realizada por Constanza Tabush, del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Buenos Aires;

El capítulo sobre el trabajo de las mesas interinstitucionales, así como la edición y actualización de todo el informe, ha estado a cargo del equipo del Programa Migración y Derechos Humanos del CDHUNLa, integrado por: Clara Capurro Robles, Gisela Cardozo, Pablo Ceriani Cernadas, Lila García, Ana Gómez Sala, Agustina Hernández Bologna, Natalia Lippmann Mazzaglia, Alejandro Morlachetti y Ana Penchaszadeh; también agradecemos en particular la participación de María Capurro Robles.

Gimol Pinto, Silvina Gorsky y Romina Pzellinsky, del área de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes de UNICEF, participaron de la revisión y edición final del informe.

Agradecemos a todas las personas e instituciones que participaron en la elaboración de cada una de las secciones de este informe, así como a las diferentes organizaciones sociales y representantes de organismos públicos que desde 2011 participan activamente en las mesas interinstitucionales de trabajo. En particular, agradecemos a la Defensoría General de la Nación, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Derechos Humanos, por la disponibilidad en su rol de anfitriones de las reuniones de las mesas de trabajo.



## PRÓLOGO

A casi diez años de la aprobación de la actual Ley de Migraciones, presentamos este informe como fruto de un trabajo conjunto llevado adelante por la Universidad Nacional de Lanús, a través de su Centro de Derechos Humanos (CDHUNLa), y la Oficina Argentina del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El objeto de este documento es sintetizar el trabajo de investigación, difusión e incidencia realizado desde 2009 sobre niñez, migración y derechos humanos en Argentina.

La Ley de Migraciones (N° 25.871), aprobada a fines de 2003, implicó un profundo cambio de enfoque para el tratamiento de las migraciones hacia la Argentina: de una ley (la N° 22.439, conocida como "ley Videla") basada en una concepción de seguridad nacional frente a la migración, el eje se desplaza hacia el reconocimiento de derechos a la persona migrante, específicamente a partir de la concepción del derecho a migrar, que es "esencial, inalienable" y se encuentra "garantizado sobre la base de los principios de igualdad y universalidad".

En este marco, se entendió que era necesario indagar en qué medida éste y otros cambios habían repercutido en el ámbito de los derechos de la infancia y la adolescencia migrante; en particular, teniendo en cuenta que la aprobación en 2005 de la legislación sobre protección integral de la infancia recepta los estándares de protección de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Como primer resultado del trabajo conjunto, en 2009 se elaboró el *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a cinco años de la nueva ley de migraciones*, diagnóstico a partir del cual se desarrolló una serie de recomendaciones y se diseñaron acciones para una segunda etapa.

En esta segunda fase, además de continuar con la difusión y discusión de los hallazgos de su antecesora, la iniciativa se concentró en dos líneas de acción. La primera tenía el objeto de ampliar la investigación a otras regiones del país, por lo que el enfoque regional inicial (que comprendía Jujuy, Río Negro y Neuquén y Gran Buenos Aires) se complementó en 2011 con el análisis de la situación en las provincias de Formosa, Misiones, Salta y Tucumán. La segunda línea de acción estaba orientada a realizar intervenciones de incidencia, promoción de derechos y articulación interinstitucional en materia de derechos de las personas migrantes en Argentina, con particular atención en niñez y adolescencia.

Bajo esta última línea es que surge la iniciativa de conformar las Mesas Interinstitucionales en niñez y migración como respuesta a la ausencia de una perspectiva de niñez y adolescencia en las políticas migratorias y, viceversa, a la ausencia de una perspectiva migratoria en las políticas de infancia.

Así, se organizaron tres mesas interinstitucionales de trabajo según tres grandes nudos temáticos: adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia; educación; y, por último, salud. El objetivo principal de estas mesas es el de promover el diálogo entre las instituciones competentes en temas de niñez y migraciones a fin de identificar y diseñar mecanismos que garanticen su efectivo acceso a derechos.

En este contexto, desde el CDHUnla y UNICEF, junto con las demás instituciones involucradas en este proceso, presentamos este documento que recoge aquel diagnóstico preliminar a cinco años, profundizado y actualizado, junto con los resultados de las acciones en curso con el fin de contribuir a profundizar los mecanismos y herramientas para lograr la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes o hijos de migrantes en Argentina.



# PRESENTACIÓN

Este informe es una síntesis del trabajo de investigación, difusión e incidencia sobre *niñez, migración y derechos humanos en Argentina* realizado desde 2009 por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa) y la Oficina en Argentina del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

A cinco años de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871 (aprobada en diciembre de 2003) y para la primera fase del proyecto se realizó una investigación que tuvo por objetivo analizar, a la luz de los cambios de la política y la legislación migratoria implementados desde 2004, en qué medida éstos contemplaron de manera específica los derechos de niños, niñas y adolescentes y, en particular, evaluar el grado de efectividad de la Ley de Migraciones con respecto a los derechos de las personas migrantes en general y de los niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes en particular. Finalmente, otro de los objetivos fue identificar el impacto de estos cambios en otras políticas y leyes que regulan el acceso a diversos derechos, como la educación y la salud.

La sanción de la ley 25.871 ha representado un cambio fundamental en el enfoque de la política migratoria del país. A diferencia de lo que establecía la denominada "Ley Videla" (ley 22.439)<sup>1</sup>, que limitaba severamente los derechos de las personas migrantes, la nueva ley se basa en un enfoque de derechos humanos que enfatiza la protección y el aseguramiento de los derechos básicos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio.

La Ley de Migraciones reconoce, entre otros, el derecho a la migración como un derecho esencial e inalienable de la persona, que debe ser garantizado sobre la base de la igualdad de trato y la no discriminación, caracteres estos que permiten reconocer este derecho como "humano". Asimismo, la ley dispone la igualdad de acceso y garantía de los derechos entre nacionales y extranjeros, incluyendo explícitamente la igualdad de acceso a los servicios públicos de salud y educación en las mismas condiciones que los nacionales. A diferencia de la normativa anterior – que imponía a empleados y funcionarios públicos la obligación de denunciar ante las autoridades a quienes se encontraran en situación migratoria irregular–, la actual establece que los operadores de la salud y la educación deben brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites requeridos para subsanar la irregularidad migratoria.

En el marco de este cambio sustancial del paradigma migratorio en Argentina, y a partir de los hallazgos realizados por iniciativas desarrolladas previamente por el CDHUNLa en materia de derechos de la niñez en el contexto de la migración – en los cuales surgieron, tanto a nivel global como regional, enormes desafíos pendientes en esta temática–<sup>2</sup>, se entendió la necesidad de indagar en qué medida esos cambios habían repercutido en el ámbito de los derechos de la infancia y la adolescencia migrantes. Por supuesto, los desafíos de implementación de un marco normativo diametralmente distinto al

<sup>1</sup> Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración (ley 22.439), sancionada el 23 de marzo de 1981, durante la última dictadura militar en Argentina.

<sup>2</sup> Véase, entre otros, UNLa y UNICEF (2010), *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación irregular en América Latina y el Caribe*, Panamá. Disponible en línea [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_Unicef-EstandaresJuricoNyNMigrantes.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Unicef-EstandaresJuricoNyNMigrantes.pdf) (Consultado en octubre 2012).

derogado, y en particular la realización efectiva de los derechos en él reconocidos, requieren medidas y mecanismos que dialoguen transversalmente con numerosas políticas públicas.

Por las mismas razones, se planteó la necesidad de observar si las políticas públicas diseñadas en el país desde 2005 (año en que se aprobara la legislación en materia de protección integral de la infancia, basada en la *Convención sobre los Derechos del Niño*) abordaban la cuestión de la universalidad y la diversidad, y, en particular, si incorporaban las situaciones, necesidades y vulnerabilidades específicas de la niñez y la adolescencia migrante y de los hijos e hijas de migrantes. Es por ello que en este informe con frecuencia se hará referencia a la infancia y adolescencia "en el contexto de la migración", para significar un contexto que excede la mera pertenencia a una nacionalidad determinada: cuando comúnmente se habla de los migrantes "de segunda generación" (para referir a personas que, en realidad, no han migrado a ningún lugar), lo que se quiere es dar cuenta de desafíos específicos que exceden las categorías legales de extranjería o legalidad, para inscribirse en los marcos culturales y simbólicos que les dan sentido.

La investigación abarcó entonces un análisis minucioso de la legislación migratoria (Ley de Migraciones, nro. 25.871, su reglamento, disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones, etc.) y de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061). Ese trabajo se complementó con una exploración de numerosas normas (leyes, decretos, resoluciones administrativas) dictadas en el ámbito de distintas políticas públicas, con el objeto de constatar obstáculos o restricciones en los derechos de la niñez migrante e hijos/as de migrantes, con base en su condición de extranjeros o su situación migratoria.

Del mismo modo, la investigación relevó y analizó información de diferentes instituciones públicas y sociales ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre casos y denuncias de violaciones de derechos a niños y niñas migrantes. A su vez, en algunos municipios del conurbano de la provincia de Buenos Aires se realizó una seria labor de indagación, desde un enfoque antropológico, sobre el acceso a derechos sociales por parte de la población migrante con un énfasis en la niñez. Ambos, Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, conforman los territorios más visibles de asentamiento de población migrante en Argentina.

La investigación incluyó además la realización de estudios en distintas provincias y regiones argentinas, que se propusieron indagar sobre cómo esos cambios políticos y normativos han impactado en los derechos de la niñez migrante en esas zonas del país. Así, para la primera etapa de la investigación, entre 2009 y 2010, se realizaron estudios en el norte de la Patagonia argentina (provincias de Neuquén y Río Negro) y en la provincia de Jujuy. Por último, la investigación abordó también los desafíos y problemas que enfrentan las madres migrantes y sus hijos que se encuentran privados de su libertad en cárceles federales.

Como resultado de la primera etapa de la investigación, se elaboró el *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones*. Ese estudio incluyó, además, una serie de recomendaciones dirigidas a diversos organismos gubernamentales (a nivel legislativo, judicial y ejecutivo) en el plano nacional, provincial y municipal, con el fin de contribuir al diseño, implemen-

tación y evaluación de políticas públicas que aseguren los derechos de la infancia y la adolescencia en el contexto de la migración. Estas recomendaciones se clasificaron en las siguientes temáticas: a) coordinación interinstitucional; b) difusión de la ley 25.871 y de los derechos de la niñez migrante; c) adecuación normativa; d) acceso a derechos; y e) integración social y combate a la xenofobia.

Una vez elaborado el informe preliminar, se desarrollaron actividades para difundir el documento y compartir sus observaciones y recomendaciones con diferentes actores sociales y políticos. De esta manera, se hicieron presentaciones en las ciudades de Buenos Aires, Neuquén y San Salvador de Jujuy. Estos encuentros permitieron definir, a finales de 2010, las acciones que conformarían la segunda fase del proyecto, implementadas conjuntamente por UNICEF y el Centro de Derechos Humanos de la UNLa.

En esta segunda fase, además de continuar con la difusión y discusión de los hallazgos de su antecesora, la iniciativa se concentró en dos líneas de acción. La primera apuntó a ampliar la investigación a otras regiones del país; aquel enfoque regional inicial (que comprendía Jujuy, Río Negro y Neuquén y Gran Buenos Aires) se complementó en 2011 con el análisis de la situación en las provincias de Formosa, Misiones, Salta y Tucumán, según se da cuenta en la Parte III de este Informe efectuada por organizaciones locales que trabajan en terreno.

La segunda línea de acción pretendió realizar intervenciones de incidencia, promoción de derechos y articulación interinstitucional en materia de derechos de las personas migrantes en Argentina, con particular atención en niñez y adolescencia. En este sentido, la iniciativa de las mesas interinstitucionales de trabajo surgió como respuesta a la ausencia de una perspectiva de niñez y la adolescencia en las políticas migratorias y, viceversa, a la ausencia de una perspectiva migratoria en las políticas de infancia.

Justamente, la Ley de Migraciones 25.871 y la Ley de Protección Integral 26.061 no definen de manera explícita la condición de la niñez migrante ni de los hijos e hijas de migrantes. En muchas ocasiones, estos niños y niñas enfrentan una especial situación de vulnerabilidad, en razón de su edad y su nacionalidad —o la de sus padres—, que se profundiza cuando están en condición migratoria irregular y, concatenadamente, en situación de pobreza. Ello requiere una atención particular por parte del Estado, ya que, con frecuencia, se trata de causas estructurales que exceden el caso en concreto.

Así, la implementación de acciones para una adecuada protección de sus derechos supone la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a las necesidades y vulnerabilidades específicas de esos niños y niñas.

En el marco de este proyecto se coordinaron tres mesas interinstitucionales de trabajo, desde las cuales se realizaron distintas acciones de incidencia y se analizaron propuestas dirigidas a profundizar los niveles de satisfacción de los derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración. El trabajo realizado desde principios de 2011 tuvo como principal objetivo promover el diálogo entre las instituciones competentes en temas de niñez y migraciones, a fin de identificar y diseñar nuevos mecanismos que garanticen su efectivo acceso a derechos. Este trabajo se concentró en tres áreas prioritarias: a) educación, b) salud y c) adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia.

En líneas generales, a partir del diagnóstico que surgió de la investigación y de los espacios de articulación, y sin perjuicio de su permanente revisión y actualización a través del trabajo interinstitucional, los ejes que guían la iniciativa promovida por CDHUNLa y UNICEF, y que se abordan de manera transversal en todo el proyecto, son los siguientes:

### **1. TRABAJO DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

Los desafíos pendientes para la efectiva implementación de la Ley de Migraciones y otras políticas públicas que impactan en los derechos de la niñez migrante -en particular para la eliminación de obstáculos que impiden su plena vigencia- requieren de un abordaje integral que incluya mecanismos de diálogo e interacción entre diversos organismos públicos, a nivel nacional, provincial y local, sociedad civil, organizaciones de migrantes, y, entre otros actores, agencias de Naciones Unidas. Esta tarea contempla aspectos de adecuación normativa (de aquellos decretos y resoluciones que contradicen la Ley de Migraciones), sistematización y difusión de programas con enfoque de derechos, y revisión de prácticas que afectan derechos reconocidos.

### **2. DIFUSIÓN DE LA LEY 25.871 Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ**

Una de las conclusiones principales de la investigación y del diagnóstico compartido por numerosas instituciones sociales y públicas vinculadas a la temática, es la ausencia de políticas estatales (y no meramente gubernamentales o de gestiones) dirigidas a difundir el contenido de la nueva Ley de Migraciones, en particular de los derechos de la población migrante; de allí el extendido desconocimiento sobre su contenido. Asimismo, se destaca la falta de capacitación y sensibilización de los organismos públicos encargados de aplicar la ley respecto de la condición particular de la niñez y la adolescencia migrante. Esto se traduce en prácticas que restringen o deniegan el acceso a derechos que la normativa reconoce a todas las personas, con independencia de su status migratorio.

### **3. INTEGRACIÓN INTERCULTURAL Y PREVENCIÓN DE LA XENOFOBIA**

El acceso efectivo a los derechos por parte de todas las personas migrantes, incluidos los niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes, requiere también de medidas a largo plazo y en múltiples niveles. La presencia en nuestra sociedad de actitudes xenófobas, prejuicios y estereotipos en torno a las comunidades migrantes, y sus implicancias en términos de integración y cohesión social así como en el acceso a derechos en igualdad de condiciones, exige una serie de políticas e iniciativas que construyan una ciudadanía ampliada a través de un enfoque intercultural y de derechos humanos.

Esta publicación contiene los resultados de las dos etapas del trabajo de investigación, difusión e incidencia realizado por el CDHUNLa y UNICEF, y se compone de cuatro partes y una serie de anexos.

La primera parte contiene un análisis de la política y la legislación migratoria y su impacto en los derechos de la niñez, así como de sus implicancias en la regulación de esos derechos en la normativa de infancia y otras políticas sociales.

En la segunda parte se describe el trabajo interinstitucional que se lleva a cabo desde comienzos de 2011 sobre la base del informe preliminar elaborado en la etapa inicial del proyecto.

En la tercera, se condensan los informes regionales y provinciales elaborados en las dos fases de este proyecto. Cada uno de ellos ha sido realizado por investigadores/as y/o instituciones que trabajan en la respectiva provincia o región, tal como se describe en esta introducción. En particular, esta sección incluye los reportes referidos a las siguientes áreas: Gran Buenos Aires, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, y Tucumán.

Luego de ello, la sección contiene un excursus sobre las madres migrantes con hijos en las cárceles federales argentinas.

Finalmente, las recomendaciones elaboradas para el informe preliminar configuran la cuarta parte de este informe final.

Por un lado, en los anexos se incluyen las estadísticas sobre población migrante en Argentina, desagregadas por edad en los casos en que esa información estaba disponible (estas estadísticas se actualizaron en la segunda etapa de la investigación a raíz de la difusión de los resultados del Censo Nacional 2010), y por otro, una síntesis de los principales problemas en materia de derechos humanos de la niñez migrante identificados por instituciones involucradas en la defensa estos derechos a través de estrategias de litigio e incidencia.

Teniendo en cuenta la diversidad de autores, enfoques y marcos temáticos, temporales y geográficos de cada uno de los capítulos, el documento presenta evidentes sesgos de heterogeneidad. Esta diversidad, creemos, constituye un valor añadido precisamente por la multiplicidad de voces y miradas que el informe contiene; esta riqueza es posible a partir de ejes temáticos y objetivos comunes que atraviesan todas las secciones en la búsqueda de un diagnóstico integral, complejo pero coherente, sobre la realidad actual de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes, o hijos de migrantes, que residen o quieren ingresar al territorio argentino. Esta realidad se encuentra indefectiblemente enmarcada en el nuevo y auspicioso rumbo que tomó la política migratoria en el país diez años atrás.

# **PRIMERA PARTE**

**I. LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ  
EN LA LEY DE MIGRACIONES Y LA  
NORMATIVA SOBRE INFANCIA**

**II. DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS  
MIGRANTES EN LA LEGISLACIÓN Y  
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AVANCES  
Y CUESTIONES PENDIENTES**





# PRIMERA PARTE

## I. LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN LA LEY DE MIGRACIONES Y LA NORMATIVA SOBRE INFANCIA<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone analizar la incidencia que ha tenido la Ley de Migraciones (ley 25.871) en la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la Argentina, así como en los hijos e hijas de migrantes: esto es, la infancia y la adolescencia en el contexto de la migración. Para ello, se considerará de qué manera este marco normativo, aprobado en diciembre de 2003 y vigente desde enero de 2004, ha incorporado una perspectiva de infancia y adolescencia y reconocido sus derechos. Previamente, se describirá de forma sucinta la situación anterior a la sanción de aquella norma, particularmente los abusos a los derechos de migrantes en general y niños/as en particular.

En esta parte del informe se examinará también en qué medida la nueva legislación se ha traducido en posteriores reformas normativas y qué impactos tuvo en las leyes y reglamentaciones administrativas que estaban vigentes, en caso que hubieran requerido una modificación para ajustarse a la ley migratoria.

Asimismo, se analizará cómo ha impactado la Ley de Migraciones en las políticas públicas que se implementaron luego de su sanción, en particular en materia migratoria y de infancia, pero también en otras temáticas vinculadas con los derechos de la niñez y la adolescencia. En particular, se observarán los avances y las cuestiones pendientes en relación con los siguientes derechos: a la identidad, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la protección judicial y al debido proceso; a la protección contra la explotación laboral y a la erradicación del trabajo infantil.

Oportunamente, se evaluará también la incidencia de la ratificación, en 2007, de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (CTM)<sup>2</sup>.

### 2. INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN ANTE EL CAMBIO DE LA NORMATIVA MIGRATORIA

En este epígrafe se describirán las modificaciones más relevantes que supuso la entrada en vigor de la ley 25.871, especialmente en cuanto al reconocimiento de derechos humanos a las personas migrantes y teniendo en consideración las diferencias respecto de la norma migratoria anterior, emitida en 1981 por la última dictadura militar. Luego se destacarán en particular las referencias explícitas e implícitas a los derechos de la infancia y la adolescencia en la nueva legislación, así como los aspectos que, desde una perspectiva de niñez, dicho marco normativo ha omitido. Finalmente, se mencionará brevemente qué otros cambios se han incorporado a la normativa migratoria a través de la ratificación de la CTM.

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Ezequiel Rodríguez Miglio, Leonel Toledo y Daniela Vetere, bajo la coordinación del CDH/UNLa.

<sup>2</sup> Incorporada mediante ley 26.202.

## 2.1 Los derechos en la regulación de la dictadura

Hasta el año 2004, la política migratoria argentina estuvo regida por la ley 22.439, conocida como "Ley Videla", en alusión al jefe de la junta militar que entonces gobernaba el país. Durante años, la norma fue duramente cuestionada por su particular concepción de las personas migrantes (y extranjeras en general) como una amenaza a la seguridad nacional, así como por las restricciones que imponía a sus derechos fundamentales sobre la base de su situación migratoria. La antigua normativa establecía, así, serias restricciones para el ingreso, admisión y radicación de personas extranjeras, al tiempo que otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades migratorias para disponer la expulsión de aquellas.

Al mismo tiempo, los decretos que reglamentaron esa ley, dictados ya en gobiernos democráticos,<sup>3</sup> y las prácticas que el órgano de aplicación, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), implementó durante más de dos décadas, establecieron complejos requisitos que supusieron trabas importantes para la regularización migratoria. Como el propio Estado reconoció posteriormente,<sup>4</sup> esto produjo un incremento paulatino del número de migrantes que residían en el país sin una residencia formal (temporaria o permanente), con las consecuencias negativas que implicaba para sus condiciones de vida y el ejercicio de derechos básicos. Además, proliferaron los mecanismos de persecución y sanción aplicados por la DNM y los organismos que integran la policía migratoria auxiliar (Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y Policía Aeronáutica). En este marco, ni siquiera los planes extraordinarios de regularización implementados a mediados de la década de 1980 y principios de la siguiente<sup>5</sup> fueron suficientes para impedir que los obstáculos normativos y burocráticos generaran un aumento constante de personas en situación migratoria irregular.

Por ello, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en 2001 describía los problemas verificados en la tramitación de la residencia ante la DNM: la exigencia de requisitos no incluidos en la normativa migratoria y de documentación y certificaciones costosas; las "inhabilidades" migratorias establecidas por vía reglamentaria; la falta de información y asistencia jurídica al migrante; las excesivas e injustificadas demoras en la tramitación de los expedientes; la exigencia de producción de pruebas imposibles; la ausencia de un sistema de exención del pago de tasas migratorias; la falta de información sobre los recursos administrativos; la ausencia de notificación fehaciente; la exigencia de una tasa para la interposición de recursos de reconsideración; la falta de control de legalidad, las detenciones y expulsiones sin mediar control judicial alguno, entre otras arbitrariedades que por fuera de toda legalidad, y en base a una práctica administrativa sistematizada, funcionaban como mecanismos que reducían a las personas a meros objetos de un procedimiento burocrático que las excluía como sujetos de derecho, mermando sus posibilidades de defenderse frente a las decisiones que recaían sobre ellos.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Decretos 1434/87 y 1023/94.

<sup>4</sup> En este sentido, véanse las declaraciones del entonces director de la DNM, en Rodríguez, Carlos, "Un plan para que los inmigrantes sin documentos queden legalizados", *Página/12*, 15/12/2005 [<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-60512-2005-12-15.html>] (Consultado el 13 junio de 2012).

<sup>5</sup> En los años 1984 (decreto 780/94) y 1992 (decreto 1033/92) se implementaron planes de regularización migratoria.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, resolución 2840/01.

Como se ha señalado, al permanecer en situación migratoria irregular las personas migrantes veían restringido el acceso a diversos derechos humanos en razón de las desigualdades que preveía la propia ley. El derecho a la salud, por ejemplo, sin negarse expresamente, en caso de migrantes sin residencia regular en general se limitaba a la atención sanitaria de emergencia. De igual modo, el acceso a la educación de niños/as migrantes sin residencia regular se limitaba al nivel de educación primaria, ya que para estudios secundarios, terciarios o universitarios se exigía tener una residencia legal en el país (artículo 102 de la ley 22.439).

Estos derechos, a la salud y a la educación, se veían aún más restringidos que otros fundamentalmente por dos circunstancias. En primer lugar porque la "Ley Videla" imponía a los empleados y funcionarios públicos, con especial énfasis en el ámbito de la salud, la obligación de actuar como agentes de control migratorio: debían solicitar el Documento Nacional de Identidad (DNI) argentino y, en caso de irregularidad, denunciar a la persona ante la DNM;<sup>7</sup> a raíz de estas denuncias se iniciaban procedimientos de expulsión. Por supuesto, esta obligación disuadía a las personas migrantes de acercarse a los centros de salud por temor a ser denunciadas.

En segundo término, la irregularidad migratoria de los padres impactaba en el acceso a la educación de sus hijos/as, incluso en aquellos casos en que, por haber nacido en el país, tuvieran nacionalidad argentina. Con el argumento de la irregularidad migratoria de los/as progenitores/as, en ocasiones se restringía el ingreso a la educación de los niños/as o se impedía su continuidad una vez ingresados/as. Estas trabas se daban a pesar de que la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), ratificada por Argentina en 1990 por ley 23.849 y con jerarquía constitucional desde 1994, prohíbe la privación de derechos de los niños en razón de cualquier condición de sus padres.<sup>8</sup>

En este contexto, en 2002, al examinar la situación en Argentina el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas resaltó con preocupación las prácticas discriminatorias que afectaban a diferentes grupos sociales, entre ellos a niños/as migrantes e hijos de migrantes, en particular respecto al acceso a derechos sociales. En especial, destacó los obstáculos que enfrentaban los hijos/as de migrantes en situación irregular para acceder al derecho a la educación.<sup>9</sup>

Por otro lado, la actuación irregular, es decir, sin amparo legal, de algunas delegaciones del Registro Civil que se negaban a inscribir el nacimiento de los hijos/as de migrantes en situación migratoria irregular, afectaba seriamente los derechos de esos niños/as.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> El artículo 103 de la ley 22.439 establecía que: "Las instituciones hospitalarias o asistenciales, ya sean públicas, nacionales, provinciales o municipales, o las privadas, cualquiera sea la forma y estructura que tengan, deberán exigir a los extranjeros que solicitaran, o a aquellos a quienes se les prestare, asistencia o atención, que acrediten identidad y justifiquen, mediante constancia hábil, su permanencia legal en la República. Cuando no los posean -sin perjuicio de su asistencia o prestación- quedarán obligados a comunicar, dentro de las veinticuatro (24) horas a la autoridad migratoria, los datos filiatorios y el domicilio de los mismos".

<sup>8</sup> Para un examen más detallado de estos problemas, véanse los capítulos sobre derechos de migrantes en los informes anuales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de los años 2000 a 2004.

<sup>9</sup> Comité de los Derechos del Niño, 'Observaciones finales: Argentina 09/10/2012' (CRC/C/15/Add.187, 2012), párrafos 29 y 56. Disponibles En línea <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/e66bdd33da876089c1256d5e00287537?Opendocument> (Consultado en junio de 2013).

<sup>10</sup> En el capítulo referente a la situación en el noroeste argentino, particularmente en la provincia de Jujuy, se observará que esta negativa a derechos esenciales de la niñez (a la inscripción, al nombre y a una nacionalidad) sigue siendo un grave problema, no obstante los cambios sustanciales que supone la normativa vigente.

En suma, en el marco de la "Ley Videla" los derechos de las personas migrantes se veían constantemente amenazados o directamente vulnerados por los mecanismos previstos para el control migratorio y la sanción de la migración irregular. También, por el modo en que la DNM y la policía migratoria auxiliar implementaban estos mecanismos: las detenciones y expulsiones de migrantes ante infracciones administrativas (ingreso no permitido, residencia vencida, falta de residencia, etc.) se concretaban sin las garantías elementales de debido proceso, sin intervención judicial y, en muchos casos, sólo como consecuencia de irregularidades en la tramitación de los expedientes de radicación.<sup>11</sup>

A su vez, y en relación con los niños/as migrantes e hijos/as de migrantes, las expulsiones implicaron en incontables casos la separación de la familia, ya que se dispusieron sin consideración del derecho a la vida familiar. Estas situaciones derivaron en la presentación de múltiples denuncias ante la justicia y ante organismos internacionales de protección de derechos humanos.<sup>12</sup>

En este contexto se fortalecieron paulatinamente iniciativas, articulaciones y estrategias de organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de las propias comunidades migrantes,<sup>13</sup> dirigidas no sólo a denunciar las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, sino también a promover la derogación de la ley migratoria y su remplazo por una norma adecuada a la igualdad de derechos reconocida en la Constitución Nacional y en los tratados ratificados por Argentina desde el retorno de la democracia en 1983. Algunos avances en el ámbito internacional, como la entrada en vigor en 2003 de la CTM y las intervenciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en estos temas, favorecieron también las demandas de estos colectivos por la sanción de una nueva legislación migratoria.<sup>14</sup>

A continuación se analizarán los principales cambios que la ley 25.871 introdujo en cuanto a derechos de personas migrantes, para luego examinar específicamente la situación de la infancia y la adolescencia en dicha normativa.

## 2.2 La Ley de Migraciones 25.871: un enfoque de derechos humanos

El 17 de diciembre de 2003 el Senado aprobó la derogación de la "Ley Videla" y la sanción de la nueva ley migratoria, promulgada luego por el Poder Ejecutivo. La norma, vigente desde el 21 de enero de 2004, contó en su elaboración y discusión con una activa participación de organizaciones de la

<sup>11</sup> Estadísticas oficiales relevadas en los años previos al cambio de la ley (2001-2002), indicaban la ejecución de miles de expulsiones al año mediante procedimientos administrativos (sin control judicial) carentes de garantías mínimas (véase Asa, P.; Ceriani Cernadas, P. "Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria", en CELS, *Informe anual de Derechos Humanos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002).

<sup>12</sup> A modo de ejemplo, cabe citar la denuncia presentada en 1999 por el CELS en el caso De la Torre ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, caso n° 12.306).

<sup>13</sup> Sobre el rol de la sociedad civil en la aprobación de la nueva ley de migraciones, véase Correa, V., "La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil", en R. Giustiniani (coord.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo, Buenos Aires, 2004, pp. 173-178

<sup>14</sup> La Corte IDH, en una importante Opinión Consultiva (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, sobre "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes indocumentados", párr. 118), enfatizó la obligación de adecuar las políticas migratorias a los tratados de derechos humanos, y afirmó que "la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que (...) dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio (...) los Estados [deben respetar] sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa".

sociedad civil y contiene una serie de artículos que en buena medida suponen la introducción de un enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias.

En este sentido, cabe destacar que el artículo 3 establece los objetivos de la ley, entre los cuales contempla:

- fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;
- garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina, de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;
- promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias.

Como se ve, los lineamientos y propósitos de la ley señalan que la política migratoria necesariamente debe enmarcarse dentro de los compromisos en derechos humanos asumidos por el Estado argentino. Entre esos objetivos se destaca de manera específica el derecho a la reunificación familiar, circunstancia que puede tener un impacto central en la protección de los derechos de los niños/as migrantes y los hijos e hijas de las personas migrantes.<sup>15</sup>

A su vez, el artículo 4 establece que "el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad". Este artículo implica un cambio sustancial respecto de la normativa anterior, al concebir la migración como un derecho que debe garantizarse y no como una amenaza.

Sin duda, entre los cambios más significativos que aportó la nueva ley se destacan también los artículos 7 y 8, sobre los derechos a la educación y a la salud, respectivamente. Ambos artículos reconocen estos derechos a todas las personas, prohibiendo expresamente su negación o restricción debido a cualquier irregularidad migratoria. A su vez, la obligación de denuncia que pesaba sobre los organismos públicos en la ley anterior fue remplazada por un deber de asistir a los y las migrantes para que puedan regularizar su situación migratoria.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> A su vez, el artículo 10 de la ley establece: "El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes".

<sup>16</sup> El artículo 7 de la ley 25.871 establece que "En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. Asimismo, el artículo 8 sostiene que "No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria".

Con un criterio similar, el artículo 6 reafirma y profundiza la igualdad entre nacionales y extranjeros prevista en la Constitución Nacional desde hace más de un siglo y medio (artículos 14 a 20), al establecer que “[E]l Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”. Más adelante se analizarán las medidas que se han implementado o bien están pendientes, a fin de cumplir cabalmente con esta disposición.

Otro de los cambios relevantes en la ley migratoria atañe a la regulación de los mecanismos de control migratorio, en particular en lo referido a la detención y expulsión de migrantes. En este sentido, se incluyeron disposiciones que aseguran las garantías de debido proceso en el marco de los procedimientos migratorios, en especial en materia de expulsión. En esa línea, se incorporaron recursos administrativos y judiciales previendo la asistencia jurídica gratuita en casos de migrantes carentes de recursos económicos (artículo 86) y se eliminó el deber de denunciar la irregularidad migratoria. En cuanto a la detención, ésta sólo puede ser dispuesta por una autoridad judicial, y el principio general es que las personas migrantes no pueden ser detenidas durante la tramitación de un procedimiento de expulsión: la detención procede única y excepcionalmente para garantizar la ejecución de la decisión final del proceso.<sup>17</sup>

La ley 25.871 también introdujo dos novedades importantes respecto de la regularización migratoria, así como en relación a los criterios de residencia. En primer lugar, la ley establece que las autoridades migratorias deben implementar iniciativas tendientes a facilitar la regularización migratoria de las personas. En este marco se desarrollaron dos programas de regularización: en 2004 para personas que no tenían la nacionalidad de algún país de Sudamérica<sup>18</sup>, y en 2006 se inició la ejecución del Plan Patria Grande dirigido a la regularización de migrantes de países miembros o asociados del MERCOSUR.<sup>19</sup>

En segundo lugar, la ley incorpora la categoría migratoria de Nacionales del MERCOSUR y Asociados, que otorga una residencia temporal de dos años a las personas de esos países.<sup>20</sup> Esta circunstancia permitió que las personas oriundas de los principales países de origen de migrantes tuvieran derecho a obtener una residencia en el país sin depender de otros criterios migratorios tradicionales de radicación (trabajo, familia, etc.). Como consecuencia de esta modificación y de los planes de regularización, desde 2004 se han radicado en el país cientos de miles de migrantes (tal como puede verse en los datos del anexo estadístico de este informe), lo cual facilita el acceso a derechos que, aún con un marco normativo favorable, puede verse obstaculizado por la falta de residencia o de DNI argentino. La contracara de este importante cambio, como se verá más adelante, son los problemas que enfrentan las personas migrantes que provienen de otros continentes o regiones.

<sup>17</sup> Artículo 70 de la Ley 25.871.

<sup>18</sup> Decreto 1169/2004.

<sup>19</sup> Decretos 836/2004 y 578/2005.

<sup>20</sup> Artículo 23, inciso I) de la ley 25.871 y del decreto 616/2010.

### 2.3 La ley 25.871 y los derechos de la niñez y la adolescencia

Algunos de los aspectos de la ley mencionados en el apartado anterior constituyen, directa o indirectamente, un importante avance en cuanto al reconocimiento de los derechos de niños/as migrantes, independientemente de su situación migratoria o la de sus padres.

Al momento de la sanción de la Ley de Migraciones se encontraba aún vigente la Ley de Patronato de Menores (ley 10.903), que fue expresamente derogada en el año 2005 con la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061), cuya vigencia implica un importante cambio de paradigma y el reconocimiento de derechos que hasta entonces, salvo por la CDN, no eran reconocidos por ninguna normativa.

El reconocimiento en la Ley de Migraciones de los derechos a la educación y a la salud (artículos 7 y 8) y la igualdad de derechos sociales y del acceso a la justicia (artículo 6) constituyen sin duda cambios que suponen una situación jurídica sustancialmente más favorable para los niños y las niñas migrantes. De igual manera, la obligación del Estado de garantizar la vida familiar (artículos 3 y 10) da un marco jurídico protector de la infancia migrante y de los hijos e hijas de migrantes, tanto para permitir su ingreso al país y residencia como para evitar que algunas decisiones (por ejemplo, la expulsión) impliquen la separación de la familia.

A su vez, el criterio de radicación por familia -en este caso, por ser hijo/a de argentinos o inmigrantes radicados, o por ser padre/madre de niños/as argentinos o migrantes radicados- facilita el acceso a la residencia de la niñez migrante y/o de sus padres.<sup>21</sup> También en relación con la radicación, el reglamento de la ley ha establecido que para solicitar la residencia de una persona migrante menor de 18 años de edad basta con la presentación y la autorización de uno de sus progenitores o su tutor.<sup>22</sup> Esta regulación es particularmente importante ya que, al no ser necesaria la autorización de ambos padres para la radicación, se evita un obstáculo que muchas veces resulta insalvable cuando el padre o la madre habitan fuera del territorio argentino y no es posible localizarlos.

Por otra parte, en materia de control migratorio la ley brinda ciertos mecanismos favorables para la protección de la familia y la no separación de hijos/as y padres/madres. Por ejemplo, al regular algunas causales que podrían derivar en la cancelación de la residencia y posterior expulsión del país (por comisión de ciertos delitos u otras causales), el artículo 62 señala que dicha sanción no debería ser aplicada en caso de que la persona sea padre (madre), hijo/a o cónyuge de una persona de nacionalidad argentina, aunque dicha disposición no impediría la expulsión y, consecuentemente, la separación familiar. En este sentido, será la práctica<sup>23</sup> -las decisiones que se adopten en los casos concretos- la que determinará en qué medida los derechos (y el interés superior) del niño son debidamente asegurados. Asimismo, el artículo 62 se refiere a "persona de nacionalidad argentina", lo cual excluiría a los extranjeros que residan en el país, aunque lo hicieren de modo permanente: esta circunstancia también debe examinarse en la práctica con miras a la protección del derecho a la vida

<sup>21</sup> Artículo 22 de la ley y del reglamento contenido en el decreto 616/2010.

<sup>22</sup> Artículo 9, inciso d, decreto 616/2010.

<sup>23</sup> El reglamento de la ley (decreto 616/2010, artículo 62) no ha agregado nada sobre esta cuestión.

familiar y, en particular, el derecho de los niños a no ser separados de sus padres.<sup>24</sup>

En cuanto a la detención de migrantes en el marco de un procedimiento de expulsión, el artículo 70 dispone que si al producirse la privación de libertad la persona alega ser padre, hijo o cónyuge de argentino, la medida de expulsión puede suspenderse y en caso de acreditarse dicho vínculo familiar, se la deberá liberar de manera inmediata. Por lo tanto (aunque con la limitación señalada de la referencia a familiar de "argentino"), la protección familiar puede determinar la no aplicación de medidas de detención y expulsión.

Ahora bien, cabe destacar que la Ley de Migraciones omite considerar de manera específica a la niñez y la adolescencia migrante al regular ciertos aspectos de la residencia en el país y de los procedimientos migratorios. En particular, del texto de la ley surge que algunos derechos o estándares internacionales que se aplican a la niñez, y cuya fuente principal es la CDN, no fueron tenidos en cuenta; por ejemplo, al regular las causales de expulsión y el procedimiento para su ejecución, incluida la cuestión de la excepcional detención cautelar durante dicho proceso, no se ha incluido ninguna mención específica sobre la situación de niños/as que pudieran verse afectados por ese procedimiento.

Resulta llamativo que no se haya establecido expresamente una excepción que impida, por un lado, la detención de niños/as migrantes por razones administrativas (por ejemplo, por falta de residencia regular), y por otro, su expulsión del país como consecuencia de la aplicación de una sanción. Siguiendo los estándares internacionales,<sup>25</sup> la repatriación de niños/as (no acompañados o junto a sus familias) debería decidirse analizando el interés superior en cada caso, con el objetivo de proteger sus derechos. Por lo tanto, nunca puede constituir un castigo susceptible de reforzar aún más su situación de vulnerabilidad.

Con relación a niños/as y adolescentes migrantes no acompañados/as, es preciso señalar que el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha expresado que "el retorno al país de origen podrá decidirse, una vez ponderados debidamente el interés superior del menor y otras consideraciones, si estas últimas están fundadas en derechos y prevalecen sobre el interés superior del menor".<sup>26</sup> En ese sentido, añade que "los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior".<sup>27</sup> La Ley de Migraciones no contiene disposiciones concretas al respecto, aunque refiere de manera genérica que uno de sus objetivos es "dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos..." (art. 3.a).

Por otra parte, el derecho de todo/a niño/a a ser oído, un principio central de la CDN, no parece haber sido especialmente considerado al momento de diseñar los procedimientos migratorios (de admisión, residencia y expulsión), de modo de asegurar su adecuada participación en los procesos que los afecten, como podría ser la eventual expulsión de sus padres o de toda la familia. Por supues-

<sup>24</sup> Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>25</sup> Ver, entre otros, UNICEF TACRO – UNLa, *Estudio sobre la articulación de las políticas migratorias y los estándares de derechos humanos aplicables a la niñez en América Latina y el Caribe*, Panamá, 2010; Relator de Naciones Unidas de Derechos de Migrantes, *Informe anual*, A/HCR/11/7, 2009.

<sup>26</sup> Comité de los Derechos del Niño, 'Observación General No. 6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen' (CRC/GC/2005/6, 2005), párrafo 86.

<sup>27</sup> *Ibíd.*



to, de allí no se deduce que en la práctica ese derecho no pueda garantizarse, pero indudablemente una protección explicitada en la ley hubiese contribuido sustancialmente al diseño de mecanismos que aseguren su ejercicio en todos los procedimientos que corresponda, de acuerdo con la edad y madurez del niño/a o adolescente.

A su vez, la ley no incluye ninguna alusión a la posible intervención de autoridades u organismos en materia de infancia -de manera exclusiva o en coordinación con la DNM-en casos relativos a niños/as y adolescentes migrantes. Esta omisión, tanto en la ley como en el decreto reglamentario, puede repercutir en la falta de un enfoque centrado en la niñez (y sus derechos), en el diseño y ejecución de medidas, resoluciones o programas de trabajo relativos a la temática migratoria que impacten en los derechos de la niñez y la adolescencia migrante. Más adelante, al examinar algunas prácticas migratorias implementadas desde 2004, se evidencian ejemplos de las consecuencias negativas que pueden derivarse de dicha omisión.

Finalmente, llama la atención que entre los principios de derechos humanos que han sido incorporados a la ley migratoria (como el principio pro persona del artículo 28 y el principio de no discriminación del artículo 13) no haya sido incluido el principio de interés superior del niño. Este principio esencial para la protección de la infancia y la adolescencia debe guiar el diseño y la ejecución de cualquier política pública que pueda afectar sus derechos.

## **2.4 Los derechos de la niñez en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (CTM) fue incorporada al ordenamiento jurídico argentino en 2007.<sup>28</sup> Esta convención impacta en la situación de la infancia y la adolescencia por dos vías. Por un lado, se aplica a los/las menores de 18 años que sean trabajadores/as migrantes y que estuvieran autorizados/as a trabajar según el marco legal de cada país;<sup>29</sup> también a quienes no estando en edad de trabajar, desempeñan tareas laborales que, según el caso, podrían tratarse de formas de trabajo infantil prohibido por la legislación o incluso de explotación laboral (a veces, en el marco del delito de trata de personas).

Por otro lado, esta Convención incluye a los hijos/as de migrantes, sean ellos mismos migrantes o no: la CTM reconoce no sólo los derechos de los/as trabajadores/as migrantes sino también los derechos de los miembros de sus familias. En tal sentido, expresa que se entenderá como familiares a "las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable" (art. 4).

<sup>28</sup> La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares fue adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990. En Argentina, la Convención fue aprobada por el Congreso de la Nación por medio de la ley 26.202, promulgada el 10 de enero de 2007. El 23 de febrero de ese año el Poder Ejecutivo depositó el instrumento de ratificación.

<sup>29</sup> En Argentina, la ley 26.390 promulgada por el Congreso Nacional el 24 de junio de 2008, por medio de la cual se prohíbe el trabajo infantil y se otorga protección del trabajo adolescente, dispone que la edad mínima de admisión en el empleo es de 16 años. La ley prohíbe el trabajo en todas sus formas de las personas menores de dieciséis 16 años y dispone que las personas desde esa edad y menores de 18 años, pueden celebrar contrato de trabajo, con autorización de sus padres, responsables o tutores.

Este instrumento distingue entre los derechos humanos que los Estados deben garantizar a todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria (artículos 8 a 35), y ciertos derechos que podrían restringirse para quienes tienen una residencia legal en el país de destino (artículos 36 a 56). Entre los derechos reconocidos a todas las personas migrantes, se mencionan derechos civiles como los derechos a la vida y a la integridad física, la prohibición de torturas, malos tratos y trabajos forzosos; las libertades de expresión y pensamiento así como el derecho a la vida familiar; y, entre otros, la prohibición de detención arbitraria, el acceso a la justicia y las garantías de debido proceso. Entre los derechos económicos, sociales y culturales, se reconocen derechos tales como a la salud, a la educación, a la sindicalización, los derechos laborales (en igualdad de condiciones y trato que los nacionales), el derecho a la seguridad social y a conservar y practicar su cultura.

Algunos de estos derechos (como a la salud) tienen en la CTM niveles de protección más amplios para los/as migrantes con residencia regular. De cualquier modo, en Argentina algunos derechos presentan una garantía más amplia en la propia Ley de Migraciones, por lo cual ciertas restricciones de la Convención no serían aplicables en razón del principio *pro persona*.

En cuanto a las previsiones relativas a la infancia se puede destacar, en primer lugar, que la CTM menciona específicamente en su preámbulo la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño entre los instrumentos internacionales que le dan sustento y la complementan.

En cuanto a los derechos de niños/as e hijos/as de migrantes, la CTM establece en su artículo 29 que

“todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad”.

En lo relativo a la educación dispone que

“todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo” (artículo 30).

Para quienes se encuentren en situación migratoria regular, la Convención fija la igualdad de trato respecto de los nacionales en cuanto al acceso a: instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de ingreso y a otras normas de las instituciones y los servicios de que se trate; instituciones y servicios de orientación y capacitación vocacional, a condición de que se cumplan los requisitos para la participación en ellos; servicios sociales y de salud, a condición de que se cumplan los requisitos para la participación en los planes correspondientes; y a la vida cultural y la participa-

ción en ella. Asimismo, establece que los Estados deberán diseñar programas dirigidos a facilitar la integración social de los hijos de trabajadores migrantes, así como facilitar la enseñanza de la lengua y cultura materna (artículo 45).

Finalmente, cabe resaltar que la CTM refuerza la protección de la unidad familiar en caso de migrantes en situación regular, incluyendo el deber de los Estados de facilitar "la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo" (artículo 44).

### 3. EL MARCO JURÍDICO SOBRE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN ARGENTINA

Argentina es parte de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (CDN) desde 1990. En el marco de ese instrumento, en el año 2005 se sancionó la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que supuso la adecuación de la normativa interna al sistema de protección integral de derechos consagrado en la CDN. Explícitamente, además, la 26.061 derogó la ley 10.903 de Patronato de Menores en la cual se basaba el modelo tutelar de política estatal relativo a "menores en situación irregular" o en "estado de abandono, riesgo o peligro moral o material".

La primera parte de la ley explicita los principios generales que la sustentan, en consonancia con aquellos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, particularmente de la CDN: universalidad, no discriminación, pro persona, irrenunciabilidad, indivisibilidad e interdependencia. La segunda parte establece un catálogo de derechos y garantías; algunos siguen los estándares internacionales y otros son incluso más amplios. En este sentido, es preciso señalar que la ley tiene vocación universal, en tanto que reconoce todos los derechos para todos los niños y niñas sin discriminación alguna. A ello debe agregarse que el artículo 11 contempla, como parte del derecho a la identidad, el respeto a la lengua de origen, a la cultura del lugar de origen y a la preservación de la identidad e idiosincrasia.

En lo que respecta directamente a la cuestión de niñez y migración, puede observarse que si bien la sanción de la Ley de Protección Integral es posterior a la Ley de Migraciones, en su texto no se encuentran referencias explícitas a los derechos, situación o necesidades particulares que puedan tener los niños/as migrantes o hijos de migrantes. El posible impacto de la migración en la niñez (y en sus derechos) no se menciona expresamente en la ley 26.061, al menos respecto de cuestiones o temáticas particulares a tener en cuenta al momento de su implementación. Sin embargo, en tanto el principio de igualdad y no discriminación -pilar del sistema de protección de derechos humanos- está expresamente incorporado a la Ley de Protección Integral,<sup>30</sup> en él pueden apoyarse políticas y programas destinados específicamente a la niñez afectada por la migración. Más adelante se examinará en qué medida han sido diseñadas iniciativas de este tipo.

<sup>30</sup> El artículo 28 de la ley 26.061 establece: "Las disposiciones de esta ley se aplicarán por igual a todos las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna fundada en motivos raciales, de sexo, color, edad, idioma, religión, creencias, opinión política, cultura, posición económica, origen social o étnico, capacidades especiales, salud, apariencia física o impedimento físico, de salud, el nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus padres o de sus representantes legales".

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Los importantes avances que en los últimos años experimentaron las normativas sobre migraciones e infancia no han considerado las circunstancias específicas de la niñez y la adolescencia migrante; ambas carecen de un enfoque que atienda las situaciones particulares de esta población. Es por eso que se puede hablar de un doble déficit: una falta de perspectiva de niñez en las políticas migratorias y de migración en las políticas de infancia. Esta doble ausencia, que no es patrimonio exclusivo de nuestro marco jurídico sino más bien un rasgo compartido con otros países de la región y del mundo, ha sido señalada por diferentes especialistas.<sup>31</sup>

No obstante, a nivel global el impacto de este déficit varía en cada país. Indudablemente, en el caso argentino el marco normativo que se describió favorece la adopción de políticas que profundicen el reconocimiento de derechos, garanticen su efectiva vigencia y subsanen así las falencias que presenta la normativa aplicable. En este sentido, la doble situación de vulnerabilidad en que pueden hallarse las personas migrantes menores de edad o los hijos/as de migrantes -por ser niños/as o adolescentes y por estar lejos de su lugar de origen o el de sus padres-, reclama al Estado acciones positivas para una mayor protección de sus derechos. Esto conlleva modificaciones normativas y la planificación de políticas que permitan visualizar y atender las necesidades particulares de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración. Por supuesto, las iniciativas dirigidas a modificar prácticas sociales y culturales que resulten discriminatorias deben incluirse en esta agenda.

En el capítulo que sigue se examinarán los impactos concretos que este marco normativo (en especial la ley migratoria, pero también la CDN y ley 26.061) ha tenido en las políticas públicas dirigidas a la infancia migrante. El objetivo es, en definitiva, determinar los principales avances y las cuestiones pendientes que las políticas públicas presentan al cotejarlas con los estándares internacionales sobre derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración.

---

<sup>31</sup> Entre otros UNICEF TACRO – UNLa (2010) Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y El Caribe; Relator de Naciones Unidas de Derechos de Migrantes (2009), Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, A/HRC/11/7).

## II. DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AVANCES Y CUESTIONES PENDIENTES

### 1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se reseñó el panorama de los derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración a través del análisis de la situación previa a la ley 25.871 así como del enfoque en derechos humanos que significó esta nueva legislación. No obstante, se señaló que la perspectiva de la niñez no tiene un tratamiento específico en la actual ley de migraciones, razón por la cual se abordó el tratamiento que de la niñez hacen algunos instrumentos y órganos internacionales, y en particular, el marco jurídico sobre infancia en Argentina.

A continuación, entonces, se examinarán los impactos concretos que este marco normativo -en especial la ley migratoria, pero también la CDN y ley 26.061- ha tenido en las políticas públicas: el objetivo es, en definitiva, determinar los principales avances y las cuestiones pendientes que estas políticas presentan en su cotejo con los estándares internacionales sobre derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración.

### 2. DERECHO A LA IDENTIDAD

La identidad de una persona es una construcción que abarca distintos aspectos de su vida: el nombre, el lugar de nacimiento, los vínculos familiares y los aspectos culturales, entre otros factores, son determinantes de la identidad y, por ende, del derecho a la identidad. En tanto nos permite constituirnos como sujetos de derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ratificado expresamente la obligación de los Estados de asegurar este derecho a todos los niños y niñas nacidos en su jurisdicción, con independencia de la nacionalidad o el status migratorio de sus padres.<sup>1</sup>

Este derecho está reconocido en la CDN, donde se incluyen los distintos elementos que lo integran (arts. 7 y 8)<sup>2</sup>, y de él se derivan, entre otras consecuencias, la obligación estatal de inscribir a los niños luego del nacimiento, respetar y garantizar el derecho al nombre, a la nacionalidad y a la personalidad jurídica, así como de brindar la adecuada protección contra injerencias ilícitas. Por su parte, como se ha señalado anteriormente, la CTM establece que todos los hijos/as de los migrantes tienen el derecho a tener un nombre, al registro de nacimiento y a tener una nacionalidad.

La Ley de Migraciones no establece aspectos relativos al derecho a la identidad de niños, niñas y

<sup>1</sup> Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia de 8 de septiembre de 2005.

<sup>2</sup> CDN, artículos 7 y 8. El primero de ellos reconoce que: "1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida". Por su parte, en el artículo 8 se lee: "1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad".

adolescentes migrantes en forma explícita, aunque sostiene que el Estado debe garantizar la reunificación familiar y favorecer las iniciativas tendientes a la integración de las y los migrantes, entre ellas las expresiones relativas a la vida cultural, religiosa, etc. Por su parte, la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (26.061) ha receptado el derecho a la identidad en su artículo 11, en el que se reconocen distintos aspectos tales como el nombre y la nacionalidad y otras particularidades, como ser el derecho a la lengua de origen, a la preservación de las relaciones familiares, al conocimiento de sus padres y a la preservación de la cultura e idiosincrasia de éstos.

En este marco, es importante señalar que aun cuando la ley migratoria no haga referencia expresa a muchas de estas cuestiones, otras leyes que fueron sancionadas en los últimos años pueden ser determinantes para asegurar estos derechos respecto de todos los niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes, particularmente en relación con la identificación, inscripción y documentación. Así, puede observarse que el marco normativo ha intentado subsanar aquellos obstáculos para la adecuada identificación, inscripción y obtención del DNI de los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, en la implementación pueden identificarse ciertas dificultades de orden práctico. Una de ellas se inscribe en la falta de documentación del país de origen de los padres, la cual es exigida por los funcionarios a la hora de la realización de trámites. También se observa que la descentralización de funciones de los Registros Civiles trae aparejado el cobro de tasas y contribuciones de carácter local que en ciertas ocasiones hacen imposible la prosecución del trámite. En muchos casos, la falta de información por parte de las personas migrantes sobre la legislación vigente favorece la existencia de niños y niñas sin registro de nacimiento y por ello sin el correspondiente DNI, obstaculizándose en la práctica el acceso a otros derechos.

## 2.1 Identificación

El artículo 12 de la Ley de Protección Integral reconoce, como una instancia fundamental para garantizar el derecho a la identidad, la identificación y la inscripción de los niños, niñas y adolescentes por parte del Estado. La norma establece que la identificación se efectúe en forma gratuita e inmediatamente después del nacimiento, para lo cual remite a la regulación de la ley 24.540 de Régimen de Identificación para los Recién Nacidos.<sup>3</sup>

## 2.2 Inscripción

En lo que refiere a la inscripción de nacimientos, la ley 26.413 de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas indica que se inscribirán todos los nacimientos ocurridos en el territorio de la Nación (artículo 27). A continuación, se establece la inscripción por parte de los padres del niño o niña hasta los 40 días de nacido, previendo luego un plazo de 20 días para que se realice la inscripción de oficio (art. 28).

<sup>3</sup> Durante los años 2008 y 2009 tuvo estado parlamentario el proyecto de ley sobre Régimen de Individualización de Todo Recién Nacido y del Binomio Madre-Hijo, cuyo objeto era, justamente, la individualización de todo recién nacido y del binomio madre-hijo, a fin de garantizar el derecho a la identidad de todas las personas desde su nacimiento y a los efectos de la inscripción del mismo, estableciendo un sistema más sencillo y eficaz que el previsto en la ley 24.540, la cual derogaba. Debido a su falta de tratamiento legislativo, el proyecto perdió estado parlamentario.

En este marco, es fundamental la regulación del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 90 de 2009 (90/2009), que habilita la inscripción administrativa del nacimiento del niño/a desde el año y hasta los doce años, con el objeto de simplificar la tramitación para una mayor garantía del derecho a la identidad. También establece que los progenitores que sean de nacionalidad extranjera deberán acompañar un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país de origen.<sup>4</sup>

Un aspecto importante es que este sistema de inscripción tardía establecido por el decreto 90/2009 fue prorrogado por varios decretos posteriores: el 92/2010, el 278/2011.<sup>5</sup> En 2012, el decreto 294 prorrogó por un año más la vigencia del 278/2011 y, finalmente, en abril de 2013 el Decreto 339/2013 prorrogó el régimen por un año más.

Estas normas han contribuido a que muchos niños y niñas que no poseían Documento Nacional de Identidad debido a la falta de inscripción de su nacimiento, pudieran tramitar este certificado en la sede administrativa y, en consecuencia, pudiesen obtener su DNI sin tener que acudir a una sede judicial.<sup>6</sup>

### 2.3 Documentación

El artículo 13 de la Ley de Protección Integral y su decreto reglamentario 415/2006 declaran el derecho de todos los niños y niñas a obtener su documento así como la gratuidad del otorgamiento del primer DNI. A su vez, el decreto 90/2009 establece que la inscripción administrativa y el correspondiente DNI se otorgarán en forma gratuita y que los trámites estarán exentos del pago de multas y de toda carga fiscal (arts. 7, 8 y 9).

En relación con las personas migrantes, el artículo 30 de la Ley de Migraciones establece que podrán solicitar su DNI las personas extranjeras que cuenten con residencia permanente o temporaria. Aunque la posesión del DNI no es condición para acceder a derechos<sup>7</sup> (de hecho, solicitar esta identificación constituye una facultad de la persona migrante), se verá que en la práctica el DNI muchas veces constituye un requisito exigido por las autoridades para realizar trámites o acceder a prestaciones sociales.

<sup>4</sup> Más adelante se analizarán los obstáculos que existen para el cumplimiento de la inscripción cuando se trata de hijos/as de mujeres migrantes en situación migratoria irregular. Ver en particular el informe sobre la provincia de Jujuy y de Formosa.

<sup>5</sup> En particular, el decreto 278 -idéntico en estructura al 90/09- incorpora el artículo número 12, por el cual se dispone la aplicación del régimen administrativo para la inscripción de ciudadanos con domicilio en la Argentina que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas, sin límite de edad.

<sup>6</sup> La ley 26.413 en el artículo 29 establece que vencidos los plazos establecidos en el artículo 28 para la inscripción de nacimientos, la inscripción podrá efectuarse por resolución judicial, para lo cual los jueces deben cumplir con determinados recaudos, tales como: a) certificado negativo de nacimiento emitido por el registro civil del lugar de nacimiento; b) certificado emitido por médico oficial en el que se determine la edad y la fecha presunta de nacimiento; c) Informe del Registro Nacional de las Personas, en su caso, donde conste si la persona cuyo nacimiento se pretende inscribir está o no identificada, matriculada o enrolada; determinándose mediante qué instrumento se justificó su nacimiento; d) declaración bajo juramento de dos (2) testigos respecto del lugar y fecha de nacimiento y el nombre y apellido con que la persona se conocía públicamente; e) otras pruebas que se crea conveniente exigir en cada caso. Asimismo, aunque se trata de un trámite sumario, el trámite insume una considerable cantidad de tiempo, requiere la intervención de abogado/a, el pago de tasas por el servicio de justicia, etc. El cumplimiento de todos estos requisitos no es algo sencillo, por lo cual es muy importante establecer procedimientos que eviten la inscripción judicial, ya que agiliza de manera significativa el trámite de inscripción tardía.

<sup>7</sup> De hecho, tampoco es necesaria la regularidad migratoria para acceder, entre otros derechos, a los servicios educativos o de salud, conforme los artículos 7 y 8 de la ley 25.871.

## 2.4 Padres sin documentos de su país de origen

De las normas mencionadas se desprende que los niños y niñas nacidos en el territorio argentino deben ser identificados, inscriptos y debidamente documentados independientemente de la condición migratoria de sus padres. Sin embargo, en la práctica la mayor dificultad surge cuando los padres no cuentan con documentación del país de origen. En tal sentido, la Ley de Registros Civiles establece en el artículo 35 que "si al momento del parto la madre no presentare documento que acredite su identidad, deberá hacerlo al dársele el alta médica. En caso de no presentarlo en esa oportunidad se deberá dejar constancia de ello en el formulario de certificado médico".

Por otra parte, también se menciona que la inscripción debe contener el nombre y apellido del padre y de la madre y el tipo y número de los respectivos documentos de identidad. Sin embargo, en caso de que se encontraran sin documentación "...se dejará constancia de edad y nacionalidad, circunstancia que deberá acreditarse con la declaración de dos (2) testigos de conocimiento, debidamente identificados quienes suscribirán el acta" (art. 36).

El decreto 90/2009 prevé que en el caso de "que uno o ambos progenitores carecieran de Documento Nacional de Identidad, se requerirá la presencia de dos (2) testigos mayores de edad con Documento Nacional de Identidad a fin de acreditar la identidad del o los progenitores, dejándose constancia de: nombre, apellido, sexo, domicilio y edad de todos los intervinientes" (art. 5.b).

## 3. DERECHO A LA SALUD

El artículo 6 de la Ley de Migraciones establece que el Estado asegurará en todas sus jurisdicciones el acceso igualitario de las personas migrantes y sus familias a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad en las mismas condiciones de protección y amparo que los nacionales.<sup>8</sup> Además, la ley prevé expresamente la prohibición de restringir o negar el acceso a la salud, la asistencia social o la atención sanitaria en virtud de la irregularidad migratoria en que pudiera encontrarse la persona.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la implementación de estas disposiciones existen claroscuros que van desde políticas nacionales de salud que receptan correctamente los principios de la normativa migratoria hasta normas, muchas veces de inferior jerarquía que la ley 25.871, que establecen restricciones ilegítimamente.

Entre las políticas en materia de salud implementadas por el Estado Nacional se encuentra el Plan Nacer (hoy llamado "SUMAR"), impulsado desde el Ministerio de Salud de la Nación en el marco del Plan Federal de Salud, que tiene como objetivo brindar una cobertura médica a las mujeres em-

<sup>8</sup> A su vez, el artículo 6 del Decreto 616/2010 establece: "El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, sus autoridades delegadas y las fuerzas que componen la Policía Migratoria Auxiliar, en el ejercicio de las competencias asignadas, velarán por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido por la Ley N° 25.871. Asimismo, prestará colaboración con otras áreas de los Gobiernos Nacional, Provincial, Municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en aquellas acciones o programas tendientes a lograr la integración de los migrantes a la sociedad de recepción y a garantizar su acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, en igualdad de condiciones con los nacionales".

<sup>9</sup> Artículo 8 de la ley 25.871. A su vez, por vía reglamentaria se dispuso: i) que en todos los casos es suficiente, a los efectos de acreditar identidad, la documentación extendida por las autoridades del país de origen o los emitidos por los consulados en la Argentina; y ii) que el propio Ministerio de Salud sea el encargado de dictar las normas y medidas necesarias para garantizar el acceso a la salud.



barazadas y niños/as hasta los seis años que no cuenten con obra social.<sup>10</sup>

No obstante, la exigencia del DNI para ser inscrito en este plan resulta un obstáculo para aquellas personas migrantes, especialmente niños y niñas, que se encuentren en situación irregular o que aún no hayan obtenido dicho documento. Por esta razón el tema fue abordado desde la mesa interinstitucional de trabajo sobre salud, niñez y migración;<sup>11</sup> aunque originalmente el Plan Nacer no receptaba los principios generales de la Ley de Migraciones y el contenido de la CDN, luego de las distintas acciones de incidencia y el trabajo que se llevó adelante sobre este tema, se logró la adecuación a la CDN y la Ley 25.871.

La misma exigencia prevé un plan similar: el Plan Cobertura Porteña de Salud que funciona en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y que depende del Ministerio de Salud de la Ciudad.<sup>12</sup> De esta manera, los niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes que no poseen DNI quedan excluidos del acceso a este programa.<sup>13</sup>

Por otra parte, mediante la resolución N° 481 del año 2009<sup>14</sup> (481/2009) el Ministerio de Salud de la Nación dispuso la creación del *Programa Nacional de Unidades Móviles Sanitarias*. Sus objetivos son reforzar los dispositivos de primer nivel de atención sanitaria provincial y municipal, articular con los programas preexistentes dentro del ministerio y garantizar el efectivo acceso y atención primaria en salud a "todas las personas que habitan nuestro suelo sean nacionales o migrantes", especialmente de localidades y parajes recónditos del territorio argentino, priorizando las poblaciones del Noreste (NEA), Noroeste (NOA) y haciéndolo extensivo a todas las personas de los demás puntos del país. El programa constituye un avance en el reconocimiento del derecho a la salud de los migrantes, ya que su regulación se ajusta a la normativa migratoria, garantizando derechos por el sólo hecho de habitar el territorio argentino.

Del mismo modo, la ley 26.529<sup>15</sup>, que regula los derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud, indica que los pacientes, y prioritariamente los niños, niñas y adolescentes, gozan del derecho a ser asistidos por los profesionales de la salud sin menoscabo o distinción alguna producto de sus ideas, creencias religiosas, políticas, condición socioeconómica, raza, sexo, orientación sexual o cualquier otra condición, entre las que sin lugar a dudas debe incluirse la nacionalidad y la irregularidad migratoria.

Ahora bien, a pesar de la garantía de acceso irrestricto a la salud incluida en la Ley de Migraciones y su decreto reglamentario, algunas resoluciones (normas de inferior jerarquía con respecto a la ley y el decreto) establecen restricciones que pueden señalarse claramente como contrarias a estas

<sup>10</sup> Ministerio de Salud, Plan Nacer Inicio [<http://www.plannacer.msal.gov.ar/>] [Consultado el 27 de mayo de 2013]

<sup>11</sup> En la segunda parte del presente informe se explican las acciones para lograr el acceso efectivo al Plan Nacer de niños/as migrantes e hijos/as de migrantes, desarrolladas en el marco del trabajo interinstitucional que incluyó este proyecto.

<sup>12</sup> El plan está dirigido a todas aquellas personas que no poseen cobertura médica (ni obra social ni prepaga) y que acrediten residencia habitual y permanente en la ciudad de Buenos Aires.

<sup>13</sup> Este tema fue abordado desde la mesa interinstitucional sobre salud, niñez y migración. Véase la segunda parte de este informe.

<sup>14</sup> Resolución 481/2009 del 17 de abril de 2009, publicada en el Boletín Oficial el 23 de abril de 2009.

<sup>15</sup> Ley 26.529. Sobre los Derechos del Paciente en su relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud, sancionada el 21 de octubre de 2009 y promulgada de hecho el 19 de noviembre.

normativas: tal es el caso, por ejemplo, de dos resoluciones dictadas por el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)<sup>16</sup> que restringen el acceso de migrantes a trasplantes de órganos.

La primera de estas resoluciones fue dictada por el INCUCAI en 2004 y estableció los requisitos que deben cumplir los ciudadanos extranjeros para inscribirse en la lista de espera para la asignación de órganos cadavéricos.<sup>17</sup> Entre sus considerandos, la resolución prescribe que resulta necesario "adoptar los criterios de asignación de órganos y tejidos que permita el acceso de la totalidad de los pacientes a la lista de espera en igualdad de condiciones". Asimismo, se menciona que existe una "necesidad de adoptar medidas tendientes a proteger a los grupos más pobres y vulnerables frente al <<turismo de trasplante>> y la venta de tejidos y órganos", criterios que, a su vez, "deben ajustarse a las disposiciones contenidas en la Ley de Migraciones 25.871 que fija las políticas y bases estratégicas en materia migratoria por las que el Estado determina las condiciones necesarias para el ingreso y permanencia de extranjeros en el país".

Sin embargo, la resolución estableció distinciones entre residentes permanentes, a quienes se garantiza la inscripción en la lista de espera para la asignación de órganos cadavéricos, y residentes temporarios o transitorios. A estos últimos se les exige acreditación del ingreso legal a la Argentina y un certificado del país de origen que indique que el paciente se encuentra en ese país impedido de participar de la asignación de órganos para trasplante, excepto para aquellos pacientes extranjeros con cuyo país de nacionalidad se hubiere celebrado convenio de reciprocidad.

Más aún, el 29 de diciembre del año 2009 el INCUCAI emitió otra resolución (342/2009) que deroga la anterior e impone una distinción aún más grave, al establecer que sólo podrán inscribirse a la espera de la asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos los extranjeros con residencia permanente,<sup>18</sup> excluyendo así a los residentes temporarios. Por su parte, para la donación de órganos entre vivos se dispone que debe acreditarse "residencia temporaria o transitoria" expedida por DNM.<sup>19</sup> Recientemente, se impuso otro requisito para esta donación: esta residencia a acreditar debía ser, además, en la sub-categoría migratoria "tratamiento médico" (Res. 288/2012). Así, esta última resolución no modifica la exigencia de la residencia permanente para la lista de espera para trasplante cadavérico pero agrega que, para residencias transitorias, deben ser estas por tratamiento médico para casos de implante de órgano vivo, excluyendo así otras residencias transitorias. Con

<sup>16</sup> El Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) es una entidad descentralizada que depende de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos del Ministerio de Salud de la Nación, cuya función consiste en impulsar, normar, coordinar y fiscalizar las actividades de donación y trasplante de órganos, tejidos y células en nuestro país. Entre sus fines se encuentra el de brindar a la población un acceso transparente y equitativo al trasplante.

<sup>17</sup> Resolución 85/2004.

<sup>18</sup> Resolución 342/2009, artículo 1: "...únicamente podrán inscribirse en lista de espera para la asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos, aquellos extranjeros que revistan el carácter de "residentes permanentes", formalmente otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones..."

<sup>19</sup> La ley 25.871 establece en su artículo 23 que "se considerarán "residentes temporarios" todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las subcategorías a) Trabajador migrante, b) Rentista, c) Pensionado, d) Inversionista, e) Científicos y personal especializado, f) Deportistas y artistas, g) Religiosos de cultos reconocidos oficialmente, h) Pacientes bajo tratamientos médicos, i) Académicos, j) Estudiantes, k) Asilados y refugiados, y l) Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia".

esta nueva modificación se extiende la acreditación de residente temporario al dador extranjero del órgano vivo.<sup>20</sup>

En este marco y a la luz de los considerandos referidos a la necesidad de adecuar la normativa respetando los preceptos constitucionales, tratados internacionales y lo previsto en la Ley de Migraciones, lo cierto es que estas resoluciones incorporan diferenciaciones (en este caso, entre personas residentes e implícitamente, entre nacionales y extranjeros) no previstas normativamente que contradicen los principios generales de la legislación migratoria en lo referido al acceso a la salud en condiciones de igualdad, sin distinción e independientemente de la situación migratoria. En consecuencia, bien pueden constituir reglamentaciones irrazonables de derechos que, por ello, devendrían inconstitucionales.

Ahora bien, la resoluciones dictadas esgrimen entre sus fundamentos la necesidad de evitar el supuesto "turismo de trasplante" y limitar el ingreso de extranjeros al país al sólo efecto de recibir un trasplante, salvo en los casos de pacientes extranjeros con cuyo país de origen se hubiese suscripto convenio de reciprocidad. No obstante, aún en el caso de considerar atendibles o suficientes los fundamentos esgrimidos por el INCUCAI al dictar las resoluciones, este Instituto considera residentes temporarios sólo a aquellas personas migrantes que ingresan a nuestro país por tratamiento médico<sup>21</sup>, lo que priva, paradójicamente, de recibir un trasplante a cualquier persona migrante que haya sido considerada "sana" al momento de ingresar o regularizar, o sea, que justamente no haya llegado a la Argentina haciendo "turismo de trasplante" o "sanitario".

Entonces, además de afectar irrazonablemente el acceso a la salud de un universo de migrantes mucho más amplio que aquellos que ingresan al país exclusivamente por tratamiento médico, impide también el acceso a la salud de aquellos migrantes en situación irregular, pese a que la ley migratoria les reconoce tal derecho.

Además, las resoluciones sujetan el acceso a la salud a la existencia de convenios de reciprocidad entre el país de origen del migrante y la Argentina, aunque tal exigencia es inaplicable en materia de derechos humanos ya que las obligaciones que un Estado tiene respecto de las personas bajo su jurisdicción no pueden estar condicionadas al trato que otro Estado les dé a sus nacionales que habiten allí.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que las resoluciones analizadas no hacen ninguna consideración especial a niños, niñas y adolescentes migrantes que puedan necesitar un trasplante.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Resolución 288/2012, Artículo 1: "Sustitúyese el artículo 2° de la Resolución INCUCAI N° 342/09, el que quedará redactado de la siguiente manera: "Los extranjeros con indicación médica para recibir un implante de órgano o tejido proveniente de donante vivo, como así también tejidos procedentes de un banco del exterior, deberán acreditar la 'Residencia Temporal', en cualquiera de las subcategorías previstas en el artículo 23 de la Ley N° 25.871; o 'Residencia Transitoria' en la subcategoría 'Tratamiento Médico', establecida en el artículo 24 inciso g), de dicha norma, expedida por la Dirección Nacional de Migraciones. Deberán además dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14°, concordantes y subsiguientes de la Ley N° 24.193 y en las normas dictadas por el Directorio de este Instituto Nacional aplicables a la temática, y no participarán de la distribución y asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos para trasplante. La acreditación de residencia, en los términos descriptos, se extenderá al dador extranjero del órgano o tejido".

<sup>21</sup> Ley 25.871, artículo 23, inciso "h".

<sup>22</sup> En el anexo de este informe se describen "casos testigo" de niños migrantes que se encuentran en grave estado de salud y respecto de los cuales el INCUCAI no acepta su inscripción en las listas de espera para trasplantes cadavéricos, fundamentando la negativa en las normativas descritas en este epígrafe. La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Formosa también analiza un caso similar en la sección de informes de provincias.

## 4. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

En este apartado se examinarán dos clases de políticas de seguridad social a partir de las cuales se analizarán algunos cambios normativos adoptados con posterioridad al 2004, así como la ausencia de adecuaciones legislativas a la Ley de Migraciones. En particular, por un lado se evaluarán los planes sociales de transferencia de ingresos, especialmente la Asignación Universal por Hijo (AUH) y, por otro, la regulación de las pensiones no contributivas con particular énfasis en la pensión por discapacidad.

### 4.1 El acceso a los planes sociales

Entre los años 2001 y 2002, y en respuesta a la profunda crisis económica y social que atravesaba el país, el Gobierno Nacional puso en marcha diversos programas sociales. Entre ellos, el denominado "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados", el "Plan de Seguridad Alimentaria", el "Plan de Desarrollo Social y Economía Social", denominado "Manos a la Obra", y el "Plan Familias". En todos los casos se trata de planes de transferencia de ingresos focalizados en aquellos sectores en situación de mayor vulnerabilidad social por la falta de empleo y las dificultades para acceder a otros derechos básicos.

A finales del año 2009 se lanzó la *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH, Decreto 1602/2009), con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de aquellos niños, niñas y adolescentes que no se encuentran amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares (el cual sólo se percibe cuando el padre, madre o tutor trabaja en relación de dependencia, en la economía formal), marcando así un avance muy importante en relación con los programas sociales que se venían implementando.

De esta forma, el decreto referido incorporó a la ley que regula el Régimen de Asignaciones Familiares (24.714)<sup>23</sup> un subsistema no contributivo de asignación por hijo para protección social, cuyo objetivo es extender el beneficio previsto en aquella ley -que establece la asignación mensual por hijo menor de 18 años que estuviese a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad sin límite de edad-a aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados, que desempeñen su actividad en la economía informal o que trabajen en el servicio doméstico y perciben un salario inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil.

Lo interesante es que esta prestación se prevé destinada a todos aquellos niños, niñas y adolescentes **residentes en la República Argentina** y que se abonará sólo a uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada persona menor de 18 años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad. La percepción de dicha asignación se encuentra condicionada al cumplimiento de los controles sanitarios y

<sup>23</sup> Es importante destacar que la ley 24.714 es más amplia que el subsistema no contributivo que establece el decreto, ya que aquella incluye asignaciones por embarazo, nacimiento, adopción, ayuda escolar. A partir del 1 de mayo de 2011 ANSES amplió la cobertura de la AUH a las mujeres embarazadas desde la semana doce de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social. Esta medida incluye a las mujeres embarazadas que se encuentran desocupadas; a las monotributistas sociales; a las que se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico y perciben un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil. Perciben el 80 por ciento de la asignación y el 20 por ciento restante al momento del nacimiento del hijo.

educacionales obligatorios para las personas menores de edad.<sup>24</sup>

Este avance resulta mermado por las limitaciones y contradicciones que se presentan en su implementación, tanto por su instrumentación en cabeza de padre o madre -el titular del derecho es el padre, madre o tutor y no el niño/a- como por las distinciones realizadas entre nacionales y extranjeros con residencia legal e irregular. Aunque entre los fundamentos de la AUH se menciona la ley 26.061 y el interés superior del niño<sup>25</sup> así como la obligación del Estado de establecer políticas de inclusión de niños, niñas y adolescentes, se exige que el niño sea (i) argentino, o (ii) hijo de argentino nativo o por opción, o (iii) naturalizado o (iv) **residente con residencia legal en el país no inferior a tres años** previos a la solicitud, y (v) acreditar la identidad del beneficiario y del niño mediante el **DNI**.

Estos requisitos contradicen aquella declaración de la AUH sobre el alcance a todos los niños y niñas que se encuentren en el territorio argentino (coherente con las obligaciones asumidas por el Estado argentino en virtud de la CDN)<sup>26</sup> y requiere un escrutinio muy estricto frente al principio de igualdad y no discriminación.

En particular, porque debe entenderse el principio de igualdad y no discriminación como una doble garantía: las políticas estatales deben asegurar el acceso a derechos sin ningún tipo de distinción respecto del niño/a y también respecto de sus padres o representantes. Esto marca que la exigencia de DNI a estos últimos contravenga aquella disposición del artículo 2 de la CDN que prohíbe negar o restringir cualquier derecho de los niños en razón de cualquier condición de los padres.

Finalmente, la regulación de la AUH termina introduciendo una distinción entre aquellos hijos de residentes que cuentan con empleo formal (y que perciben la asignación que prevé la ley 24.714) y los hijos de residentes que carecen de él: paradójicamente, a pesar de encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad, quienes carecen de trabajo formal deben acreditar tres años de residencia mientras que para los primeros no hay, con acierto, estipulado ningún plazo.<sup>27</sup>

En síntesis, podemos señalar que, sin perjuicio de los aspectos positivos que implica el reconocimiento de derechos sociales en la población en situación más vulnerable, el decreto no ha receptado cabalmente los principios generales establecidos en la nueva ley migratoria y su decreto reglamentario sobre el acceso a derechos sin distinciones, así como tampoco los estándares internacionales sobre derechos humanos.

<sup>24</sup> La asignación familiar, tal como está prevista en la ley 24.714, no está sujeta a ninguna condicionalidad en cuanto al cumplimiento de obligaciones sanitarias ni educacionales. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con fecha 18 de noviembre de 2009, dictó la resolución 3939/2009 que reglamenta la asignación universal por hijo para protección social.

<sup>25</sup> Entre los fundamentos se menciona, justamente, la ley 26.061 de Protección Integral, en particular lo dispuesto en su artículo 3, que entiende por interés superior del niño la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías establecidos en la ley, entre los que se encuentran el derecho a la educación y a los beneficios de la seguridad social.

<sup>26</sup> La CDN explícitamente señala el deber de los Estados de respetar los derechos enunciados en ella y de asegurar su aplicación a cada niño *sujeto a su jurisdicción*, sin distinción alguna e independientemente del origen nacional, étnico o social, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

<sup>27</sup> De hecho, la exigencia de un cierto tiempo de residencia resulta incompatible con la propia Ley de Migraciones; ésta establece directivas claras respecto al acceso a derechos de las personas migrantes, imponiendo al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan una efectiva igualdad de trato (artículo 5) y el acceso igualitario de los/as migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, particularmente en relación con servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (artículo 6).

## 4.2 Las pensiones no contributivas

Otro ejemplo de condiciones desiguales para el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros es la regulación de las pensiones no contributivas. Su objetivo es, de manera similar a otros planes sociales, compensar situaciones de emergencia y vulnerabilidad social extrema. En el ámbito nacional, las pensiones no contributivas son de tres tipos: (i) por vejez<sup>28</sup>, (ii) por invalidez<sup>29</sup> y (iii) para madres de siete o más hijos.<sup>30</sup>

En ocasiones, aunque la ley no incluya restricciones, son las normas inferiores las que las incorporan y lo hacen de manera irrazonable. De hecho, en los tres decretos mencionados se establece un mínimo de residencia en el país para las personas extranjeras que quieran acceder a estos tipos de pensiones: para el caso de pensión por vejez se requiere un mínimo de residencia continuada de 40 años, para una pensión por invalidez se requiere un mínimo de 20 años y para las pensiones para madres de siete o más hijos se requiere un mínimo de 15 años.

Esta diferenciación -que contradice toda la normativa vigente, desde la propia Constitución hasta la Ley de Migraciones- supone, en el caso de niños y niñas migrantes, que ninguno pueda acceder a la pensión por discapacidad. Más aún, los decretos no se han modificado a pesar de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del decreto relativo a la pensión por invalidez.<sup>31</sup> En el mismo sentido, también la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación<sup>32</sup> y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>33</sup> se han pronunciado a favor de eliminar la exigencia de 20 o 40 años de residencia a los extranjeros.

Por demás, estos decretos delimitan estrictamente la forma en la que debe acreditarse ese tiempo: en el caso de pensiones por discapacidad y por vejez, la residencia deberá acreditarse mediante la presentación del DNI; de esta manera se excluye del sistema a los migrantes que por su condición migratoria irregular no pueden acceder al documento, también a quienes habiendo regularizado su situación migratoria tienen su documento en trámite, o a quienes residen en el país desde hace más tiempo que el que indica su documento,<sup>34</sup> que es un caso muy frecuente a la vista de la imposibilidad de regularizarse bajo la ley de migraciones anterior. Asimismo, quedan fuera del ámbito de protección aquellas personas migrantes que carecen de todo tipo de documentación.

<sup>28</sup> Regulada por la ley 13.478 y su decreto reglamentario 582/03.

<sup>29</sup> Regulada por ley 18.910, decreto reglamentario 432/97.

<sup>30</sup> Regulada por la ley 23.746, decreto reglamentario 2360/90.

<sup>31</sup> Caso "R.A. D. c. Estado Nacional", CSJN, sentencia dictada el 4 de septiembre de 2007.

<sup>32</sup> Nota remitida por la Secretaría al Centro de Derechos Humanos de la UNLa, en respuesta a un pedido de información efectuado en el marco de esta investigación (recibida en agosto 2010).

<sup>33</sup> Asunto 68.859 de 2007.

<sup>34</sup> Por el caso de la documentación para pensiones para madres de más de 7 hijos, véase el apartado 4.2.2 de este mismo capítulo.

### **Pensiones por discapacidad**

La pensión por invalidez es aquella que se otorga a las personas que se encuentran con un grado de incapacidad total y permanente.<sup>35</sup> Para su otorgamiento se requiere que ni el peticionante ni su cónyuge se encuentren amparados por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión; además, es requisito no tener bienes, ingresos, ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. El decreto reglamentario 432/97 exige asimismo, para los no nacionales que residen en Argentina, una residencia mínima y continuada de 20 años.

En el caso hipotético de que un niño migrante ingresa al país a los dos meses de vida y posee una discapacidad desde su nacimiento, él y su familia obtienen la residencia (temporaria los dos primeros años y luego permanente) de la Dirección Nacional de Migraciones. Si el niño se encontrase en estado de vulnerabilidad social desde su nacimiento, solamente podrá solicitar esta pensión a las autoridades nacionales cuando tenga 20 años de edad, es decir, cuando haya cumplido con la irrazonable/ilegal/desproporcionada exigencia del decreto 432/97. El mismo grado de indefensión presentaría un niño, niña o adolescente migrante que ha ingresado al país luego de su primer año de vida, y que, por ejemplo, padece una discapacidad a raíz de un accidente de tránsito o de otra índole. Durante toda su niñez, estas personas se verán imposibilitadas de acceder a la pensión.

En los hechos, entonces, el requisito de 20 años de residencia provoca, para el caso de personas extranjeras, que sólo las personas adultas puedan acceder a esta pensión.<sup>36</sup>

Este requisito, empero, ha sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mencionado caso R.A.D.<sup>37</sup> En dicho caso la Corte impugnó esa restricción, asociando incluso el derecho a la seguridad social (para esta clase de planes sociales) con los derechos a la salud y la vida.<sup>38</sup> Sin embargo, el decreto 432/97 no ha sido modificado y continúa aplicándose, ya que la declaración de inconstitucionalidad no alcanza, en principio, otros casos y tampoco modifica, de por sí, la legislación.

En conclusión, en caso de encontrarse en las condiciones de vulnerabilidad y exclusión social que el régimen de pensiones no contributivas busca paliar o reducir, los niños y niñas migrantes con discapacidad que residen en Argentina se ven totalmente impedidos de acceder a una pensión de estas características, agravando su situación y la de sus familias.

### **Pensiones para madres de siete o más hijos**

La pensión para madres de siete o más hijos es aquella que se otorga a mujeres que sean o hayan sido madres de siete o más hijos nacidos vivos, propios o adoptados. La madre no debe estar amparada por ningún tipo de prestación de carácter previsional, jubilación, pensión, retiro o pres-

<sup>35</sup> Se presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca una disminución del 76 por ciento o más de la capacidad laboral.

<sup>36</sup> Ello, tanto por la definición de la CDN (según la cual es niño/a todo menor de 18 años) como por la legislación argentina (de conformidad con la cual la mayoría de edad se alcanza también a los 18 años).

<sup>37</sup> CSJN, "R. A., D. c/ Estado Nacional", sentencia del 04/09/2007.

<sup>38</sup> Este caso fue patrocinado por la Clínica Jurídica CAREF-UBA-CELS. En el Anexo de este Informe pueden leerse los párrafos más importantes de esta sentencia.

tación no contributiva; no debe tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar, ni parientes obligados a prestar alimentos, con capacidad económica suficiente para proporcionarlos en un importe igual o superior al de la pensión instituida.

Para las madres migrantes se requiere, además, que acrediten una residencia mínima y continuada en el país de quince años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión. Los fundamentos de la irracionalidad de esta restricción son similares a los expuestos para la pensión por discapacidad: si el derecho a reclamar esta pensión resulta de las condiciones especiales de vulnerabilidad en las que se encuentra una madre de siete o más hijos (nótese que se guarda silencio sobre la edad o estado civil de los hijos/as) que no posee recursos económicos suficientes, la exigencia de quince años de residencia en el país para acceder al beneficio carece de todo fundamento.

## 5. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Como se ha mencionado antes, la Ley de Migraciones es clara respecto del derecho de todos los niños/as a ser admitidos como alumnos en los establecimientos educativos, con total independencia de su situación migratoria. Asimismo, por vía reglamentaria se dispuso que el Ministerio de Educación Nacional dicte las normas y medidas necesarias que garanticen el efectivo acceso a los distintos niveles educativos con el alcance previsto en la Ley de Educación 26.206.

De igual manera, la CTM establece que

"todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo."<sup>39</sup>

En pos de adecuarse a estos lineamientos, la ley 26.206 dice que

"el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin documento nacional de identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7 de la ley 25.871" (art. 143).

Dados los pocos cambios legislativos habidos desde la Ley de Migraciones, este cambio es realmente un ejemplo de adecuación normativa. Sin embargo, en la práctica muchos establecimien-

<sup>39</sup> Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM), art. 30.



tos educativos presentan objeciones tanto a la inscripción definitiva de alumnos como al momento de entregar diplomas o títulos sin la presentación del DNI; incluso, algunas instituciones educativas niegan o restringen el acceso, la permanencia o el egreso de niños y niñas migrantes en razón de su condición migratoria. Asimismo, la imposibilidad de obtener los certificados de estudios correspondientes que acrediten los niveles aprobados, obstaculiza la continuidad de los estudios (universitarios, terciarios, universitarios) y las posibilidades de crecimiento, acentuando las condiciones de marginalidad y exclusión.<sup>40</sup>

## 6. PROTECCIÓN JUDICIAL Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Como ya se señaló, la legislación migratoria contempla diversas formas de protección judicial de los derechos de las personas migrantes. Se garantiza, por ejemplo, el acceso a la justicia en condiciones de igualdad con los nacionales<sup>41</sup> y se reconoce un catálogo de garantías judiciales.<sup>42</sup>

La Ley de Migraciones también establece que las personas extranjeras que carecieran de recursos económicos podrán contar con "asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen o a la expulsión del territorio argentino. Además tendrán derecho a la asistencia de intérprete/s si no comprenden o hablan el idioma oficial". También dispone un límite a las futuras reglamentaciones que se dicten, en el sentido de resguardar el derecho de defensa.<sup>43</sup>

En relación con aquellos procedimientos en los que niños, niñas o adolescentes sean partes, la CTM establece que deberá tenerse en cuenta su edad,<sup>44</sup> aunque no brinda mayores precisiones sobre el contenido o alcance de las obligaciones del Estado y las medidas a adoptarse. Por su parte, el Comité de Derechos del Niño ha desarrollado ampliamente los estándares sobre derechos de niñez y debido proceso, y en particular sobre las garantías de niños migrantes no acompañados o separados de sus padres.<sup>45</sup>

A continuación, entonces, se analizan distintos aspectos del derecho a la protección judicial y las garantías del debido proceso respecto de las personas extranjeras y especialmente de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

### 6.1 Derecho a expresarse y a ser oído

El derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos generalmente forma parte de las normas de protección de la infancia y adolescencia, como una de sus piedras basales.<sup>46</sup> Si bien la Ley de Migraciones no contiene precisiones al respecto, resulta aplicable la Ley de Protección Integral

<sup>40</sup> Más sobre estos obstáculos se reseña en los capítulos sobre provincias y en el anexo sobre casos.

<sup>41</sup> Ley 25.871, art. 6 y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 18.1.

<sup>42</sup> Por ejemplo, la doble instancia penal, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, el principio *non bis in idem*, el derecho a la reparación, el alojamiento carcelario diferenciado entre personas procesadas y condenadas, entre otras, conforme lo establecido en la ley 25.871, artículos 6 y 86; y la CTM, artículos 16, 17, 18 y 23.

<sup>43</sup> Ley 25.871, artículo 86.

<sup>44</sup> Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 18.4.

<sup>45</sup> Comité de los Derechos del Niño, observaciones general números 6 (2005) y 12 (2009).

<sup>46</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.2.

(26.061) en los incisos a), b) y d) de su artículo 27: en esta ley se receptaron las directivas de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las Observaciones del Comité, al prever la obligación de establecer mecanismos en los que los niños puedan ser escuchados por las autoridades competentes, como así también el derecho a que sus opiniones sean tenidas en cuenta a la hora de adoptar decisiones que les incumban, y a posibilitar su participación activa durante todo el procedimiento.<sup>47</sup>

En los casos de niños/as migrantes, refugiados o solicitantes de asilo, el Comité ha reconocido que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que su derecho a ser oídos cobra una especial relevancia. Es así que en los procedimientos en los que ellos sean parte se deberá prestar especial atención para hacer respetar el ejercicio de este derecho, escuchándose a los niños y niñas migrantes, sobre todo "sus expectativas educativas y sus condiciones de salud a fin de integrarlo en los servicios escolares y de salud".<sup>48</sup>

Por su parte, el Comité se refirió específicamente a los procedimientos de asilo, afirmando que "en el caso de una demanda de asilo, el niño debe tener además la oportunidad de presentar sus motivos para la demanda de asilo".<sup>49</sup> Asimismo, en los casos de niños solicitantes de asilo o apátridas, deberán tenerse en cuenta las particularidades de sus historias personales a los fines de determinar la existencia de necesidades especiales de protección.<sup>50</sup>

Lamentablemente, en nuestro país la ley 26.165, de Reconocimiento y Protección al Refugiado, no establece un procedimiento especial cuando se trate de solicitudes de niños, niñas o adolescentes.

A nivel de legislación nacional, la incorporación del artículo 250 bis al Código Procesal Penal de la Nación (por ley 25.852) establece un procedimiento especial en los casos de comparecencia de personas menores de 16 años de edad, al prever que los niños aludidos sólo puedan ser entrevistados por un psicólogo especialista en niños y/o adolescentes, y no pudiendo en ningún caso ser interrogados en forma directa por el tribunal actuante o por las partes.<sup>51</sup>

En materia migratoria, por lo tanto, deberán diseñarse políticas que permitan hacer efectivo este derecho en el contexto de procedimientos migratorios (ingreso, residencia, expulsión), adecuándolos debidamente a la protección de los niños y niñas involucrados. Para ello, entre otros aspectos, debería asegurarse la participación de organismos de infancia y adolescencia, así como la capacitación en derechos de niñez de los representantes de la autoridad migratoria que intervengan en esos procesos. La falta de previsiones de esta clase mostrará su verdadera envergadura en los próximos capítulos de este Informe, cuando se describa el rechazo en frontera de niños haitianos y senegaleses.

<sup>47</sup> Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 6 (2005), párrafo 25 y Observación General N° 12 (2009), en especial los párrafos 57 a 67, 123 y 124.

<sup>48</sup> Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 12 (2009), párrafo 123.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> De igual forma, la audiencia debe llevarse a cabo en un gabinete acondicionado con los implementos adecuados a la edad y etapa evolutiva del niño, pudiendo seguirse las alternativas del acto desde el exterior del recinto a través de vidrio espejado, micrófonos, equipos de video, etc.

## 6.2 Asistencia de intérpretes

Cuando el niño o niña hable un idioma distinto al del país en que se encuentra, la asistencia de un intérprete o traductor es una condición del efectivo respeto de las garantías del debido proceso y, en particular, del derecho a ser oído. El Comité de Derechos del Niño se ha expresado en este sentido al sostener que siempre que la participación de las niñas, niños y adolescentes en los procedimientos en los que se discutan cuestiones de su interés requiera que la misma se base en una comunicación fiable, deberá proveerse un intérprete en todas las fases de dichos procedimientos<sup>52</sup>.

Para ello, la legislación argentina cumple con el requisito de provisión de intérprete<sup>53</sup>, aunque no se mencionan directivas específicas respecto de niñas, niños y adolescentes migrantes.

## 6.3 Asistencia jurídica y representación legal

El artículo 86 de la Ley de Migraciones establece la garantía de que las personas extranjeras que carezcan de medios económicos puedan recibir asistencia jurídica gratuita. Por su parte, la ley 26.061 en el inciso c) del artículo 27 reconoce el derecho de todo niño, niña y adolescente "a ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo incluya". En ese sentido, si no se contara con recursos suficientes para afrontar dicha representación "el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine".

El Comité de Derechos del Niño, por su parte, destacó la necesidad de que los Estados garanticen a los niños migrantes, separados o no acompañados, el derecho a ser representados por una persona mayor de edad.<sup>54</sup> Además, señaló que cuando sean partes en procedimientos de asilo, migratorios u otros procedimientos administrativos o judiciales, además del tutor deberá nombrarse un letrado o defensor técnico.<sup>55</sup>

En este marco se inscriben las medidas impulsadas por la Defensoría General de la Nación (DGN), que en los últimos años creó distintas comisiones de asistencia a migrantes, refugiados y niños, niñas y adolescentes.<sup>56</sup> Mediante Resolución DGN N° 1858 del año 2008 (1858/08) se creó la Comisión del Migrante, destinada a promover la defensa y protección de los derechos de las personas migrantes que habitan el territorio nacional, en especial en aquellos procedimientos administrativos de expulsión y en procesos judiciales en los que las personas extranjeras fueran imputadas; esta comisión amplió su intervención en virtud del artículo 86 del decreto reglamentario de la ley

<sup>52</sup> Comité de los Derechos del Niño, 'Observación General No. 6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen' (CRC/GC/2005/6, 2005), párr. 2.

<sup>53</sup> Ley 25.871, art. 86. En igual sentido, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 18.3.f.

<sup>54</sup> Comité de los Derechos del Niño, 'Observación General No. 6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen' (CRC/GC/2005/6, 2005), párr. 33 al 38 y 69.

<sup>55</sup> *Ibid.*, párr. 36.

<sup>56</sup> En su artículo 51, la Ley orgánica del Ministerio Público establece que dentro de las funciones del Defensor General de la Nación está la de "ejercer la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas penales, y en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o estuvieren ausentes", como *así también* la de "promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso de la justicia de los sectores más discriminados".

25.871, a través de la Resolución DGN 569/11.<sup>57</sup>

Mediante la Resolución DGN 1071/07 se creó el *Programa para la asistencia y protección del refugiado y solicitante de refugio* con el objeto de proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo. Si bien el Programa posee un componente de atención a peticionantes de asilo mayores de edad, sus acciones se centran mayormente en dos áreas: por un lado, en la representación legal de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias solicitantes de asilo y refugiados y, por el otro, en el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes refugiados y peticionantes de asilo. Este acompañamiento consiste, básicamente, en tareas de asistencia social mediante un abordaje interdisciplinario. Finalmente, cabe señalar que la representación legal a solicitantes de asilo que ejerce el Programa de la Defensoría General comprende tanto la función de la tutela de los niños como la defensa técnica de sus derechos en los procedimientos administrativos y judiciales.

Por último, en el año 2006 la DGN ha creado la *Comisión de Seguimiento del tratamiento institucional de niñas, niños y adolescentes*,<sup>58</sup> la cual supervisa todo tipo de instituciones (residencias de convivencia e integración comunitaria, hogares, residencias juveniles, comunidades terapéuticas, etc.) en las que se encuentren personas menores de edad separadas de su medio familiar, primordialmente aquellas donde haya niños y/o jóvenes alojados a disposición de la justicia nacional y/o federal.

Aunque estos programas resultan un gran aporte a la defensa y protección a los derechos de los niños migrantes, su alcance resulta en cierto modo limitado ya que su ámbito de aplicación se restringe a la justicia nacional y federal, en virtud de las competencias de la Defensoría.<sup>59</sup> Asimismo, si bien existen otros patrocinios jurídicos gratuitos de instituciones públicas o privadas en el resto del país, se han detectado pocas experiencias que posean la especialización adecuada, sea en materia de infancia como de migración. Es por ello auspiciosa la creación, por parte de la Universidad Nacional del Litoral, de una clínica jurídica en materia de derechos de migrantes y refugiados.<sup>60</sup>

#### 6.4 Recursos administrativos y judiciales

En la primera parte de este capítulo se explicaron los avances que la Ley de Migraciones implicó en relación con los recursos administrativos y judiciales esgrimidos contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones relativas al ingreso y permanencia en el país, en particular para los casos de expulsión. Sin embargo, como en otros aspectos, la ley carece de una perspectiva específica de niñez

<sup>57</sup> Esta disposición dispuso que en aquellos casos en que la Dirección Nacional de Migraciones confiera intervención al Ministerio Público respecto de (a) detenidos a disposición de la justicia federal en procesos de expulsión; (b) detenidos a disposición de la justicia federal que se opongan a una expulsión; (c) detenidos cuyo trámite de expulsión devenga de una condena dictada por un Tribunal Provincial y se opongan a su salida del país; y (d) en los casos de personas cuya expulsión sea consecuencia de una irregularidad administrativa, la defensa en sede administrativa será ejercida por la "Comisión del Migrante". Y entre los casos a asistir, se incluyeron los siguientes: detenidos cuyo trámite de expulsión devenga de una condena dictada por un Tribunal Provincial y se opongan a su salida del país, y los casos de personas cuya expulsión sea consecuencia de una irregularidad administrativa.

<sup>58</sup> Creada por Resolución DGN N° 841/06 el 22 de junio de 2006.

<sup>59</sup> Sobre este aspecto se sugiere consultar las experiencias desarrolladas en las provincias de Salta, Chubut y Córdoba, descritas en: Defensoría General de la Nación y UNICEF Argentina, *El monitoreo de la privación de la libertad de niñas, niños y adolescentes. Buenas prácticas de la Defensa Pública*, Buenos Aires, julio de 2012.

<sup>60</sup> Creada por Resolución N° 312-10-C.D., de fecha 12 de mayo de 2010.

que tenga en cuenta los impactos particulares de esos procedimientos en niños, niñas y adolescentes.

Por ejemplo, si bien la Ley de Protección Integral garantiza el derecho de todo niño "a recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte" (art. 27.d), deberían asegurarse los mecanismos pertinentes para que en los procedimientos migratorios se prevean las condiciones necesarias para que los menores de edad puedan efectivamente ejercer estos derechos. En este sentido, los programas diseñados por la DGN para la asistencia a migrantes y solicitantes de asilo podrían cumplir un rol medular a través del desarrollo de iniciativas dirigidas a asegurar la debida formación en materia de derechos humanos, migración e infancia de todos los operadores del sistema de defensa pública a nivel nacional.

### 6.5 Privación de libertad a los fines de la expulsión

En esta sección sólo cabe reiterar la ausencia de previsiones específicas hacia la niñez al momento de regular la detención de migrantes a los efectos de la expulsión. En particular, la excepción que permitiría disponer judicialmente la detención durante el procedimiento (es decir, antes de una decisión firme) debería haber contemplado que tal medida no podría aplicarse en el caso de niños/as migrantes, tal como indican los estándares internacionales.<sup>61</sup>

### 6.6 Expulsiones colectivas

Las expulsiones masivas o colectivas se consideran una grave vulneración a las garantías del debido proceso y se encuentran prohibidas en diversos tratados internacionales de derechos humanos.<sup>62</sup> La Ley de Migraciones cumple íntegramente ese precepto al prohibir las medidas de expulsión colectiva de migrantes y de sus familiares, al tiempo que se establece la necesidad de analizar cada caso de manera individual.<sup>63</sup>

En el desarrollo de esta investigación, y desde la sanción de la ley, si bien no se han detectado acciones que pudieran suponer una expulsión colectiva a migrantes, es preciso poner la atención en ciertas prácticas de denegación de entrada a grupos de personas en puestos fronterizos que, al no cotar con resoluciones individualizadas, podrían suponer un accionar contrario a aquella disposición.

Una de estas situaciones se registró en febrero de 2010 cuando algunos medios de comunicación informaron que un grupo de niños de origen haitiano, junto con adultos de la misma nacionalidad, había sido rechazado en la frontera entre Argentina y Bolivia (La Quiaca-Villazón). En efecto, pocas semanas después del terremoto que asoló a Haití, decenas de personas haitianas (en su mayoría, mujeres y niños, según las notas de prensa) fueron rechazadas en la frontera.

De acuerdo a la información difundida sobre estos hechos, las autoridades migratorias de la provincia de Jujuy habrían señalado que "esas personas no tenían la documentación en regla, más allá de que algunos tenían pasaporte, pero los menores de edad no poseían permiso de sus padres o de parientes

<sup>61</sup> Entre otros, Relator de Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes, *Informe anual* presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, A/HCR/11/7, 2009.

<sup>62</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.9, y CTM, artículo 22.1.*

<sup>63</sup> Ley 25.871, art. 66.

para llegar al país”, y que la Dirección Nacional de Migraciones habría emitido un comunicado que indicaba que la prohibición de ingreso se debió a que el grupo no cumplía con los “requisitos migratorios”.<sup>64</sup>

Este caso pone en evidencia principalmente dos cuestiones. En primer lugar, que no se consideró de manera particular la situación de cada una de las personas que solicitaban el ingreso, quienes por otra parte estaban huyendo de una tremenda catástrofe natural y humanitaria. En segundo lugar, muestra la notable ausencia de una perspectiva de niñez en el tratamiento de la situación de los niños y niñas haitianos que solicitaban el ingreso.

La presencia de niños no acompañados o separados de sus padres en una frontera internacional, sin contar con una eventual autorización de sus padres o tutores, no parece ser una razón legítimamente suficiente para rechazar su ingreso al país. Un enfoque de niñez, que incluya el principio de interés superior como un elemento fundamental de la decisión a adoptar, hubiera exigido una respuesta radicalmente diferente que contemplara, al menos, lo siguiente: atención individual de cada niño/a por parte de autoridades de infancia y especialistas en niñez; realización de una evaluación particular de cada niño/a mediante un debido proceso, incluyendo su derecho a ser oído/a, a un tutor y, eventualmente, a un representante legal; y una resolución por escrito que acredite debidamente que la denegación de entrada al país protege el interés superior del niño, entre otras intervenciones.<sup>65</sup>

En esta línea, en el mes de octubre de 2011, ocho años después de la sanción de la ley migratoria, DNM adopta la Disposición 2656/11 (en vigencia desde noviembre del mismo año), la cual prevé que a los niños y niñas extranjeros menores de 14 años que no cuenten con autorización para el ingreso al país se les otorgará una autorización provisoria de permanencia y deberán ser puestos a disposición de la autoridad competente en materia de niñez a los fines de su guarda provisoria.

Asimismo, la disposición establece que en caso de que el menor de edad no posea la autorización de quien ejerza la patria potestad para ser acompañado o aguardado por un tercero, o de que a pesar de contar con dicha autorización no sea efectivamente acompañado o aguardado por el tercero que conste en la autorización, se procederá a (art. 9):

“1) **Otorgarles una Autorización Provisoria de Permanencia**, de conformidad con lo normado por el artículo 35 de la Ley N° 25.871: cuando se trate de extranjeros residentes transitorios, se dará intervención a las autoridades de seguridad con jurisdicción en el lugar de ingreso, para que informe de esta circunstancia a la autoridad judicial con **competencia en minoridad**, quien resolverá en consecuencia, labrándose acta de entrega que como ANEXO II forma parte de la presente”.

Esta disposición supone un avance para niños y niñas migrantes no acompañados/as que lle-

<sup>64</sup> Diario *La Capital* de Rosario, “Argentina negó el ingreso a grupo de haitianos que llegó desde Bolivia”, 6 de febrero de 2010, [En línea <<http://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/Argentina-negoacute-el-ingreso-a-grupo-de-haitianos-que-llegoacute-desde-Bolivia--20100206-0013.html>>] [Consultado el 27 de mayo de 2013]

<sup>65</sup>Véase “Impidieron el ingreso de haitianos” [En línea [www.migraciones.gov.ar/lib/consultas\\_infomig/verPdf.php?pk=AAAI4LAAVAAUi/AAN&o=infomig&n=Art%EDculo&f=06/02/2010](http://www.migraciones.gov.ar/lib/consultas_infomig/verPdf.php?pk=AAAI4LAAVAAUi/AAN&o=infomig&n=Art%EDculo&f=06/02/2010)] [Consultado el 27 de mayo de 2013]

guen a las fronteras del país, si bien no se cuenta aún con información precisa sobre su efectiva implementación: es fundamental, en este sentido, la articulación de distintas acciones de monitoreo e incidencia con el objeto de verificar su cumplimiento. Al mismo tiempo, a partir de la vigencia de esta norma, se requiere la implementación de una serie de iniciativas dirigidas a la capacitación de funcionarios públicos y agentes migratorios acerca de los derechos en juego.

Finalmente, esta disposición puede ser señalada como el resultado del trabajo interinstitucional llevado a cabo por parte de distintos organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que, además, estuvieron a cargo de la elaboración del *Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo*.<sup>66</sup> El objetivo de este Protocolo es establecer y definir un mecanismo coordinado de intervención y respuesta frente a los casos de niños y niñas no acompañados/as o separados/as de sus familias en busca de asilo, a partir de un enfoque de protección de derechos de la niñez.<sup>67</sup>

En este contexto, es necesario, por un lado, profundizar la investigación acerca de la aplicación de la disposición 2656/2011 y, por otro, articular distintas acciones de incidencia a los fines de plantear a los organismos competentes la posibilidad de que a través de este mecanismo se regule un procedimiento de determinación del interés superior del niño en beneficio de todos los niños y niñas no acompañados.

## **7. PROTECCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN LABORAL, ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DEL TRABAJO DE LAS Y LOS ADOLESCENTES MIGRANTES**

Un aspecto relevante para la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración es la erradicación del trabajo infantil, la regulación del trabajo adolescente y la protección contra todas las formas de explotación, tal como establece la CDN.<sup>68</sup> Estos niños, niñas y adolescentes suelen hallarse en circunstancias de vulnerabilidad que pueden generar situaciones de explotación laboral. Se trata de una combinación riesgosa de factores, donde la irregularidad mi-

<sup>66</sup> Ministerio Público de la Defensa - Protocolo para los Niños No Acompañados o Separados de sus Familias en Busca de Asilo. Disponible en <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/protocolo-para-los-ni-os-no-acompa-ados-o-separa-dos-de-sus-familias-en-busca-de-asilo-953> [Consultado el 27 de mayo de 2013].

<sup>67</sup> La participación de los distintos organismos de la infancia, las autoridades migratorias, la Defensoría General de la Nación y las agencias de Naciones Unidas constituye una importante práctica de trabajo interinstitucional para impulsar y replicar estas instancias de consolidación del acceso a derechos. La situación de los niños y niñas migrantes no acompañados requiere de un abordaje interinstitucional y, en este sentido, el protocolo es una buena muestra de la relevancia estratégica de este tipo de experiencias. Actualmente, este Protocolo se encuentra en etapa de implementación.

<sup>68</sup> El artículo 32 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece: "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo". El artículo 34 dice: "Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos". Por último, el artículo 35 establece que "Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma."

gratoria de ellos y/o de sus padres puede acarrear situaciones de gran necesidad económica por la falta de acceso a empleos formales o en igualdad de condiciones con los nacionales.

Las personas migrantes y sus familias suelen ser víctimas de distintas formas de explotación, trata y tráfico de personas. En tal sentido, se ha afirmado que "una de las modalidades de trata de personas que ha sido verificada en la región, es la explotación de familias en talleres clandestinos de costura, en los que los niños, junto a sus padres, trabajan en largas jornadas en condiciones indignas, asociadas a formas contemporáneas de esclavitud".<sup>69</sup>

En razón de la trascendencia de este riesgo para la infancia migrante, dedicaremos los epígrafes que siguen a analizar el marco normativo a nivel nacional y las políticas públicas que brindan protección a los derechos de los y las niñas migrantes y sus familias.

### 7.1 Erradicación del trabajo Infantil

El concepto adoptado por la Argentina sobre trabajo infantil ha sido producto de un largo debate en el que finalmente se optó, en consonancia con los estándares de derechos humanos, por una definición amplia. Por ello, en nuestro país se entiende por trabajo infantil "toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso".<sup>70</sup>

La CTM expresa que los trabajadores migratorios deben gozar de la igualdad de trato, de remuneración y de todos los derechos laborales; además, específicamente agrega que deberá respetarse la edad mínima de admisión al empleo (artículo 25 inc. 1 b).<sup>71</sup>

En lo que hace a la normativa migratoria, la Ley de Migraciones regula en su artículo 59 que será sancionado con multa quien proporcione trabajo u ocupación remunerada a migrantes que no tengan habilitación para trabajar. Como disposición para la protección del trabajo infantil, el mismo artículo establece que el monto de la sanción se agravará al doble cuando se proporcione trabajo u ocupación remunerada a extranjeros no emancipados o menores de catorce años.<sup>72</sup>

La Ley de Protección Integral, por su parte, establece en el último párrafo del artículo 25 que "los organismos del Estado, la sociedad y en particular las organizaciones sindicales coordinarán sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando

<sup>69</sup> UNICEF TACRO – UNLa, (2010), *Estudio sobre la articulación de las políticas migratorias y los estándares en derechos humanos aplicables a la niñez en América Latina y el Caribe*, Panamá, p. 107.

<sup>70</sup> CONAETI - Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo, [En línea <http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/>] [Consultado el 27 de mayo de 2013]

<sup>71</sup> Argentina ha ratificado el Convenio 138 de la OIT sobre Edad Mínima de admisión al Empleo, por medio del cual se comprometió a adoptar políticas públicas de abolición efectiva del trabajo de los niños y a elevar progresivamente la edad mínima.

<sup>72</sup> Esta edad se relaciona con la edad mínima de admisión al empleo vigente al momento de la sanción de la ley, aunque hoy debería considerarse modificada por la ley 26.390, de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, sancionada en 2008. Esta norma eleva la edad mínima de admisión al empleo a 16 años. Si bien no puede aseverarse que esta modificación resulte suficiente a los efectos de dar adecuada protección a los niños y niñas migrantes, nos interesa llamar la atención sobre la importancia de considerar de manera holística el ordenamiento jurídico para identificar la herramienta que otorgue una protección más amplia a los derechos de niños, niñas y adolescentes.



impidan o afecten su proceso evolutivo.”

Por otra parte, a menudo se observa que los niños y niñas migrantes se ven en situaciones de trabajo debido a su participación en la actividad económica de la familia. Con frecuencia esta actividad involucra a todos sus miembros y no se limita a una relación de dependencia formal con un empleador. Es importante, por ello, la sanción de la ley 26.390, que establece de modo más restringido la habilitación de niñas, niños y adolescentes en la actividad económica familiar;<sup>73</sup> en ella también se prevé la prohibición de contratar para el servicio doméstico a personas menores de 16 años.<sup>74</sup> De este modo, se pretendió brindar una protección específica ante una práctica común que afecta principalmente a las mujeres y adolescentes migrantes. En marzo de este año (2013), se aprobó una sanción penal para quienes emplearan trabajo infantil, aunque exceptuando, indirectamente, a las unidades familiares.<sup>75</sup>

En estos casos se observa que la mayor dificultad se encuentra en el contralor de la normativa vigente: las inspecciones de trabajo son insuficientes, por ejemplo, para detectar la descentralización productiva, o ineficaces en tanto no se realizan controles en domicilios de particulares en el caso del servicio doméstico.

Otra actividad económica que afecta derechos de niñas y niños migrantes se relaciona con las tareas en el ámbito rural, en las que generalmente se contrata a toda la familia para trabajar en la recolección de distintos cultivos. Esta actividad es remunerada por la cantidad recolectada bajo la modalidad de contratación de trabajo a destajo, razón por la cual toda la familia participa y contribuye. En tal sentido, la nueva norma establece las mismas limitaciones ya analizadas para las empresas familiares descriptas en los párrafos precedentes.<sup>76</sup>

Finalmente, la afectación de derechos de niñas y niños migrantes en ocasiones se relaciona con actividades económicas de tipo informal desarrolladas como estrategias de supervivencia: la venta ambulante, la recuperación de materiales reciclables, etc. En otros casos se desarrollan tareas que tienen que ver directamente con la dinámica familiar, tales como el trabajo en el hogar, el cuidado de la casa o de los hermanos más pequeños. Para ello, las autoridades laborales no han previsto su intervención sino que debe recurrirse a la protección establecida en las normas generales que operan ante la amenaza o violación de los derechos de estos niños, niñas o adolescentes.

<sup>73</sup> Luego de la sanción de la ley 26.390, el artículo 189 de la ley 20.744, Ley de Contrato de Trabajo, quedó redactado de la siguiente manera: “Queda prohibido a los empleadores ocupar personas menores de dieciséis (16) años en cualquier tipo de actividad, persiga o no fines de lucro”. Asimismo, en relación con la actividad económica familiar, la Ley 26.390 incorporó el artículo 189 bis a la Ley 20.744, que dispone: “Las personas mayores de catorce (14) y menores a la edad indicada en el artículo anterior podrán ser ocupados en empresas cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres (3) horas diarias, y las quince (15) horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La empresa de la familia del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción...”.

<sup>74</sup> Artículo 14, modificatorio del decreto-ley 326/56.

<sup>75</sup> Ley 26.847, en vigencia desde abril de 2013. Esta ley incorpora al Código Penal argentino el artículo 148 bis: “Artículo 148 bis: Será reprimido con prisión de 1 (uno) a (cuatro) años el que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave. Quedan exceptuadas las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente. No será punible el padre, madre, tutor o guardador del niño o niña que incurriera en la conducta descripta”.

<sup>76</sup> Ley 22.248, Régimen Nacional del Trabajo Agrario, artículo 107.

## 7.2 Protección del trabajo adolescente

Por su propia especificidad, la Ley de Migraciones no contiene ninguna disposición particular sobre la protección del trabajo adolescente, razón por la cual deben tomarse en consideración las normas generales aplicables en materia laboral además del marco general de respeto a sus derechos en igualdad de condiciones (y de oportunidades) conforme el principio de no discriminación<sup>77</sup>.

El trabajo de los y las adolescentes se encuentra permitido en nuestro país con ciertas restricciones.<sup>78</sup> Así, el artículo 32 de la ley 20.744 (sustituido por el artículo 3 de la ley 26.390) establece que pueden celebrar contrato de trabajo las personas entre 16 y 18 años con autorización de sus padres, y que la misma se presume cuando los adolescentes se encuentren viviendo en forma independiente de ellos. La Ley de Protección Integral dispone que los y las adolescentes puedan trabajar siempre que no implique "riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes".<sup>79</sup> Además, es preciso tener en cuenta la sanción, en diciembre de 2011, de la ley 26.727 de Trabajo Agrario, la cual contempla los derechos de los trabajadores y trabajadoras adolescentes, tales como la edad mínima para la admisión al empleo o trabajo y la regulación del trabajo adolescente.<sup>80</sup>

Por último, la CTM establece la obligación de respeto a los derechos de los trabajadores migrantes adquiridos en función de una relación laboral, sin perjuicio de su condición migratoria. El artículo 27 reconoce los derechos de los trabajadores a la igualdad de trato, a la seguridad social, etc. De igual modo, la Ley de Migraciones establece cierta protección de los derechos laborales de los migrantes en tanto el empleador debe cumplir con las obligaciones de la legislación laboral y reconoce que no podrán afectarse los derechos adquiridos (artículo 56). En tal sentido, se prevé que la expulsión del migrante no puede afectar ninguno de los derechos que haya adquirido, entre los que se encuentra incluido el derecho a recibir los salarios y toda otra prestación que le pudiese corresponder (art. 67).

En esa línea, se reconoce que la persona migrante deberá contar con una oportunidad razonable, aún después de la partida, para reclamar lo concerniente al pago de los salarios y otras prestaciones (art. 68), aunque no se especifica qué mecanismos o herramientas se encuentran disponibles para hacer efectivos tales reclamos. Es importante destacar que, al reglamentar el artículo 56 de la Ley de Migraciones<sup>81</sup>, el decreto 616/2010 establece que, a fin de obtener protección y asesoramiento sobre los derechos establecidos en el artículo 56 de la ley, las personas migrantes podrán recurrir a los servicios de patrocinio jurídico gratuito, los que no le podrán ser negados en razón de la falta de documentación argentina o su calidad de extranjeros.

<sup>77</sup> En materia de protección de trabajo adolescente se reconoce el derecho de los adolescentes a percibir igual remuneración por igual tarea, a gozar de vacaciones pagas, etc. (artículos 119 y 194 de la ley 20.744), a gozar de sus derechos sindicales (artículo 13 de la ley 23.551) como también a recibir adecuada capacitación y orientación profesional (artículo 187 de la ley 20.744).

<sup>78</sup> El artículo 190 de la ley 20.744 (sustituido por el artículo 9 de la ley 26.390), establece límites a la jornada de trabajo, la prohibición del trabajo nocturno o la realización de actividades peligrosas que revistan carácter penoso, peligroso o insalubre.

<sup>79</sup> Ley 26.061, artículo 25.

<sup>80</sup> Título IX (Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente).

<sup>81</sup> Ley 25.871, artículo 56: "La aplicación de la presente ley no eximirá al empleador o dador de trabajo del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la legislación laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su condición migratoria; asimismo, en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria"

### 7.3 Autoridades administrativas y políticas públicas sobre trabajo infantil

En relación con las autoridades administrativas, puede destacarse la existencia de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI);<sup>82</sup> dicha comisión se encuentra conformada por representantes de ministerios del poder ejecutivo nacional, representantes de organizaciones sindicales, organizaciones patronales, con asesoramiento de UNICEF y OIT. Asimismo, a nivel provincial existen las comisiones provinciales o COPRETI.

La coordinación entre autoridades y programas de estos organismos junto a, entre otros, la Dirección Nacional de Migraciones, el INADI, la Defensoría General de la Nación y la Secretaría de Derechos Humanos (así como sus representantes y/o referentes a nivel provincial), resulta fundamental para atender debidamente la situación de niños/as y adolescentes migrantes.

La CONAETI en particular ha aprobado un *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, que cuenta con objetivos y metas y también con información para la realización de un diagnóstico al momento de la implementación. A mediados de 2012 se ha cumplido con la primera etapa de este plan, que se desarrolló entre los años 2006 y 2010. En la actualidad se está llevando a cabo la segunda etapa, que se inició en el año 2011 y que tiene prevista su finalización para el año 2015.<sup>83</sup> No cabe duda que la iniciativa es importante, aunque no contempla la problemática de los niños migrantes y sus familias.<sup>84</sup>

### 7.4 Protección contra todas las formas de explotación

La necesidad económica o el temor a ser denunciados ante autoridades migratorias convierten a muchas familias migrantes en blancos fáciles para las redes de trata y tráfico. En ciertas ocasiones se utilizan engaños, amenazas u otras formas de coacción para someter a las personas extranjeras a explotación económica o sexual. En tal sentido, debe señalarse que la protección de las personas migrantes contra todas las formas de explotación se encuentra en varios instrumentos internacionales y en la legislación argentina, protección que además se presenta de manera reforzada en el caso de niños, niñas y adolescentes.<sup>85</sup>

En lo que respecta al objeto del presente Informe, es importante destacar el avance significativo que supuso la sanción de la Ley de Migraciones al tipificar como delito el tráfico de personas, definido como "...la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de personas, por los límites fronterizos nacionales con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio." La sanción prevista es

<sup>82</sup> Creada por el decreto nacional nro. 719/2000

<sup>83</sup> La información sobre este Plan se encuentra disponible en la página web de la CONAETI [En línea <http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/actividades/plan.htm>] [Accedido junio de 2012]

<sup>84</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ley 26.390, *Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente*, Buenos Aires, junio de 2009.

<sup>85</sup> La República Argentina ha ratificado el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* y el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, que complementan la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* y el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta, la Prostitución y la Utilización de Niños en la Pornografía*. Asimismo, también ha ratificado el Convenio 182 de la OIT sobre prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su eliminación, que establece la obligación de los Estados de adoptar medidas para tipificar aquellas actividades que afectan gravemente los derechos de los niños, como así también políticas públicas de asistencia directa y adecuada para librar a los niños de tales formas de explotación.

pena de prisión de uno a seis años. De este modo, la República Argentina cumple con la obligación de tipificar una conducta que surge del *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* y adopta el concepto allí vertido.

Del mismo modo se establece que también será punible quien promueva o facilite la permanencia de migrantes para obtener beneficios (art. 117), mientras que se agrava la pena de dos a ocho años si las conductas se realizan empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de la necesidad o inexperiencia de la víctima (art. 119). Finalmente, el artículo 121 agrava las penas previstas para el tráfico de personas cuando la víctima sea una persona menor de 18 años de edad.

Por su parte, la ley 26.364 de *Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas* tipifica la trata de personas y agrava la pena en los casos en que las víctimas fueran niñas, niños o adolescentes; establece una serie de derechos y garantías en favor de las víctimas, destacando su derecho a permanecer en el país y a recibir la documentación pertinente, como también a que se les facilite el retorno seguro al lugar de su domicilio.<sup>86</sup>

En materia de políticas públicas puede mencionarse la creación de unidades específicas para la prevención e investigación del delito de trata de personas<sup>87</sup> en todas las fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional Argentina, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y la creación de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.<sup>88</sup>

Por último hemos de mencionar que, desde la sanción de la ley 26.364, el delito de trata de personas tiene carácter federal, motivo por el cual se creó en el ámbito del Ministerio Público Fiscal la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas,<sup>89</sup> cuyo objeto es prestar asistencia a las Fiscalías de todo el país en la tramitación de las causas judiciales instruidas relacionadas con esos delitos.

## 8. REFLEXIONES FINALES

La Ley de Migraciones supuso un cambio trascendental en materia de derechos humanos de las personas migrantes, principalmente al inaugurar sus derechos reconociendo el derecho a migrar: a ingresar, vivir y salir sobre bases igualitarias. Ello provoca, directa e indirectamente, un avance sustantivo respecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, así como en los hijos e hijas de inmigrantes que habitan en el país.

No obstante, el marco normativo vigente carece de ciertas regulaciones específicas que debe-

<sup>86</sup>Ley 26.364, artículo 6, incisos j) y k). Esta ley tuvo una importante modificación (mediante ley 26.842) a fines de 2012 como consecuencia directa del juicio en un caso emblemático de trata en la Argentina: el de Marita Verón. Así, el 27 de diciembre de 2012 se logró una ley que redefinió la figura de la trata de personas, en particular suprimiendo la referencia al consentimiento de la víctima.

<sup>87</sup>Creadas por resolución 1679/2008.

<sup>88</sup>Creada mediante resolución 2149/08. El objetivo de esta oficina es centralizar toda la actividad referida a la prevención e investigación del delito de trata de personas, como así también el acompañamiento y asistencia jurídica a las personas damnificadas, hasta el momento de la declaración testimonial de la víctima.

<sup>89</sup>Creada por Resolución PGN N° 66/03 y de acuerdo con las funciones asignadas por las resoluciones PGN 171/06 y PGN 100/08.

rían incorporarse a fin de asegurar una perspectiva que garantice la protección de los derechos y las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración. La ausencia de disposiciones sobre, por ejemplo, la no detención de niños o sobre la aplicación del principio de interés superior en el marco de procedimientos de expulsión, son cuestiones centrales a incluir.

A su vez, hemos verificado que mientras algunas normas se reformaron para adecuarse a lo dispuesto en la ley migratoria, otras aún no han sido revisadas y varias regulaciones de rango inferior a las normas nacionales contradicen los principales postulados de éstas. Es oportuno considerar las conclusiones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en sus Observaciones Finales al Estado argentino emitidas en 2011,<sup>90</sup> que señaló las dificultades a las que deben enfrentarse las personas migrantes para acceder a la educación y a la salud, y recomendó al Estado argentino el fortalecimiento de la capacitación de los docentes y efectores de la salud de acuerdo con lo establecido en la Convención y en la Ley de Migraciones.

Al mismo tiempo, el Comité se refirió a las pensiones asistenciales no contributivas y a la Asignación Universal por Hijo (AUH), recomendando al Estado que revise la duración requerida de residencia en el caso de las pensiones asistenciales no contributivas, con miras a garantizar su compatibilidad con los artículos 5 y 6 de la Ley de Migraciones y con la Constitución Nacional argentina, y que examine la posibilidad de hacer extensiva la AUH a los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular, de conformidad con la ley 26.061 de *Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes* que abarca a todos los niños que se encuentran en el territorio argentino.

En cuanto a la implementación de la ley migratoria, se han comprobado importantes medidas destinadas, por ejemplo, a regularizar la situación migratoria de cientos de miles personas. Sin embargo, también se ha constatado la persistencia de prácticas contrarias al reconocimiento de derechos que efectúa la Ley de Migraciones, tal como la exigencia de DNI.

Aunque en los capítulos siguientes se verán con más detalle estas circunstancias, cabe señalar muy especialmente que la ausencia de una política de Estado dirigida a difundir los derechos de las personas migrantes y a capacitar e informar sobre la normativa migratoria vigente a empleados y funcionarios públicos en todo el territorio nacional, está directamente vinculada con restricciones ilegítimas a los derechos de las personas migrantes, en particular a niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>90</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 15° Período de Sesiones, 12 al 23 de septiembre de 2011. "...Desde su creación en marzo de 2004, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW) se dedica a supervisar la correcta aplicación de la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Además de recibir denuncias particulares en determinadas circunstancias, los Estados Partes deben enviar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Sobre la base de estos, el mismo Comité adopta observaciones sobre la situación de cada Estado Parte y una serie de recomendaciones para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas...". Las Observaciones Finales del Comité realizadas en el 15° período de sesiones se encuentran disponibles en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmws15.htm>

# **SEGUNDA PARTE**

**EL TRABAJO  
INTERINSTITUCIONAL EN NIÑEZ,  
MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS.  
EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN  
E INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**



# EL TRABAJO INTERINSTITUCIONAL EN NIÑEZ, MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. EXPERIENCIAS DE ARTICULACIÓN E INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## INTRODUCCIÓN DE LAS INSTITUCIONES ANFITRIONAS DE LAS MESAS INTERINSTITUCIONALES

### INTRODUCCIÓN DE LA DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Ley Orgánica del Ministerio Público establece, entre los deberes y atribuciones del Defensor General de la Nación, los de "realizar todas las acciones conducentes para la defensa y protección de los derechos humanos" y de "promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso a la justicia de los sectores discriminados".

Hasta hace unos años, el Ministerio Público de la Defensa limitaba su actuación, con relación a las personas migrantes y refugiadas, a asumir su defensa técnica en los procesos penales iniciados en su contra, en condiciones de igualdad con los nacionales. En el año 2007 dispuso la creación de la Comisión para la *Asistencia Integral y Protección del Refugiado* con el fin de garantizar el acceso a la justicia y los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición, atendiendo a su situación de especial vulnerabilidad.

Durante los primeros cuatro años de su actuación, dicha Comisión centró sus esfuerzos en asumir la tutela, la representación legal y el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su familia que solicitaran asilo en nuestro país. Es así que la Comisión contribuyó a la elaboración del *Protocolo para la Protección, Asistencia y Búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo*, en un trabajo conjunto con todos los actores involucrados en su protección y cuidado.

A partir de febrero de este año (2013), la Comisión brinda representación legal a toda persona que solicita ser reconocida como refugiada en la Argentina, en todas y cada una de las etapas del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado. Los abogados de este nuevo programa de la Comisión fueron seleccionados mediante un innovador proceso que incluyó una convocatoria pública y la realización de entrevistas orales en inglés y francés, un curso de capacitación y un examen, todo lo cual garantiza su independencia, idoneidad y especialización.

De esta manera, la República Argentina se ha convertido en el primer país de América Latina y en uno de los primeros en el mundo en ofrecer defensa pública, gratuita y especializada a las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición. Actualmente, se trabaja en sendos proyectos para que la Comisión brinde representación legal gratuita en los procesos de ciudadanía iniciados por personas refugiadas o solicitantes del reconocimiento de esa condición, y colabore con los defensores públicos oficiales en los procesos en los que resulten imputadas dichas personas.

Con relación a las personas migrantes, desde la creación de la *Comisión del Migrante* en el año

2008, el Ministerio Público de la Defensa asume la representación legal gratuita de toda persona migrante que sea sometida a un procedimiento de expulsión, ya fuera por la existencia de una causa penal en su contra o por mera irregularidad migratoria, velando para que en dichos procedimientos se respeten todas y cada una de las garantías del debido proceso.

El Ministerio Público de la Defensa, en síntesis, está haciendo su aporte para la configuración de un nuevo paradigma en la Argentina, según el cual el Estado, a través de su sistema de defensa pública y autónoma de los demás poderes, brinda representación legal gratuita y especializada a las personas migrantes y refugiadas.

Es por ello que es un honor abrir las puertas de nuestra institución, la casa de la defensa pública, a la realización de las reuniones de la mesa interinstitucional sobre la situación de la niñez migrante y refugiada, coordinada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y UNICEF Argentina.

Esta mesa abierta, en la que confluyen autoridades de distintos niveles de gobierno, representantes de la academia, organizaciones de la sociedad civil y, sobre todo, organizaciones de las propias personas migrantes y refugiadas –ya que, como dice el proverbio africano, "nadie sabe mejor dónde duele el zapato que el que lo usa"–, ha venido trabajando activamente sobre los desafíos pendientes en tres grandes áreas: "adecuación normativa", "salud" y "educación".

En cuanto a la adecuación normativa, la mesa ha identificado que a pesar de los avances de la ley de Migraciones la niñez migrante y refugiada enfrentan aún muchos obstáculos: no pueden acceder a una pensión por discapacidad a menos que tengan veinte años de residencia en el país; no pueden acceder a la asignación universal por hijo, a menos que ellos o sus padres tengan más de tres años de residencia en el país; entre otros muchos obstáculos.

En cuanto al derecho a la salud, la mesa ha identificado que, a pesar de que la ley de migraciones reconoce el ejercicio de este derecho independientemente de la situación migratoria, sigue habiendo hospitales y centros de salud en todo el país que niegan la asistencia médica a las personas que no tienen el documento nacional de identidad; el sistema de salud no atiende adecuadamente a las necesidades idiomáticas y al respeto a la diversidad cultural que implica, en muchos casos, la atención de la salud de los niños migrantes y refugiados; los niños migrantes y refugiados no acceden a ciertos programas de salud, como el Programa Cobertura Porteña de Salud, ya que el mismo está reservado a los niños argentinos y, en consecuencia, deben concurrir de madrugada a los hospitales y esperar largas horas para ser atendidos; no son contabilizados a los efectos de la transferencia de recursos del programa Nacer (hoy "Sumar") del Ministerio de Salud de la Nación, con lo cual los centros en los que son atendidos sufren la carencia de recursos para atender a sus demandas; son excluidos del sistema público de trasplantes de órganos; los hospitales y centros de salud no cumplen adecuadamente con la obligación impuesta por la ley de migraciones de orientar a las personas en situación migratoria irregular sobre las vías para regularizar su situación, etc.

Con relación al derecho a la educación, la mesa ha identificado que, a pesar de que la ley de migraciones reconoce el ejercicio de este derecho independientemente de la situación migratoria,



sigue habiendo escuelas públicas que niegan la inscripción de los niños migrantes o refugiados que aún no tienen DNI, o les niegan la expedición de los títulos una vez concluidos los estudios; no acceden en todos los casos a las computadoras que son entregadas a sus compañeros de escuela por su origen nacional, o por el origen nacional de sus padres; la temática de las migraciones está poco presente en los programas de estudios y en los programas de formación docente; muchas jurisdicciones vedan aún a las personas migrantes el ejercicio de la docencia; los programas desarrollados desde el Estado en todos sus niveles para brindar clases de español gratuitas para favorecer la integración de las personas migrantes y refugiadas en el país son insuficientes; las escuelas no cumplen adecuadamente con su obligación de orientar a las personas en situación migratoria irregular sobre las vías disponibles para regularizar su situación, etc.

Las mesas interinstitucionales, así, no sólo *identifican* a través de un diagnóstico participativo y continuo los núcleos problemáticos en las distintas áreas, sino que *llama la atención* de las autoridades, *las interpela*, *procura poner los temas en las distintas agendas* y *les propone soluciones adecuadas*, es decir, incide en la formación de la política pública.

En mi carácter de Defensora General de la Nación, celebro tan importante iniciativa, felicito a UNLA, UNICEF y a todos los integrantes de las mesas por la labor desarrollada hasta aquí, y les aseguro que el Ministerio Público de la Defensa seguirá apoyando sus esfuerzos de modo de contribuir a la consolidación de un nuevo paradigma en materia migratoria, fundado ya no en la discriminación, sino en la vigencia del principio de igualdad y en el respeto de todos los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

**Stella Maris Martínez**

Defensora General de la Nación

## **INTRODUCCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

A partir del período que comenzó en 2003, el Estado Nacional se propuso garantizar la inclusión y ampliación de los derechos de todas las personas que habitan nuestro país. Para ello ha desarrollado una serie de políticas públicas destinadas a hacer realidad los derechos de sectores históricamente postergados.

En este marco, en 2010 se conformó una Mesa Interinstitucional de Trabajo sobre *Migración, Niñez y Derecho a la Educación* entre el Área de Migración de la Universidad Nacional de Lanús, el Ministerio de Educación de la Nación y otros organismos gubernamentales, como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), la Defensoría del Pueblo de Nación y de Ciudad, y Defensorías de Niñez del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros. De dicha Mesa participan también el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y organizaciones no gubernamentales, tales como *Save the Children* y las que representan a las colectividades migrantes. La participación del Ministerio de Educación de la Nación está a cargo de la Coordinación de Programas para la Inclusión Democrática en las Escuelas a través del Programa por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

A lo largo de las reuniones de esta Mesa Interinstitucional de Trabajo, llevadas a cabo en el ámbito de Ministerio de Educación, se pusieron de manifiesto los obstáculos que surgen para el pleno ejercicio de derechos por parte de las poblaciones migrantes. A partir de estas problemáticas se debatieron y pensaron instancias para superar algunas de las dificultades que atraviesan las familias migrantes, poniendo particular énfasis en los derechos de los niños.

Un primer paso fue convocar a otras áreas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil con inserción en dicho campo de trabajo, para indagar acerca de las demandas y los problemas más relevantes. Desde este espacio de articulación se buscó dar respuesta a los derechos vulnerados en el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo.

A partir de este proceso participativo, la propuesta original se fue ampliando con el transcurrir de las reuniones para incluir a los planteos expuestos por cada una de las organizaciones. El debate en conjunto de las dificultades permitió emprender un camino comprometido en la búsqueda de soluciones concretas.

La labor conjunta acerca de los problemas en el ámbito educativo nos permitió detectar sus diversos orígenes y manifestaciones. En algunos casos los impedimentos se relacionaban con normativas y usos y costumbres arraigadas dentro del sistema. En otras ocasiones, eran consecuencia involuntaria de las políticas públicas o surgían de lo que se denomina "discriminación de ventanilla" (la que, sin estar escrita en las normas, la realizaban los encargados directos de implementar dichas políticas).

Para pensar soluciones se convocaron a algunas áreas del Ministerio (Dirección Nacional de Títulos, Instituto Nacional de Formación Docente, Programa Desarrollo Infantil, entre otras), con quienes se desarrollaron innovaciones en los procedimientos formales dirigidos a subsanar los obstáculos para la equidad generados desde las propias acciones impulsadas desde el Ministerio.

La Mesa de Trabajo lleva adelante sus acciones en el contexto de una serie de medidas dedicadas a garantizar una mayor inclusión y equidad. Entre ellas se pueden destacar: la Ley de Educación Nacional<sup>1</sup> y la Ley de Protección Integral<sup>2</sup>, que definen claramente a la educación como un derecho universal. Asimismo, la Ley de Migraciones<sup>3</sup> determina que los establecimientos educativos tienen la responsabilidad de orientar y acompañar, en lugar de controlar y denunciar, el incumplimiento de normativas relativas a la documentación en que incurrieran las familias migrantes. La labor de la Mesa ha venido contribuyendo a hacer realidad estos derechos.

Hemos avanzado y trazado un camino en dirección al horizonte propuesto. Nuestro desafío actual pasa por ampliar la convocatoria, seguir removiendo obstáculos y difundir la temática dentro del sistema educativo. Hemos trabajado junto al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús (CDHUNLa) y a UNICEF Argentina en la elaboración de materiales para trabajar estas temáticas en las escuelas, y continuaremos en este camino. Sabemos que hay deudas acumuladas a

---

<sup>1</sup> N° 20206/2006.

<sup>2</sup> N° 26061/2005.

<sup>3</sup> N° 25871/2004.

través de la historia, pero junto a este reconocimiento estamos proponiendo políticas públicas que den respuestas concretas a estas problemáticas.

El compromiso desde el Estado es profundizar el trabajo para asegurar que la escuela siga siendo, siempre y cada vez más, un espacio que respete los derechos de todos y todas.

**Gabriel Brener**

Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa  
Ministerio de Educación de la Nación

## **INTRODUCCIÓN DE LA SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

La Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación convoca y participa activamente de la mesa de trabajo "Niñez, Migración y Adecuación Normativa, Acceso a Derechos y Lucha contra la Xenofobia", que ha logrado conformarse como un ámbito de discusión entre diversos organismos del Estado Nacional y de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y universidades, en el marco del proyecto que desarrollan conjuntamente el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (CDHUNLa) y UNICEF en Argentina.

El objetivo de este espacio es avanzar en los niveles de protección de los derechos de niños/as y adolescentes migrantes, así como de hijos e hijas de migrantes, trabajando acciones concretas de incidencia para impulsar normas, políticas, prácticas y articular mecanismos de difusión, capacitación y sensibilización de derechos.

La aceptación de la heterogeneidad multicultural, pluriétnica y plurilingüística de nuestra sociedad es una condición fundamental para poder llevar a cabo este tipo de políticas públicas interculturales. El encuentro en las diferencias sobre la base del respeto por el otro y su dignidad humana, superando los procesos igualitaristas de asimilación que han homogeneizado nuestra población sin respetar las particularidades culturales, ha permitido alcanzar así la universalidad de los derechos humanos.

El avance que ha tenido Argentina en materia de protección de derechos humanos desde el año 2003 nos impulsa a seguir trabajando en la adecuación de las prácticas del nuevo marco normativo que reconoce el derecho a migrar como derecho humano.

Es por ello que apostamos a la conformación de estas mesas de diálogo, que permiten reflexionar y trabajar colectivamente para profundizar el acceso a los derechos de todas las personas que habitan en el suelo argentino, en el marco del proyecto nacional encabezado por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

**Martín Fresneda**

Secretario de Derechos Humanos de la Nación  
Ministerio de Educación de la Nación

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Uno de los objetivos primordiales del proyecto *Niñez, Migración y Derechos Humanos en Argentina* ha sido promover, a partir de la elaboración previa de un diagnóstico, la articulación de acciones e iniciativas tendientes a afianzar una perspectiva de niñez y adolescencia en las políticas públicas orientadas a la población migrante en el país, con especial énfasis en el acceso efectivo a derechos fundamentales. El análisis que se realizó en la primera fase de esta iniciativa, así como la discusión posterior entre numerosos actores gubernamentales y de la sociedad civil, permitió identificar la necesidad de trabajar sobre niñez y migración desde una lógica interinstitucional, especialmente en algunas áreas prioritarias: educación, salud, adecuación normativa y prevención de la xenofobia.

La Ley de Migraciones y los estándares internacionales de derechos humanos -la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en particular y en general los instrumentos de derechos humanos universales y regionales-, exigen la adecuación de la normativa a nivel nacional, provincial y municipal (leyes, decretos, resoluciones); también, el diseño, implementación y monitoreo de un conjunto de políticas y prácticas que aseguren el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez en el contexto de la migración. En este sentido, un abordaje integral de sus derechos implica no sólo una mirada transversal de los organismos públicos sino también la interacción entre los diferentes niveles del Estado y las distintas áreas de gobierno, además de la participación de la sociedad civil. Entonces, la coordinación interinstitucional resulta esencial para asegurar una respuesta adecuada a los principios y estándares de derechos humanos aplicables, tal como sucede con otras temáticas que entrecruzan las órbitas de derechos humanos y políticas públicas.

En particular, el trabajo coordinado debe incluir a las autoridades de infancia, cuya intervención debe ser prioritaria y prevalecer en las decisiones, de modo tal de proteger el interés superior del niño. En este sentido, es importante promover en los organismos públicos (defensorías del pueblo, secretarías de derechos humanos, etc.) una atención específica (o que profundice la existente) a los derechos de las personas migrantes en general y a los derechos de la niñez migrante en particular, como un grupo con necesidades diferenciadas que deben ser consideradas integralmente.

De igual manera, es fundamental promover la participación de las instituciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos y centros académicos, entre otras entidades que trabajan día a día en temas de niñez, migración o derechos humanos. Esta participación debe darse tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de las políticas públicas que impactan transversalmente en los derechos de la población migrante (políticas migratorias, de infancia, de salud, de educación, etc.).

En el marco de esta iniciativa, entonces, se ha intensificado progresivamente una metodología de trabajo caracterizada por este enfoque interinstitucional y participativo que se describirá a continuación.

---

<sup>1</sup> Capítulo elaborado por Clara Capurro Robles, Gisela Cardozo y Natalia Lippmann Mazzaglia, y actualizado por Lila García.

## 2. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE LA INVESTIGACIÓN

En el segundo semestre de 2010 se presentaron los resultados preliminares de la primera fase de investigación ante organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales y universidades en los distintos puntos del país cuya situación se relevó en la etapa inicial del proyecto. Se realizaron jornadas de trabajo en Neuquén, Jujuy y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) con las organizaciones que contribuyeron en las respectivas investigaciones, así como con actores claves de la sociedad civil, a efectos de visibilizar y discutir la temática de niñez migrante y el impacto que había tenido la Ley de Migraciones en el ejercicio de derechos para esta población.

En particular se llevaron a cabo dos actividades: (i) la presentación de los resultados preliminares de la investigación en un taller abierto a la comunidad en el marco del festival de Cine Migrante que se realizó en septiembre de 2010;<sup>2</sup> y (ii) un desayuno de trabajo realizado en la Ciudad de Buenos Aires el 15 de diciembre de 2010.

Precisamente, fue en el marco de la segunda de esas actividades -cuyo objetivo era presentar un diagnóstico de la situación general de la niñez migrante en Argentina a partir de la sanción de la ley migratoria, intercambiar información, reflexiones y, especialmente, propuestas y líneas de acción frente a ese diagnóstico- que surgió un conjunto de preocupaciones y obstáculos: se pusieron en común diferentes abordajes de trabajo sobre niñez migrante y se generó la propuesta de crear las mesas interinstitucionales de trabajo.

Estos espacios permitirían compartir, validar y revisar o profundizar los contenidos y objetivos de la investigación, así como identificar nuevos actores interesados y comprometidos con la temática, amén de servir como espacio de diálogo y articulación entre diversas instituciones.

## 3. EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN DE TRES MESAS INTERINSTITUCIONALES DE TRABAJO

La experiencia de trabajo interinstitucional en tres "mesas" sobre niñez y migración se inauguró, entonces, a principios de 2011. A partir de un análisis de los principales problemas que afectan a la niñez migrante en la Argentina, detectados en el informe preliminar de la investigación, se conformaron tres mesas organizadas en torno a los siguientes temas: a) educación, b) salud y c) adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia.<sup>3</sup>

Estas mesas interinstitucionales tienen como objetivo principal dialogar sobre los principales problemas y desafíos que, en cada tema, afectan los derechos de la infancia y la adolescencia en el contexto de la migración; también, acordar actividades y acciones conjuntas con el objetivo de atender los desafíos detectados, es decir, resolver los problemas, remover los obstáculos y proponer los cambios

<sup>2</sup> En septiembre de 2011, en el marco de la 2da. edición de este festival, se realizó una presentación del trabajo que venían desarrollando las mesas interinstitucionales desde inicios del mismo año.

<sup>3</sup> En la presentación de los resultados preliminares, a fines del año 2010, surgió un amplio consenso sobre la necesidad de conformar dos mesas específicas en torno a educación y salud. También se detectó la necesidad de trabajar un núcleo temático "transversal", a saber: la inadecuación de las normativas vigentes en los distintos niveles estatales y la preexistencia de prácticas discriminatorias. La mesa de Adecuación Normativa se creó, entonces, para condensar un conjunto de preocupaciones y mantener un vínculo directo con las otras dos mesas, velando por la remoción de diversos obstáculos prácticos y normativos.

normativos o prácticos que resulten necesarios para asegurar la efectividad de los derechos en juego.

Cada mesa de trabajo es liderada por un organismo público que actúa como entidad anfitriona para la realización de las reuniones mensuales. Así, la mesa de educación se lleva a cabo en el Ministerio de Educación de la Nación, con la participación del Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia que depende de la Coordinación de Programas para la Inclusión Democrática en las Escuelas. La mesa de salud se realiza en la Defensoría General de la Nación, contando con el apoyo de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionario de Refugio. Por último, la mesa de adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia se reúne en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, con la participación de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad.

En las mencionadas mesas confluyen organismos públicos, universidades, agencias de Naciones Unidas, organizaciones internacionales o intergubernamentales, de la sociedad civil, académicos, etc. Así, estas experiencias lograron reunir en un mismo espacio de trabajo una diversidad de actores, tanto públicos (nacionales, provinciales) como privados, que trabajan a diferentes niveles y con distintos abordajes.

Al mismo tiempo, las reuniones han sido enriquecedoras en términos de identificación de nuevos obstáculos e impedimentos en el acceso a derechos de la niñez migrante; se han analizado buenas prácticas y compartido experiencias sobre las distintas consultas que reciben los organismos públicos y las organizaciones sociales.

De esta manera, el espacio de las mesas ha despertado especial interés en las instituciones que las conforman, pues permite advertir situaciones antes desconocidas o desatendidas y trabajar sobre las distintas instancias y organismos encargados de buscar una solución a situaciones que suponen un impedimento para el acceso a derechos. Más aún, la posibilidad de compartir experiencias en relación con casos concretos ha generado nuevos vínculos de trabajo conjunto interinstitucional. En muchos organismos públicos se logró poner en consideración de las autoridades la necesidad de modificar normas o prácticas, presentando los argumentos desarrollados desde la mesa correspondiente.<sup>4</sup>

A junio de 2013, el balance de esta actividad es muy positivo. Las instituciones participantes integran las mesas con predisposición y entusiasmo, razón por la cual las reuniones se extendieron durante 2012 y aún este año,<sup>5</sup> desarrollando iniciativas en curso y proponiendo nuevas acciones. Cabe mencionar, también, que los espacios de las mesas son "abiertos": esto quiere decir que a lo largo del proceso se han ido incorporando (y lo seguirán haciendo) diferentes organizaciones guber-

<sup>4</sup> La revisión de una norma o una práctica es un trabajo que implica un proceso de discusión y de diálogo con las autoridades, de articulación entre los organismos públicos y entre éstos y la sociedad civil. Con este objetivo, fue posible, en ocasiones, convocar a coordinadores de áreas y transmitir comunicaciones a algunos programas de distintos ministerios (sobre todo del Ministerio de Salud de la Nación y del Ministerio de Educación de la Nación), para lo cual fueron fundamentales la iniciativa, la participación y el apoyo de cada institución que participa en estos espacios.

<sup>5</sup> A la fecha de la última revisión de este informe (junio 2013), habían tenido lugar dos reuniones de la Mesa de Educación (abril y mayo), sendas reuniones de la Mesa de Adecuación (abril y mayo) y otras dos de la Mesa de Salud (mayo y junio).

namentales y de la sociedad civil.<sup>6</sup>

A continuación se reseñan los principales temas abordados desde cada una de las mesas de trabajo sobre niñez y migración, y las intervenciones que se organizaron desde cada uno de estos espacios.

### 3.1 Mesa de trabajo sobre Educación, Niñez y Migración

En las diversas reuniones de la mesa *Educación, Niñez y Migración* se planteó la importancia de trabajar sobre los siguientes ejes prioritarios: (i) el efectivo acceso de la población migrante a la educación en todos sus niveles (primario, secundario, terciario y universitario), (ii) la discriminación y la xenofobia hacia niños y niñas migrantes o hijos/as de migrantes en la escuela, y (iii) la relevancia estratégica del ámbito educativo para la promoción de políticas y prácticas de integración intercultural y de prevención de la discriminación.

Sobre esta base, los desafíos que se plantearon desde la mesa fueron:

- Capacitación, formación y concientización de funcionarios, docentes y empleados públicos y personal administrativo del área de educación, acerca de la Ley de Migraciones y sus alcances.
- Análisis de la razonabilidad de la exigencia de ciertos requisitos para el ingreso a los establecimientos educativos, así como para otorgar y expedir títulos.<sup>7</sup>
- Incorporación de la temática de la niñez migrante y la interculturalidad, tanto en las currículas educativas como en los programas de formación docente.
- Enseñanza del español a aquellos niños/as migrantes que no hablan el idioma, con el fin de asegurar que tengan la posibilidad de incorporarse al sistema educativo en todos sus niveles. En particular se planteó la importancia de que este tema se incorpore a la agenda pública, ya que es

<sup>6</sup> Hasta junio de 2013, los organismos que han conformado las mesas de trabajo interinstitucionales son los siguientes. **Organismos públicos:** Defensoría del Pueblo de la Nación; Defensoría General de la Nación - Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio; Defensoría General de Mercedes - Casa de Justicia de Trujui-; Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); Ministerio de Salud de la Nación - Plan Nacer /SUMAR y Programa Médicos Comunitarios; Ministerio del Interior - Dirección Nacional de Población; Ministerio de Educación de la Nación - Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que depende de la Coordinación de Programas para la Construcción de Ciudadanía en Escuelas; Secretaría de Derechos Humanos de la Nación - Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad; Secretaría Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia (SENAF) —Área para la Prevención de la Explotación Infantil y la Trata de Personas-; Asesoría General Tutelar de la C.A.B.A.; Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la C.A.B.A.; Defensoría del Pueblo de la CABA; Ministerio de Salud de la C.A.B.A. - Grupo Salud y Migraciones. **Organizaciones no gubernamentales:** Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF/UBA/CELS; Centro de Atención al Migrante; CineMigrante; Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO); Instituto Argentino para la Igualdad, la Diversidad e Integración (IARPIDI); Red de Migrantes en Argentina; Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM); Q'amasam Huarmi; Yanapacuna; CEMLA (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos). **Agencias de Naciones Unidas:** Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). **Organizaciones Intergubernamentales:** Organización Internacional para las Migraciones (OIM). **Organizaciones Internacionales:** Amnistía Internacional; *Save the Children*. Universidades y Centros Académicos: Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa); Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires (UBA); Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; UBA XXII (Programa de educación en las cárceles); investigadores y estudiantes doctorandos de distintas universidades.

<sup>7</sup> En el marco de la mesa se comentó que en algunas escuelas, en los formularios de inscripción se requiere el DNI, no hay posibilidad de inscripción con otro documento que no sea ese (pasaporte, certificado de residencia expedido por la DNM, etc.). En muchos casos, hay un claro desconocimiento de la ley y de los derechos en ella contemplados, por ello se observó la necesidad de instalar el tema en el Consejo Federal de Educación, a los fines de lograr que a partir de allí se imparta la directiva de inscribir a todos los niños/as, aún aquellos que no poseen DNI.

un tema que actualmente está cubriendo la sociedad civil.

- Coordinación de iniciativas entre los distintos referentes del ámbito de la educación a nivel nacional y provincial (Ministerio de Educación de la Nación, Consejo Federal de Educación, ministerios provinciales) para difundir las normativas que garantizan el derecho a la educación de la niñez migrante<sup>8</sup>.

El desarrollo de estas iniciativas impulsó las siguientes acciones de incidencia.

### **Emisión y convalidación de títulos**

Las dificultades que tienen los niños/as que no tienen situación migratoria regular para obtener títulos de los niveles primario y secundario fue uno de los temas debatidos en este encuentro. Por ello, los funcionarios de la Dirección Nacional de Validez de Títulos y Estudios del Ministerio de Educación de la Nación fueron convocados a las reuniones para abordar dos temas centrales. Por un lado, la emisión de títulos argentinos para extranjeros en situación migratoria irregular y, por otro, la convalidación y homologación de títulos extranjeros.

Para sortear este obstáculo, la referida Dirección implementó un *software* por medio del cual se pueden expedir los certificados con pasaporte u otros documentos, y no necesariamente con DNI. Desde la Dirección realizaron actividades de difusión del nuevo sistema de emisión de certificados y resultó valioso para los/as integrantes de la mesa tomar conocimiento de esta información para difundirla en sus respectivos espacios de trabajo. Sin embargo, distintas instituciones acercaron a la mesa información sobre las dificultades que aun tienen muchos niños/as y adolescentes migrantes que no poseen DNI argentino para lograr la expedición del título que han obtenido por sus estudios. Estos problemas se verifican tanto en el ámbito primario y secundario como en el universitario.

En lo relativo a las convalidaciones y homologaciones, la misma Dirección compartió con todas las instituciones la información sobre los convenios vigentes en esta materia.<sup>9</sup> Sin embargo, aún existen obstáculos para tramitar exitosamente la convalidación y/u homologación de títulos obtenidos en el extranjero. Uno de los casos más complejos es el de las personas solicitantes de asilo que están huyendo de contextos de extrema violencia: la particular situación en que se encuentran obliga a revisar la razonabilidad de ciertos procesos que se implementan automáticamente tanto para la emisión de certificados como para la incorporación al sistema escolar de los niños y niñas solicitantes de asilo que viven en Argentina. En este marco, la tramitación de un certificado de escolaridad o cualquier otra documentación personal constituye una exigencia muchas veces sumamente difícil o imposible de cumplimentar.

<sup>8</sup> Para lograr la difusión de los derechos de la niñez migrante en todo el país desde el ámbito educativo, se consideró necesario la articulación con el Consejo Federal de Educación -organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional-. Por ello, en el año 2011 y en 2012, desde la mesa se enviaron dos comunicaciones a la Subsecretaría del Consejo Federal de Educación con el objeto de instalar el tema en la agenda del Consejo, y lograr que cada uno de los ministros de educación verifique el efectivo cumplimiento del artículo 7 de la ley de migraciones en sus provincias y dicte las normas internas necesarias para asegurar el acceso efectivo a la educación de la niñez migrante e hija de migrante. Se continúa con distintas gestiones a los fines de obtener una respuesta concreta a estas comunicaciones.

<sup>9</sup> La cartilla sobre equivalencias de los sistemas educativos y convenios existentes con Argentina puede consultarse en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000401.pdf>



### **Formación docente en derechos, prevención de la xenofobia e integración de la población migrante**

A partir de las propuestas y observaciones surgidas en la mesa, sobre todo respecto de la insuficiencia de herramientas pedagógicas que permitan abordar la migración desde una perspectiva de derechos humanos, se conformó un equipo interdisciplinario de investigadores para la elaboración de una serie de materiales sobre migraciones, diversidad y derechos para instancias educativas y de formación docente. Esto dio como resultado una llamada "valija de materiales" de migración para educadores que cuenta con diversas herramientas para trabajar en el aula: cortos audiovisuales, noticias periodísticas y canciones populares, además de bibliografía especializada y una serie de secuencias didácticas que enlazan los distintos materiales a través de diferentes tópicos (identidad, normativas, censos, etc.).<sup>10</sup>

A partir de esta iniciativa se está llevando a cabo, en forma articulada con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), un curso virtual denominado "(Re) pensar la inmigración en Argentina desde la escuela", dirigido a formadores de formadores. Este curso está compuesto de ocho clases que, sobre la base del material que compondrá la "valija", aborda distintos temas y prejuicios en torno a las migraciones.<sup>11</sup> En agosto de 2013 comenzará su segunda cohorte.

### **Programas de entrega de computadoras portátiles**

En las reuniones de esta mesa también se analizaron los programas de distribución de computadoras portátiles (netbook) para niños/as de escuelas primarias de la C.A.B.A., a través del "Plan Sarmiento BA",<sup>12</sup> y para niños, niñas y adolescentes de escuelas secundarias públicas de todo el país, por medio del plan "Conectar Igualdad".<sup>13</sup>

La entrega de estas computadoras a niños, niñas y adolescentes para trabajar en la escuela y en el hogar requiere que el estudiante presente su DNI. En el Plan Sarmiento BA, además, se solicita al padre, madre o tutor/a que presente su DNI para la firma del comodato por medio del cual se entregan las computadoras. Frente a esto, algunos organismos integrantes de la mesa informaron sobre casos de niños/as migrantes o hijos/as de migrantes que no pudieron acceder a estos programas

<sup>10</sup> A la fecha de cierre de este informe (junio 2013), el mencionado material se encuentra en su fase final de elaboración.

<sup>11</sup> El objetivo del seminario, según se diseñó, consiste en revisar cómo, desde el siglo XIX hasta el presente, se han construido diversas imágenes de "inmigrante" y de "extranjero". Revisar estas imágenes y contextualizarlas en relación a la dinámica de los flujos migratorios y la normativa permite reflexionar acerca del lazo entre inmigración, diversidad y derechos. De esta manera se podrá avanzar en el camino de un desafío mayor: prevenir y desarmar los discursos, las creencias y las prácticas xenófobas, y a la vez construir un concepto histórico de igualdad, capaz de contener y reconocer las diferencias (nacionales, étnicas, culturales, de género, etc.), pero sin esgrimir las como razones "naturales" para denegar u obstaculizar el acceso a derechos.

<sup>12</sup> El Plan Sarmiento BA forma parte del plan Integral de Educación Digital del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y tiene como objetivo promover la calidad educativa con igualdad de oportunidades y posibilidades, y favorecer la inclusión socio-educativa.

<sup>13</sup> El Programa Conectar Igualdad fue creado por medio del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 459/10, que define una política de inclusión digital para la educación pública y establece la distribución de una computadora portátil a alumnos/as y adolescentes de educación secundaria, de educación especial y de los Institutos de Formación Superior. Este programa busca también capacitar docentes en la utilización de la herramienta digital, y así fortalecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

porque ellos y/o sus padres carecían de DNI,<sup>14</sup> o que accedieron a las computadoras pero sin poder llevarlas a sus hogares. En este marco, tanto la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires como el INADI han compartido documentos de las respectivas instituciones sobre las particularidades del acceso al Programa Plan Sarmiento BA y sus implicancias en relación con los derechos que pretende garantizar.<sup>15</sup>

"Estas restricciones o diferencias que afectan la igualdad de trato y de oportunidades educativas, obstaculizan a su vez el cumplimiento de los propios objetivos del Programa, como ser la participación de las familias a través de actividades y herramientas digitales a trabajar en el ámbito del hogar".

Así, desde la mesa se continúa con el trabajo de relevamiento de casos de niños migrantes e hijos/as de migrantes que no han podido acceder al Plan Sarmiento y cuyos reclamos fueron recibidos por algunos de los organismos que integran la mesa, relevamiento que constituye un insumo fundamental para la implementación de acciones de incidencia. Al mismo tiempo, se busca contactar a las autoridades pertinentes para poner en su conocimiento esta problemática.<sup>16</sup>

Por su parte, el programa Conectar Igualdad ofrece alternativas para que aquellos niños/as que no tienen DNI puedan acceder efectivamente a esta herramienta de trabajo.<sup>17</sup> La dificultad que se observa en estos casos sería, en principio, la falta de información de los/as operadores sobre cómo abordar un caso tal de carencia de documentación. Por el momento, las soluciones suelen depender de las gestiones individuales de los directivos, docentes, padres y madres, que comienzan a buscarlas una vez que los niños/as ya han recibido en las instituciones educativas una respuesta negativa a su inclusión en el programa.

### **Enseñanza de idioma español para niños y niñas migrantes**

Una de las preocupaciones de varias de las organizaciones que participan de la mesa es la dificultad que encuentran para insertarse en los espacios educativos formales y no formales los niños y niñas que no hablan el idioma español. En los distintos encuentros se debatió y argumentó sobre la necesidad de diseñar un proyecto que contemple esta realidad y, paralelamente, los inconvenientes para la implementación en los programas existentes.

Como primer paso se decidió invitar a participar de la mesa a instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante algunas experiencias exitosas de enseñanza en la Ciudad de Buenos Aires para interiorizarse colectivamente sobre esas prácticas y elaborar propuestas que las contemplen.

<sup>14</sup> Situaciones similares se dan con todos los niños/as y adolescentes que no tienen DNI, independientemente de su nacionalidad.

<sup>15</sup> Resolución de la Defensoría del Pueblo de la CABA 1586/11 del 27 de junio de 2011 y dictamen de la Asesoría Legal del INADI 018-12 del 31 de enero de 2012.

<sup>16</sup> Hasta la fecha (junio 2013) no se ha logrado la participación de autoridades del Programa Sarmiento.

<sup>17</sup> En el marco del programa Conectar Igualdad, la falta de DNI se ha resuelto en muchos casos ingresando al alumno en la base de datos de "estudiantes sin documentación" y solicitando al ANSES que genere un CUIL provisorio para el niño/a. La autoridad de la escuela (director/a) puede asociar la netbook del alumno/a a su propio CUIL.

### 3.2 Mesa de trabajo sobre Salud, Niñez y Migración

La Ley de Migraciones es contundente al establecer que en ningún caso la situación migratoria irregular puede ser un obstáculo para el acceso a la salud de la población migrante y que los efectores de la salud tienen el deber de orientar a las personas en situación migratoria irregular. Asimismo, las personas que forman parte del sistema de salud (médicos, directivos, administrativos) en ninguna circunstancia pueden exigir el DNI como pre-requisito para brindar atención médica, ni tampoco imponer ninguna clase de restricción argumentando la falta de residencia legal en el país.

Desde la mesa de trabajo sobre *Salud, Niñez y Migración* se identificaron los siguientes problemas:

- La vigencia de distintas normas infra constitucionales (resoluciones y disposiciones administrativas) así como prácticas de organismos públicos que contradicen lo dispuesto por la Ley de Migraciones, condicionando o limitando el ejercicio del derecho a la salud de las personas migrantes.
- Estas restricciones se ven alimentadas muchas veces por prejuicios que obstaculizan el ejercicio del derecho a la salud por parte de la población migrante, y muy especialmente de niños/as y adolescentes migrantes e hijos/as de migrantes.
- La exigencia de presentar DNI para lograr atención médica.
- Muchos efectores de salud (médicos, enfermeros/as, personal administrativo, etc.) desconocen la normativa migratoria y las obligaciones que impone la ley: en particular, la obligación de brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes para subsanar la irregularidad migratoria.
- Se verifica la ausencia recurrente de un abordaje intercultural de la salud.<sup>18</sup> Si bien no existen restricciones formales en el acceso al derecho, la carencia de mecanismos que tomen en consideración las perspectivas culturales cercena el libre ejercicio del derecho en condiciones de igualdad.
- El Estado nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires no han dictado hasta el momento las normas y medidas necesarias para garantizar a las personas migrantes, aún en situación migratoria irregular, el libre acceso a la asistencia sanitaria y social.

#### Encuentro - taller con migrantes

A partir de estas inquietudes, y considerando primordial escuchar la percepción de las organizaciones de migrantes sobre estos temas, el 8 de septiembre de 2011 y desde la mesa de salud se organizó un primer encuentro con migrantes en la Defensoría General de la Nación. En tal oportunidad se contó con la presencia de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de migrantes, centros de salud y representantes de distintas áreas del Ministerio de Salud de la Nación y de la Secretaría de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras instituciones públicas y sociales.

<sup>18</sup> Aquí se entiende al abordaje intercultural como aquel que toma parte de la versión cultural de cada individuo evitando estereotipos, trabajando sobre realidades específicas, conciliando el respeto por las diferencias culturales y la cohesión de la comunidad, estimulando el autoestima y la autonomía, y evitando la separación física de los grupos culturalmente diversos. Claudia Adabella Cortés Valdivia: "La interculturalidad ante un cambio de paradigma, un reto para la Educación Superior", *Revista Fuente* vol.1, No.1, Diciembre, 2009 [En línea [http://fuente.uan.edu.mx/publicaciones/01-01/la\\_interculturalidad\\_ante\\_un\\_cambio\\_de\\_paradigma\\_un\\_reto\\_para\\_la\\_educacion\\_superior.pdf](http://fuente.uan.edu.mx/publicaciones/01-01/la_interculturalidad_ante_un_cambio_de_paradigma_un_reto_para_la_educacion_superior.pdf)]. (Consultado en abril de 2012)

Durante esta actividad se trabajó en una dinámica de taller e intercambio en torno a cuatro ejes principales: (i) acceso a la salud de niños, niñas y adolescentes; (ii) buenas prácticas en hospitales y centros de salud; (iii) obstáculos en el acceso al derecho a la salud; y, finalmente, (iv) propuestas y estrategias para asegurar el acceso a la salud.

### **Encuentro sobre formación e información para el acceso a la salud de la niñez migrante**

En el marco de la mesa, los días 17 y 18 de noviembre de 2011 se organizó el encuentro *Formación e información para el acceso a la salud de la niñez migrante* en el Hospital Garrahan, dirigido principalmente a organizaciones de migrantes y con el objetivo de fortalecer la capacitación sobre derechos en el acceso al sistema público de salud. En los paneles de este encuentro intervinieron algunas de las instituciones que se encuentran participando de la mesa -entre ellas las organizaciones de migrantes-. Los contenidos que se trabajaron en este encuentro estuvieron focalizados en el marco normativo vigente, en los procedimientos de acceso a la salud y en las buenas prácticas en la atención de la infancia migrante.<sup>19</sup>

En 2012 se realizaron varias actividades: una (en noviembre de 2012) en la Universidad Nacional de Lanús que, dirigida a organizaciones de migrantes bajo el formato taller, contó con la participación de distintos actores de la región VI (Lanús). Posteriormente, con el equipo de salud de la Universidad de La Matanza se realizó otra actividad (en diciembre de 2012) de similares características y destinatarios. Finalmente, el 10 de diciembre se llevó adelante, en coordinación con el Programa de Salud Reproductiva y Procreación Responsable del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, una actividad dirigida a efectores de salud.

### **El Plan Nacer/SUMAR y el Plan Cobertura Porteña de Salud**

La mesa sobre salud analizó también aquellas normativas que podrían obstaculizar al acceso a la salud para los niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes. En este sentido, se observó que tanto el Plan Nacer<sup>20</sup> como el Plan Cobertura Porteña de Salud<sup>21</sup> exigían la presentación del DNI para inscribir

<sup>19</sup> Entre ellas, el Instituto Argentino para la Igualdad, la Diversidad y la Integración (IARPIDI), una asociación civil que lucha para promover la igualdad de derechos, el principio de la no discriminación, la promoción de la diversidad étnica y cultural con la finalidad de mejorar las posibilidades de integración e inserción de refugiados, africanos y afrodescendientes en la sociedad argentina. El Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), junto con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y las organizaciones Yanapacuna y Qamasam Huarmi, ambas asociaciones civiles de migrantes bolivianos, compartieron una experiencia de trabajo conjunto en salud sexual y reproductiva de mujeres y jóvenes migrantes (Para ampliar la información sobre esta experiencia, se sugiere consultar [En línea [http://www.unfpaargentina.com.ar/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62:unfpa-presento-la-qcampana-por-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-de-mujeres-migrantes&catid=36:noticias&Itemid=56](http://www.unfpaargentina.com.ar/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=62:unfpa-presento-la-qcampana-por-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-de-mujeres-migrantes&catid=36:noticias&Itemid=56)] (Consultado en septiembre 2012) y Página/12, 15/04/2010 [En línea <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-143920-2010-04-15.html>] (Consultado en septiembre 2012).

<sup>20</sup> El Plan Nacer es un programa del Ministerio de Salud de la Nación. Es una estrategia de seguro público de salud destinada a mujeres embarazadas hasta los 45 días después del parto, y los niños y niñas hasta los seis años de vida que no tienen obra social. La implementación de este Plan Nacional ha sido muy positiva en términos de salud pública, tanto para las personas beneficiarias como para los centros de salud. Actualmente se llama "Plan Sumar".

<sup>21</sup> El Plan Cobertura Porteña de Salud es un plan de atención médica integral personalizada y gratuita para las personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires. Está dirigido a las personas que no posean cobertura médica (ni prepaga, ni obra social) y que acrediten residencia habitual y permanente en la Ciudad de Buenos Aires.

a los beneficiarios. De esta manera, un universo de niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes que no poseen DNI -en muchos casos, por demoras administrativas ajenas a su voluntad-, pueden quedar excluidos de estos programas de salud. Desde la mesa interinstitucional se convocó al coordinador del Plan Nacer, quien asistió junto con parte de su equipo a dos reuniones en las que se planteó el impedimento que este requisito podría implicar para quienes no contaran con esa documentación.

Posteriormente, se remitió a la coordinación del Plan Nacer un documento en el cual se desarrollaron brevemente los argumentos, basados en los estándares internacionales de protección de derechos humanos, que avalan una revisión de este requisito. Tomando como punto de partida la Ley de Migraciones y su decreto reglamentario, se describieron los supuestos en los cuales la falta de DNI no responde a una inacción de la persona migrante, como por ejemplo cuando se ha iniciado el trámite de radicación ante la DNM pero no se ha concretado todavía la entrega del documento.

En particular, la falta de inscripción en el Plan Nacer determina que no se adjudiquen los correspondientes recursos al centro de salud por la prestación realizada. En este sentido, en la comunicación se destacó que, teniendo en cuenta los objetivos centrales de este programa (mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de la población sin obra social, contribuyendo así en la reducción de la mortalidad materna e infantil), la posibilidad de inscribir a todas aquellas personas que son usuarias del sistema de salud público redundará en una mejor eficacia y en el cumplimiento de esos objetivos. Asimismo, en tanto el Plan incluye un seguimiento individualizado de las personas y en particular de niños, niñas y mujeres embarazadas, la remoción de obstáculos administrativos para la inclusión de personas en las condiciones previstas por el programa contribuirá a profundizar el avance sustancial -en términos de política de salud pública- que lo caracteriza.

En este marco, se propuso la posibilidad de pensar mecanismos de registro alternativos de inscripción en el programa, ya que el mismo requiere una identificación de la persona para constatar que no posea obra social ni prepaga. En ese sentido, se planteó la posibilidad de implementar una inscripción provisoria.<sup>22</sup>

A partir de estas gestiones, en el año 2012 funcionarios del Plan Nacer/SUMAR que participan de la mesa interinstitucional informaron que se había enviado a todas las delegaciones del programa del país una comunicación en la cual se informa sobre la Ley de Migraciones y el decreto reglamentario. En esta comunicación se señala que, de acuerdo con los derechos establecidos en esas normas, la inscripción al plan debe llevarse a cabo con el documento de identidad que la persona posea, sea o no un DNI argentino.<sup>23</sup> Luego, se explican aspectos operativos de la inscripción de las personas migrantes al plan y se destaca que:

<sup>22</sup> Entre otros argumentos, en el documento se señaló que la falta de registro de las necesidades y usuarios reales del sistema, trae como consecuencia una ineficiente planificación presupuestaria, la dificultad de alcanzar los propios objetivos del plan, y, eventualmente, restricciones al derecho a la salud a personas en situación de vulnerabilidad, o incluso la (errónea) asociación entre el acceso de migrantes a la salud y un incremento del gasto de los centros de salud, falacia que contribuye a profundizar prejuicios e ideas xenófobas.

<sup>23</sup> El Plan Nacer envió a la mesa una copia del documento *Los inmigrantes y la cobertura de salud en el marco del Plan Nacer*, remitido a todos los efectores del plan en el país. En el documento se describe y analizan distintos aspectos de la normativa que rige la política migratoria del país. Con especial detalle se comenta el artículo 8 de la ley 25.871.

“El Ministerio de Salud de la Nación ha identificado que es posible aumentar la inclusión de los inmigrantes... explicitando en el marco del Programa la presunción de que todos los inmigrantes carecen de cobertura de salud, salvo los expresamente incluidos en los padrones de las obras sociales (...) A fin de operativizar esta medida se han llevado a cabo dos líneas de acción: 1) En relación a los sistemas informáticos: generar la posibilidad de contar con un campo adicional para la inscripción de modo que (...) pueda consignarse la distinción del país de origen. 2) En relación a la comunicación institucional: Transmitir a las UGSP, y por su intermedio a los efectores de salud, el conocimiento de esta presunción asumida como Programa a fin de incluir a los inmigrantes y de esta manera dar cumplimiento a lo previsto en la normativa vigente.”

La comunicación incluye un “Modelo de nota a los directores de los Centros de Salud”. El primer párrafo menciona:

“El Plan Nacer se propone como objetivo inscribir a todos los inmigrantes que no tengan cobertura de salud. Esta determinación responde a la ley 25.871, la cual asegura el derecho y el acceso efectivo a la salud a los extranjeros, independientemente de su condición migratoria. Por lo tanto, **todos los inmigrantes, cualquiera sea su situación migratoria, deberán ser inscriptos al Programa**, salvo los expresamente incluidos en los padrones de las obras sociales provinciales y nacionales...”

Sin duda este es un resultado sumamente positivo del trabajo de la mesa interinstitucional, que demuestra la importancia de la articulación interinstitucional y cómo se pueden generar avances a partir de la colaboración entre distintas instituciones, enfoques y competencias.<sup>24</sup>

En relación con el Plan Cobertura Porteña, hasta el momento no se ha logrado la participación de sus representantes en este espacio de diálogo o el avance de una propuesta para la revisión de la exigencia de DNI en tanto obstáculo para el acceso a la salud de personas migrantes sin residencia regular o sin ese documento de identidad.<sup>25</sup>

### 3.3 Mesa de trabajo sobre Adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia

En el marco de la mesa sobre *Adecuación normativa, acceso a derechos y prevención de la xenofobia*, se analizaron aquellas regulaciones que aún deben adecuarse a la Ley de Migraciones y a los estándares internacionales de protección de los derechos de las personas migrantes.

<sup>24</sup> Responsables del Plan Nacer continuarán participando en diferentes actividades de la mesa interinstitucional (entre ellas, en materia de difusión y capacitación a efectores de salud), lo cual es fundamental por tratarse de un programa nacional que se vincula en forma permanente con distintos centros de salud en todo el país.

<sup>25</sup> Si bien en el mes de julio de 2011 el equipo de trabajo del CDH/UNLa se reunió con el coordinador del programa para plantearle la situación, no se logró un compromiso concreto de trabajo conjunto, así como tampoco la participación de este organismo en la mesa.

Por un lado, teniendo en cuenta los obstáculos identificados en los espacios de trabajo sobre salud y educación, desde esta mesa se puso el énfasis en el acceso a la seguridad social, analizando las normas que regulan políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y las pensiones asistenciales no contributivas, y el programa de donantes de órganos y trasplantes del INCUCAI. Por otra parte, esta mesa también aborda la normativa que regula el ingreso en frontera de niños y niñas no acompañados y se trabaja de manera colectiva para la actualización de un material sobre derechos de niños y niñas migrantes que había sido elaborado por UNICEF y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

### **Asignación Universal por Hijo**

A fines de 2009, el decreto 1602/2009 incorporó a la ley 24.714 que regula el Régimen de Asignaciones Familiares que perciben los trabajadores en relación de dependencia, un subsistema no contributivo de asignación por hijo para la protección social. La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual por cada hijo,<sup>26</sup> destinada a niños/as y adolescentes residentes en la República Argentina, argentinos, hijos de argentinos nativos o por opción, naturalizados o residentes con residencia legal en el país no inferior a tres años desde la solicitud.

Como ya se dijo en otros epígrafes de este informe, este requisito contradice la Ley de Migraciones e instrumentos internacionales de derechos humanos, y en concreto muchos niños/as migrantes se ven impedidos de acceder a la AUH, tal como se expuso en el marco de esta mesa interinstitucional.<sup>27</sup> Así, la mesa de trabajo elaboró un documento en el que se insiste sobre la necesidad de revisar las exigencias previstas en la normativa para acceder a la AUH y su contradicción con los estándares internacionales de derechos humanos y la legislación nacional. En base a este análisis se propusieron algunas breves recomendaciones encaminadas a adecuar la regulación del derecho a la ley migratoria y a los estándares de derechos humanos.

Como parte del análisis se conformó una tipología del conjunto de niños y niñas que se han visto y se ven privados del acceso a la asignación:

- En el caso de las familias con niños/as argentinos/as se han visto afectados: niños o niñas cuyos padres no están radicados, o bien están radicados pero no cumplen con el plazo de residencia de tres años exigido; también aquellos que, estando radicados, cumplen con el plazo mínimo de residencia pero no poseen DNI (por demoras ajenas a su voluntad); niños y niñas argentinos/as hijos/as de migrantes cuyo nacimiento no está inscripto; y niños/as argentinos/as cuyos padres (o uno de los dos) no viven en Argentina.

---

26

27El equipo de trabajo de CAREF, que otorga asistencia social y jurídica a migrantes y refugiados, compartió un relevamiento de la situación de acceso de niños y niñas migrantes a la AUH. De acuerdo con CAREF: "Desde el proyecto Servicio Social de CAREF se vienen registrando distintas situaciones que dan cuenta de los obstáculos que tienen las familias migrantes a la hora de gestionar el acceso a la AUH. Algunos obstáculos son expresión directa de los requisitos emanados del Decreto 1602/99 que dio origen a la AUH, y otros son fruto de requisitos que se agregaron posteriormente al Decreto a través de la Resolución 393/09 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tendiente a operativizar la implementación de la AUH. Se suman a estos obstáculos, otros de índole informal pero no por ello menos efectivos, como los requisitos exigidos en la práctica por funcionarios de la ANSES no estipulados ni en el Decreto ni en la Resolución..." Documento elaborado por la Licenciada Gabriela Liguori y la Licenciada María José Torres, de CAREF.

- En el caso de familias con niños o niñas extranjeros, las razones de exclusión son las siguientes: el grupo familiar no se encuentra radicado o la madre y/o el padre se encuentran radicados pero los hijos no;<sup>28</sup> el grupo familiar se encuentra radicado pero con un plazo de residencia regular inferior a tres años; el grupo familiar se encuentra radicado con un plazo de residencia regular superior a tres años pero aún no obtuvieron su DNI, ya que para realizar el trámite deben presentar certificados de nacimientos legalizados archivados en los expedientes de la DNM; el grupo familiar posee más de tres años de residencia regular (residencia precaria) pero aún no ha concluido su trámite de radicación o solicitud de asilo y, en consecuencia, no posee DNI.<sup>29</sup>

Así, se advierte que muchos niños y niñas migrantes o hijas e hijos de migrantes se ven excluidos de acceder a la AUH por no contar, ellos o sus padres, con DNI o no cumplimentar la exigencia de tres años de residencia regular.

En 2012, desde la mesa interinstitucional se convocó a funcionarios de la ANSES; en una de las reuniones participaron funcionarios de la Dirección de Asignaciones Familiares y Desempleo, a quienes se presentó el análisis sobre las restricciones al acceso de niños/as migrantes e hijas/as de migrantes a la AUH. Posteriormente, desde la mesa se envió una comunicación al ANSES con un documento en el cual se sistematizaban los diferentes supuestos y la contradicción normativa con los estándares internacionales de derechos humanos, solicitando una adecuación de los requisitos a la garantía de derechos en los términos de la Constitución y la Ley de Migraciones.<sup>30</sup>

### **Pensiones no contributivas**

El Estado Nacional estableció por ley un régimen de pensiones no contributivas o asistenciales que no requieren aportes para su concesión. A nivel nacional, existen tres clases de pensiones que son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: (i) las pensiones a la vejez, (ii) las pensiones por invalidez y (iii) las pensiones a madres de siete o más hijos,<sup>31</sup> cuyas particularidades se han comentado en distintas partes de este informe.<sup>32</sup>

Las normas que regulan estos beneficios de la seguridad social presentan serias contradicciones con la Ley de Migraciones y los estándares internacionales de protección de derechos humanos, situación que fue por ello incorporada a la agenda de trabajo de esta mesa. Distintas organizaciones compartieron las consultas que reciben de migrantes a quienes les fue denegada la pensión,

<sup>28</sup> Se han dado casos de familias donde uno de los padres está radicado y cuenta con tiempo mínimo requerido de residencia, pero que el otro progenitor no cuenta con DNI y que la ANSES intima de modo informal "de palabra" a que todo el grupo familiar presente DNI (cuando el requisito es que solo el niño y el titular del beneficio lo presenten) para dar inicio al trámite o en otros casos para sostener el beneficio.

<sup>29</sup> Corresponde destacar que en muchos casos el inicio de los trámites de radicación se ve dilatado por la necesidad de reunir una serie de documentación de los países de origen que requiere de un tiempo y costo de tramitación. Dichos plazos deben sumarse a los que demandan los trámites de la propia administración local.

<sup>30</sup> A la fecha de cierre de este informe (junio 2013), la ANSES aún no se había expedido sobre este documento.

<sup>31</sup> La ley 13.478 y su decreto reglamentario 582/03 regulan las primeras; la ley 18.910 y su decreto reglamentario 432/97 las pensiones por invalidez; y la ley 23.746 y su decreto reglamentario 2.360/90 las que están destinadas a las madres de siete o más hijos.

<sup>32</sup> Véase punto 2 de la Primera Parte y el Análisis de situaciones de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en Argentina, en el Anexo.



para sí o para sus hijos/as, por no reunir los requisitos que prevé la normativa a pesar de existir pronunciamientos en contrario, incluso emitidos por la Corte Suprema de Justicia.<sup>33</sup> Con el apoyo de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, organismo que lidera esta mesa intersectorial, se sostendrá la convocatoria a las autoridades competentes -en especial la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y autoridades del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación- para incidir en una definitiva revisión de aquellos requisitos contrarios a la legislación vigente.<sup>34</sup>

### **La Resolución del INCUCAI 342/2009**

La mesa también analizó la normativa que aplica el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) y que es susceptible de afectar a la niñez migrante. En particular, una serie de resoluciones amparadas en el objetivo de eliminar el llamado "turismo de trasplante"<sup>35</sup> impiden la inscripción en las listas de espera para trasplante de quienes no tienen residencia legal permanente, aunque con esto contradigan la ley de Migraciones, que establece un acceso igualitario a la salud (art. 6). Por demás, resultó importante analizar este tema a partir de la presentación de casos traídos a la mesa por diferentes instituciones.<sup>36</sup>

En este marco, en el año 2012 se convocó a funcionarios del INCUCAI a una reunión de la mesa interinstitucional: las autoridades convocadas explicaron los motivos que dieron lugar a las distintas resoluciones analizadas. A partir del intercambio, se consensuó en la posibilidad de explorar un trabajo articulado con la DNM, particularmente a través de un protocolo de actuación para los casos de personas migrantes que residen hace años en la Argentina y que, por no contar con la residencia permanente, ven obstaculizado su ingreso a la lista de espera para trasplante.<sup>37</sup>

### **Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo**

En el marco de la mesa de adecuación normativa, se compartió el documento "Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo" elaborado en 2011 desde una mesa intersectorial en la cual participaron distintas instituciones.<sup>38</sup> El Protocolo se encuentra en etapa de implementación y se aplicará en casos de niños y niñas migrantes no acompañados/as, solicitantes de asilo y refugiados/as.

<sup>33</sup> Véase en este sentido el caso R.A.D analizado en el Anexo 2.

<sup>34</sup> Hasta la fecha de cierre de este informe, las autoridades convocadas de la CONADIS no habían respondido a la invitación de la Mesa.

<sup>35</sup> Véase en la primera parte el primer capítulo, donde se reseña el panorama normativo de las disposiciones sobre trasplantes dirigidas a personas extranjeras.

<sup>36</sup> En particular, un caso que se recibió en el año 2011 la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones y que se detalla en el Anexo 2.

<sup>37</sup> Acumulativamente, hacia junio de 2013 se estaban articulando otras estrategias.

<sup>38</sup> Estas instituciones son: el ACNUR, la Comisión Nacional para los Refugiados, la SENAF, la Defensoría General de la Nación, la DNM, la OIM, UNICEF, la FCCAM, la Fundación MyRAR y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. El texto del Protocolo se encuentra disponible en la página web de la Defensoría General de la Nación [En línea <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/protocolo-para-los-ni-os-no-acompa-ados-o-separados-de-sus-familias-en-busca-de-asilo-953>] (Consultado en septiembre de 2012)

## Difusión de los derechos de los y las migrantes

Por último, desde esta mesa se abordó la necesidad de fortalecer la difusión de los derechos de las personas migrantes. Sobre este punto, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación informó la reimpresión de la cartilla de *Los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes* que publicó conjuntamente con UNICEF. A partir del trabajo en las mesas, se reunieron y sistematizaron sugerencias y comentarios para actualizar material al momento de su reedición.

## 4. COMENTARIOS FINALES

En el trabajo desarrollado bajo la coordinación de UNICEF Argentina y el CDHUNLa, desde 2010 se lograron numerosas transformaciones a nivel institucional y social que han significado un claro progreso en materia de reconocimiento de derechos a la niñez migrante. No obstante, como se desprende de este informe, es posible advertir que subsisten numerosos obstáculos para la plena implementación de la Ley de Migraciones y, con ella, la satisfacción integral de los derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración.

La sanción en 2003 de la Ley de Migraciones 25.871 y la posterior aprobación de su decreto reglamentario instalaron a nivel nacional una sólida plataforma que plantea la superación definitiva de diversas políticas y prácticas visiblemente contrarias a los derechos consagrados en estas normas y en la Constitución Nacional. Sin embargo, los cambios normativos no se reflejan automáticamente en las institucionales y sus prácticas. Por el contrario, las dificultades que subsisten y que se mencionaron en este informe dan cuenta de la vigencia de "la vieja antinomia entre xenofobia conservadora y compasión bien pensante".<sup>39</sup> En este marco, en las primeras mesas de 2013 hubo acuerdo en la necesidad de buscar articulaciones también con autoridades provinciales.

El modelo que instala la ley 25.871 debe desterrar una historia de criminalización de la migración, en la cual fueron formados numerosos/as funcionarios/as de los organismos públicos, e incluso parte de la sociedad civil. El nuevo paradigma sobre la migración en Argentina debe proveer a la opinión pública argumentos y posiciones respetuosas de los derechos humanos de las personas migrantes a fin de deslegitimar posturas xenófobas y discriminatorias que persisten en la sociedad y, así, construir procesos y políticas de integración intercultural sostenidos sobre la igualdad y el acceso efectivos a derechos por parte de todas las personas que habitan la república.

En este marco, el trabajo con la niñez en el contexto de la migración resulta especialmente relevante para atender debidamente, en el mediano y largo plazo, aspectos estructurales a la conformación de nuestra sociedad, las instituciones y el trato que se dispensa a los habitantes nacidos en otros países -en particular, a quienes están en condiciones socioeconómicas vulnerables-.

Las instancias de trabajo colectivo expuestas en estas páginas demuestran una creciente motivación en operadores/as de agencias estatales orientada a desarrollar programas que incorporen y viabilicen los estándares jurídicos sobre acceso a derechos, igualdad y no discriminación de perso-

<sup>39</sup> Gago, Verónica (2012), "Neocabecitas negras". Colectivo Editorial Crisis, Número 8, Febrero-marzo 2012. [En línea <http://www.revistacrisis.com.ar/neocabecitas-negras.html>] (Consultado en abril de 2012).

nas migrantes. Además, la activa participación de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de migrantes, agencias de Naciones Unidas, organizaciones internacionales y/o intergubernamentales y estructuras académicas comprometidas con esta temática representa un valiosísimo aporte en la ardua labor de aplicar los principios rectores de los derechos de la infancia en el contexto de la movilidad humana.

El rol de las mesas de trabajo resulta central para la conformación de redes y conexiones interinstitucionales, conducentes a la elaboración conjunta de potenciales soluciones para casos específicos, para dinamizar acciones concretas pero también para incidir en las políticas y prácticas estructurales que resultan en tales casos particulares. Del mismo modo, desde las mesas se ha aportado al desarrollo de argumentos respetuosos de los derechos humanos de la población migrante, así como se han impulsado cambios en resoluciones y disposiciones existentes que reproducen o mantienen vicios del antiguo paradigma.

El desafío, entonces, consiste en velar por la irretroactividad de los avances conquistados y en fortalecer los criterios de respeto e igualdad, tanto a nivel institucional como social, asumiendo el rol preponderante de la sociedad civil y su articulación con el Estado. De igual manera, es preciso insistir en la sustentabilidad a largo plazo del trabajo transversal e interinstitucional a través de la formación de espacios o programas públicos en los que participen activamente diversas agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

# **TERCERA PARTE**

**INFORMES REGIONALES**



# INFORMES REGIONALES

## I. GRAN BUENOS AIRES<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda la situación de la niñez migrante en el sur del Gran Buenos Aires desde una perspectiva antropológica. La información que se expone a continuación fue elaborada a partir de un trabajo de campo realizado en tres municipios del Gran Buenos Aires: La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora.<sup>2</sup> En estos municipios se realizó un análisis cualitativo del acceso a derechos sociales (en especial, derecho a la salud y a la educación) de niños/as migrantes y de hijos/as de migrantes bolivianos y paraguayos. La elección de estas dos comunidades de migrantes responde al peso que tiene la inmigración proveniente de estos países limítrofes en el conjunto de la inmigración argentina y al hecho de que ambas comunidades migrantes, la boliviana y la paraguaya, son las de mayor peso relativo en el Gran Buenos Aires.

El Gran Buenos Aires es una región en la que se registran importantes obstáculos e impedimentos en el acceso a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en general y migrantes en particular. A su vez, los municipios del sur del Gran Buenos Aires constituyen una zona de influencia de trabajo comunitario promovida por la Universidad Nacional de Lanús en general a través del Centro de Derechos Humanos.

Inicialmente, el trabajo de campo se realizó en dos municipios, Lanús y La Matanza, y posteriormente se decidió incluir un tercero, Lomas de Zamora, en función de su concentración de población migrante y su localización estratégica al ubicarse entre los dos primeros municipios citados. Si bien la extensión del conurbano bonaerense hace que sea imposible abarcarlo en su totalidad, este estudio constituye un primer paso en la evaluación de la situación de acceso a derechos de niños/as migrantes en la región del Gran Buenos Aires.

El estudio se encuentra estructurado en dos partes: la primera es de carácter general e introductorio y la segunda contiene los resultados específicos de la investigación.

### 2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS MIGRACIONES DE ORIUNDOS DE BOLIVIA Y PARAGUAY

Una aproximación etnográfica a los derechos de las personas migrantes es importante para conocer las prácticas y representaciones de los actores y determinar cómo los migrantes identifican y caracterizan los obstáculos en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, el trabajo de campo en el terreno puede ser de gran utilidad para identificar y analizar prácticas institucionales que estructuran cotidianamente la interacción entre las instituciones y la población migrante; en torno a ellas suelen

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Florencia Beltrame, Ricardo Fava y María Pianchiola (CDHUNLa) y Natalia Gavazzo, del Centro de Investigaciones Etnográficas de la Universidad de San Martín.

<sup>2</sup> La denominación Gran Buenos Aires hace referencia al área constituida por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos que rodean la ciudad y forman con ella un conjunto urbano, pero no una unidad administrativa. Véase: INDEC (2009) "Qué es el Gran Buenos Aires" [En línea <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/folleto%20gba.pdf>] (Consulta marzo de 2013)

ubicarse, no pocas veces, los mayores obstáculos para la realización efectiva de derechos reconocidos en textos constitucionales y legales.

En las últimas décadas Argentina se ha constituido en destino de distintas corrientes migratorias, principalmente provenientes de países limítrofes y de Perú. El direccionamiento de flujos migratorios de carácter limítrofe hacia las grandes áreas urbanas de Argentina las convierte en un importante eje de recepción de migrantes. A partir de la década de 1950 estas corrientes migratorias se vuelven predominantes frente a la tradicional inmigración transoceánica que había caracterizado a la sociedad argentina desde 1850. Además, aunque Argentina ha sido siempre un país de inmigración, la composición de la población extranjera se ha modificado en el tiempo: a diferencia de épocas pasadas, en que la mayoría era de origen europeo, hoy más del 60 por ciento de los migrantes recientes proviene de países limítrofes.

Las poblaciones paraguaya y boliviana muestran una intensificación de los flujos migratorios en la década de 1990, motivada por el tipo de cambio establecido por el llamado "Plan de convertibilidad". Simultáneamente, en estos dos países se dan procesos que podrían ser denominados como "expulsores": se produce un estancamiento de la economía paraguaya y la proliferación de medidas neoliberales que provocaron y acentuaron, entre otras cuestiones, la crisis del sistema productivo, que también profundizaron la segmentación y fragmentación social en Bolivia.

Es así que una de las principales causas de emigración de estos países está dada por contextos de fuertes recesiones económicas y desempleo generalizado; la escasa oferta de oportunidades laborales y económicas que acompaña esos procesos aparece como la razón principal que insta la decisión de emigrar. En el caso de Bolivia, a partir de 1990, la falta o los problemas de trabajo se esgrimen como motivos para emigrar, representando el 59,2 por ciento en varones y 49,5 por ciento en mujeres. Asimismo, se incrementa en un 16,4 por ciento la causa de migración por falta de trabajo en las mujeres bolivianas, antes y después de 1990. En el caso paraguayo, en el mismo período se incrementa en casi un 30 por ciento la migración por motivos laborales en los hombres y en un 23 por ciento en las mujeres.

A partir de los datos arrojados por el Censo 2010, se evidencia un aumento en el flujo de migrantes provenientes de Paraguay y Bolivia; éste se encuentra facilitado por las redes sociales que tradicionalmente han reproducido los ciclos migratorios de varias generaciones y que han generado lazos entre los agentes sociales, y entre el país de origen y de destino. Al mismo tiempo, el Plan de Regularización Migratoria para ciudadanos MERCOSUR, denominado "Patria Grande" e impulsado desde el año 2006, permitió la regularización de muchas personas migrantes residentes en la Argentina. Algunas de ellas comenzaron en ese momento su trámite de regularización y otras tantas lograron finalizarlo.<sup>3</sup>

En general, la inserción laboral de los migrantes es complementaria y adicional a la de los nativos, incorporándose a espacios del mundo del trabajo abandonados por la población nacional a causa de

---

<sup>3</sup> Ver anexo estadístico.

los bajos salarios o del tipo de empleo y de las condiciones de trabajo asociadas.<sup>4</sup> En tanto la obtención de un trabajo constituye la motivación más frecuente de emigración, los inmigrantes bolivianos y paraguayos presentan altas tasas de actividad: los inmigrantes de Bolivia y Paraguay residentes en Argentina suelen concentrarse en varias áreas de actividad, entre las que predominan la construcción, el comercio, la industria manufacturera y los servicios de reparaciones. En total, estas ramas concentran el 63 por ciento de trabajadores paraguayos y el 59 por ciento de bolivianos (casi un cuarto de estos últimos realizan tareas en la agricultura).

En relación con las mujeres, hay una gran proporción que trabaja en servicio doméstico, en particular las mujeres paraguayas, quienes presentan una alta tasas de participación en esta actividad (prácticamente, seis de cada diez). Las mujeres bolivianas, por su parte, presentan una mayor diversificación: en el comercio por menor se inserta un 23 por ciento, en la industria manufacturera el 14 por ciento y un 13 por ciento en actividades agropecuarias.<sup>5</sup>

De acuerdo con Dandler y Medeiros, las bolivianas que viajan a Argentina trabajan como empleadas domésticas, vendedoras callejeras o artesanas, aunque también se emplean como cosedoras o tejedoras (especialmente las mujeres solteras) y reciben una remuneración por pieza terminada o por hora si son empleadas. Además, las mujeres no interrumpen sus tradicionales obligaciones y roles en la economía doméstica y "suelen recrear en Argentina un entorno que es fiel reflejo del que dejan en Bolivia".<sup>6</sup> De ese modo permanecen ligadas a la economía "informal", manteniendo redes familiares e incluso casas de comida y pensiones para otros bolivianos/as, recibiendo parientes, organizando redes familiares de trabajo y reproduciendo habitualmente las pautas culturales que existen en los lugares de donde proceden.

Por otro lado, las mujeres del campo y la ciudad en Bolivia desarrollan variadas actividades económicas fuera de la esfera doméstica y mantienen fuertes lazos con sus lugares de origen. Manifiestan un alto grado de especialización, principalmente en el comercio, lo cual es considerado por los autores referidos como un signo de su relativa autonomía económica que les permite sostener a sus familias sin depender tanto de las remesas. Esto contribuye, por ejemplo, a que los hombres permanezcan más tiempo en el lugar de destino de la migración procurando mejores empleos. Por estas razones, la ausencia del marido no desestabiliza la unidad familiar, ya que la familia ampliada sirve para mantenerla y sostenerla.

El caso de las mujeres migrantes paraguayas es similar, sólo que se han establecido mayormente en el trabajo doméstico como principal fuerza de trabajo. En comparación con las bolivianas, las mujeres paraguayas tienen menos opciones laborales, a lo que se suma el hecho de emigrar solas.

En la mayoría de los casos, resultan más desfavorables las condiciones de trabajo de las personas migrantes si se las compara con las que tiene la población argentina. Esta situación se demuestra al observar que, aproximadamente, más de la mitad de los inmigrantes bolivianos y paraguayos no cuentan con seguro

4 OIM, Perfil migratorio de Argentina 2008, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2009 <[http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos\\_prv25/6%20Perfil\\_Migratorio\\_de\\_la\\_Argentina.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_prv25/6%20Perfil_Migratorio_de_la_Argentina.pdf)> [accedido 8 junio 2009]

5 Cerruti, Marcela, *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior, Buenos Aires: OIM, 2009.

6 Dandler, Jorge y Medeiros, Carmen, «Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: patrones e impacto en las áreas de envío», en *Fronteras permeables: migración laboral y movimientos de refugiados en América*, Planeta, 1991, p. 33.

social ni realizan aportes jubilatorios, insertándose principalmente en el mercado informal.<sup>7</sup>

Las redes sociales constituyen un factor importante en los procesos migratorios, ya que construyen lazos entre los residentes del mismo origen que contribuyen a la inclusión y la solidaridad, favorecen el acceso a la información y los recursos necesarios para la migración, posibilitan la consecución de trabajo y vivienda en el lugar de destino y finalmente funcionan como base para la creación de organizaciones. En este sentido, tanto la migración boliviana como la paraguaya han sido posibles gracias a las redes que funcionan desde hace décadas y que unen a migrantes con no migrantes en lazos a través de las fronteras.

Existe un indefinido pero importante universo de instituciones y asociaciones de las colectividades en estudio. La importancia de las organizaciones de migrantes radica en que

"para dar continuidad a la identidad y hacer posible la migración secuencial, una comunidad de migrantes necesita conservar intactas sus relaciones con la comunidad de origen, para lo cual es necesaria la creación de instituciones informales, que en la primera etapa faciliten este pasaje y eviten la ruptura".<sup>8</sup> Sin embargo, a medida que la permanencia en el nuevo territorio se prolonga, se vuelve necesario que las colectividades superen el nivel informal de sus agrupaciones para vincularse tanto con las instituciones formales como con las comunidades locales.

A pesar de la abundancia de asociaciones en ambas colectividades, y aunque existen investigaciones y análisis de algunas de sus organizaciones sociales, la *participación social* de los inmigrantes limítrofes ha despertado poca atención en el vasto campo de los estudios sobre migraciones internacionales a Argentina. El rol de las organizaciones de migrantes es primordial en la relación entre la comunidad y el territorio, a la vez que resulta un escenario vital donde suele jugarse gran parte del proceso de construcción de identidad para los adolescentes migrantes e hijos/as de migrantes.

En cuanto al caso boliviano, se destaca un alto grado de activismo y una permanencia de las instituciones a lo largo del tiempo. Sus inicios datan desde el año 1933, cuando se funda la primera organización boliviana llamada "Asociación boliviana de Buenos Aires" conformada por exiliados de la Guerra del Chaco. Actualmente, existen numerosas organizaciones y redes bolivianas que han logrado cierto grado de institucionalización, muchas de las cuales poseen sedes y personería jurídica que incluyen desde sociedades de fomento, asociaciones culturales y ligas deportivas, hasta cooperativas comerciales y de trabajo y organizaciones de defensa y promoción de derechos humanos. Pese a que muchas tienen su origen en la militancia política de sus líderes, la mayoría se conforman y definen en virtud de criterios culturales, sociales y deportivos, presentando quizás un menor interés en afiliación a partidos políticos. Durante las décadas de 1960 y 1970, las organizaciones bolivianas podían ser agrupadas en dos tipos: por un lado, las relacionadas con los movimientos "villeros" y, por otro, las que se auto reconocían y reconocen como organizaciones culturales. Estas últimas estaban vinculadas a instituciones previas y, según Pereyra, la mayoría ganó prestigio después de que aque-

<sup>7</sup> Un tema a investigar es el efecto que pudo haber tenido, o no, la regularización migratoria producto del Programa Patria Grande en las precarias condiciones de empleo común a muchos trabajadores migrantes.

<sup>8</sup> OIM-CEMLA, «Relevamiento y diagnóstico de las asociaciones de la colectividad boliviana en Argentina», OIM-CEMLA, Buenos Aires, Informe final, 2004.



llas primeras organizaciones se debilitaron.<sup>9</sup>

En cuanto a la comunidad paraguaya en Argentina, puede decirse que sus organizaciones parecen estar moldeadas por el hecho de que muchos de sus líderes son exiliados políticos, lo cual les da un perfil particular. Las primeras organizaciones en Argentina, como el Centro Paraguayo, fueron creadas después de la Guerra de la Triple Alianza, cuando facciones de partidos políticos que habían sido proscritos emergieron en el exilio. Durante la dictadura de Alfredo Stroessner, estas facciones fueron un lugar importante para la resistencia y la lucha por el retorno a la democracia, y sus líderes tenían bases de formación política sobre las cuales construir una estrategia de acción en el contexto migratorio.

En la década de 1950 se crearon dos nuevas organizaciones: el Hogar Paraguayo Eusebio Ayala en 1953 y la Casa Paraguaya en 1954, dedicadas sobre todo a la asistencia a los recién llegados y, por ende, al fortalecimiento de las redes comunitarias. En 1961 nació otra institución importante: el Club Atlético Deportivo Paraguayo, cuyas actividades van más allá de los deportes y también incluyen metas sociales, políticas y culturales. Estas tres instituciones continúan funcionando aun hoy y tienen una influencia importante en la vida social y cultural de la comunidad.<sup>10</sup> Más tarde nace la Federación de Entidades Paraguayas en la República Argentina (FEPARA), una organización que pretende vincular instituciones tanto de la Ciudad de Buenos Aires como de las provincias. Asimismo, durante la década de 1990 surge de la unión de varias asociaciones civiles la Federación de Asociaciones Civiles Bolivianas (FACBOL), que luego da lugar, como consecuencia de divisiones internas, a la Federación de Instituciones Bolivianas (FIDEBOL).

En ambas comunidades se crearon también otros "centros" vinculados a regiones y pueblos de Bolivia y Paraguay, razón por la cual mantienen un lazo más fuerte con los lugares de origen de los emigrados, fortaleciendo así la tendencia a migrar hacia el mismo destino que sus parientes o coterráneos. Esta es una de las razones por las cuales algunos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, terminan siendo identificados como "barrios bolivianos" o "barrios paraguayos" en el imaginario urbano de la ciudad: en razón de la importancia de las respectivas colectividades en su conformación poblacional.

En resumen, las organizaciones comunitarias constituyen el primer escalón en el cuadro de posibilidades de participación de los migrantes. Son las que están más cerca de los sujetos que migran y, por lo tanto, las que primero entran en contacto con los problemas que los aquejan y la búsqueda de posibles soluciones.

Estas organizaciones, empero, no deben asimilarse a los organismos constituidos por fuera de la comunidad que se dedican al tratamiento de la cuestión migratoria y a la defensa de los derechos de los inmigrantes (como organizaciones de la sociedad civil que trabajan en derechos humanos), que brindan importantes servicios a las personas migrantes pero de los cuales resta todavía un análisis serio de su relación y posibilidades de trabajo conjunto.

9 Pereyra, Brenda. «Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en Buenos Aires», Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.

<sup>10</sup> Acerca de la importancia de las entidades recreativas, deportivas y culturales para la integración de las comunidades migrantes en el territorio, especialmente para los/as adolescentes migrantes e hijos adolescentes de padres migrantes, ver más adelante en la segunda parte en este mismo capítulo.

### 3. LA POBLACIÓN MIGRANTE PARAGUAYA Y BOLIVIANA EN EL GRAN BUENOS AIRES

Según los datos de la Dirección Nacional de Población, la distribución actual de las poblaciones bolivianas y paraguayas en la Argentina muestra que los inmigrantes de origen paraguayo, así como los que vienen de Uruguay y Perú, se concentran en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, pero agrupándose principalmente en los partidos del Gran Buenos Aires. Por su parte, los inmigrantes de origen boliviano, como los oriundos de Chile, se caracterizan por una mayor dispersión geográfica.

De acuerdo con un Informe de la Dirección Provincial de Estadística, "las características demográficas de la población migrante difieren no solamente de acuerdo al lugar de origen sino también respecto de antigüedad de la migración y al patrón de asentamiento territorial" (DPE, Informe sobre Migraciones Internacionales en la Provincia de Buenos Aires, 2010).

Los cambios en los patrones de asentamiento y el redireccionamiento de los flujos migratorios pertenecientes a estas comunidades están vinculados a una serie de transformaciones relacionadas con las crisis de las economías regionales,<sup>11</sup> los procesos de mecanización de la agricultura y el poder de atracción del mercado laboral del Gran Buenos Aires. Estas transformaciones provocaron el desplazamiento hacia las áreas urbanas tanto de las corrientes migratorias como de la población nativa de las provincias.

Específicamente, en la Ciudad de Buenos Aires los inmigrantes bolivianos y paraguayos se aglutinan en las áreas del sur, del sur-oeste y en menor medida en el centro-sur de la ciudad. Según datos del INDEC, estos inmigrantes se concentran mayormente en los barrios Nueva Pompeya (el 16 por ciento), Villa Soldati (también el 16 por ciento), Villa Lugano (el 14 por ciento) y Retiro (el 11,3 por ciento).<sup>12</sup> Asimismo, existe una gran concentración de inmigrantes bolivianos y paraguayos en partidos del Gran Buenos Aires, aunque con una mayor dispersión debido a la gran cantidad de localidades y barrios y a la mayor escala geográfica. Según los datos disponibles, los partidos que nuclean la mayor cantidad de inmigrantes pertenecientes a estas dos comunidades son La Matanza, con un 20 por ciento, y Lomas de Zamora con el 9 por ciento.<sup>13</sup>

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires ha tenido históricamente un papel central en la recepción de los distintos flujos migratorios, constituyendo un foco de atracción de inmigración en el país. Han contribuido a ello ciertas características de la provincia, como el desarrollo de su infraestructura, el proceso de industrialización y su grado de urbanización, entre otras.

Según los datos del INDEC y del Censo Nacional de Población y Vivienda analizados en un documento de trabajo de la Dirección Nacional de Población -DNP-<sup>14</sup> referidos a los grupos por edad, los inmigrantes bolivianos y paraguayos que residen en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires presentan estructuras por edad más jóvenes que los migrantes establecidos en otras zonas del país. En el caso de

<sup>11</sup> Como por ejemplo, las crisis de la actividad tabacalera en la provincia de Corrientes, la crisis derivada de la superproducción de azúcar y el cierre de ingenios en la provincia de Tucumán o la crisis del sector algodonero en la provincia de Chaco.

<sup>12</sup> Cerruti, Marcela, *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior. Buenos Aires: OIM, 2009.

<sup>13</sup> Dentro de estos partidos, determinados barrios ofrecen una proporción mayor. Por ejemplo, en la localidad de Villa Eduardo Madero en el partido de La Matanza, aproximadamente el 10% de sus habitantes son de origen inmigrante.

<sup>14</sup> Cerruti, op. Cit.

los inmigrantes paraguayos, los datos de la DNP señalan: "mientras quienes residen en las provincias fronterizas tienen pirámides por edad invertida, es decir fuertemente sesgadas en las edades adultas mayores, quienes viven en la Ciudad de Buenos Aires o en la provincia de Buenos Aires presentan pirámides con un mayor predominio en las edades adultas jóvenes".<sup>15</sup>

El caso de los bolivianos es similar al de los paraguayos: quienes residen en la Ciudad y en Provincia de Buenos Aires presentan estructuras de edad más jóvenes en relación a los que se han asentado en las provincias de Salta y Jujuy. Los datos muestran que "mientras en las primeras [Ciudad y Provincia de Buenos Aires] sólo alrededor del 15 por ciento de los inmigrantes bolivianos son mayores de 54 años, en Jujuy el porcentaje es casi tres veces superior (43 por ciento). En la provincia de Salta, prácticamente un tercio de los inmigrantes de Bolivia se encuentran comprendidos en dichas edades (32.2 por ciento)".<sup>16</sup>

#### **4. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES Y LAS VICISITUDES DE SU VIDA ESCOLAR**

A partir de la sanción de la Ley de Migraciones en el año 2003, el Estado argentino tiene la obligación de garantizar el acceso a la educación a todas las niñas y niños que viven en Argentina, ya sean nacidos en el país o en el extranjero. La condición migratoria de estas niñas y niños (que pueden estar en situación "irregular" o "indocumentados") no debiera, al menos en teoría, restringir su acceso al sistema educativo. Por el contrario, el Estado, a través de las escuelas, debe garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas migrantes.<sup>17</sup>

De acuerdo con el relato de algunos funcionarios y funcionarias entrevistados, y con diversos estudios sobre el tema, podría afirmarse que el Estado argentino garantiza el acceso al sistema educativo, especialmente a nivel primario, y que la no concurrencia a la escuela por parte de niñas y niños migrantes está relacionada, entre otros motivos, con la situación de pobreza que sufre gran parte de los habitantes del país y que se ve agravada por su condición migrante.

La discriminación por nacionalidad ciertamente se refuerza con la condición socioeconómica y migratoria de las familias. Los estereotipos negativos sobre los niños bolivianos o paraguayos son elementos que circundan distintas situaciones, quedando como recurso o forma de cualquier práctica discriminatoria; los niños y niñas argentinos también sufren diversas calificaciones negativas por su condición de pobres. Para la secretaria de una escuela media (secundaria) del partido de Lanús, "no se puede identificar una situación de discriminación por parte de los compañeros respecto a su nacionalidad. Los chicos son crueles y pueden decirle boliviano de mierda a un compañero, así como le pueden decir villero de forma peyorativa a un argentino".

Por otra parte, el peso de la condición socioeconómica se pone en evidencia en el acceso y per-

<sup>15</sup> Cerruti, op. Cit., p. 32.

<sup>16</sup> Cerruti, op. Cit., p. 32.

<sup>17</sup> Como se mencionó en otros capítulos de este informe, la misma Ley de Migraciones (ley 25.871) establece en sus artículos 7 y 8 que, en caso de irregularidad migratoria, los establecimientos educativos así como sus autoridades (consideración que también vale para los centros de salud) deberán brindar orientación y asesoramiento a la persona a fin de que regularice su situación migratoria.

manencia en la escuela secundaria, momento en el que abandona gran parte del alumnado frente a la necesidad imperiosa de trabajar para colaborar económicamente con el hogar o quedarse a cargo de los hermanos durante la jornada laboral de los adultos.<sup>18</sup>

No obstante, un profesional de la salud que trabaja para el programa de Dirección General de Escuelas en el partido de Lanús asegura que las niñas y los niños bolivianos y paraguayos "van todos a la escuela, [ya que] estas comunidades dan un valor muy importante a la educación".<sup>19</sup> Los niños y niñas se inscriben sin inconvenientes en las instituciones educativas y, en general, continúan dentro de ellas debido a la importancia que sus familias le dan a la educación. Para este entrevistado "los bolivianos que viven en la villa es porque buscan algo mejor, el argentino que vive en la villa es porque no le queda otra, porque lo mandaron ahí". Según su opinión, la estructura del sistema educativo es relativamente accesible y la inscripción de las niñas y los niños en las escuelas puede realizarse con la presentación del documento provisorio y la constancia de que se está siguiendo el calendario de vacunación.

Sin embargo, otros entrevistados plantean la existencia de una "barrera cultural de accesibilidad". Hay escuelas que son más abiertas y receptivas a la inscripción de alumnas y alumnos bolivianos y paraguayos, y otras que no. Esta diferencia es eminentemente subsidiaria al comportamiento de los directivos a cargo de las instituciones educativas. La variable cultural, aunque no siempre como barrera, es aludida con frecuencia por los trabajadores y profesionales de la educación al momento de describir la situación de los niños migrantes en las escuelas y ha sido analizada en profundidad por la literatura antropológica y sociológica sobre discriminación en el sistema educativo. A pesar de ello, no siempre queda claro el rol de la diferencia cultural en la negación de acceso o a la permanencia de los niños migrantes en las escuelas.

Para entender mejor la situación, o más bien el proceso descripto, debemos dejar de considerar la escuela como un espacio homogéneo y libre de asimetrías, ya que en ella se disputan relaciones de poder y dominación. Frente a estas disputas, los actores involucrados desarrollan mecanismos de homogeneización cultural que favorecen el mantenimiento de la cultura dominante y la preservación de la cultura nacional mediante la formación de sujetos colectivos nacionales. Las niñas y niños migrantes o hijos e hijas de migrantes bolivianos y paraguayos que asisten a las escuelas argentinas son generalmente "etiquetados" por los mismos docentes, directivos y compañeros bajo conceptos tales como "vagos", "lentos", "sucios", "callados", entre otros.

Los estereotipos que circulan dentro del espacio escolar se corresponden fuertemente con la operación de unificar a todo el alumnado bajo las características de la cultura dominante. En esta dinámica, las voces de las niñas y los niños migrantes no suelen ser escuchadas, ya que lo que predomina es la cultura nacional. A veces, sin embargo, los mismos docentes son quienes con frecuencia están interesados en escuchar estas "otras voces", dando lugar a las niñas y los niños para que puedan contar sus

<sup>18</sup> Una de las personas entrevistadas, directiva de una escuela secundaria, plantea que ésta es la problemática más habitual de deserción en el nivel secundario: "los alumnos dejan la escuela porque tienen que salir a trabajar, o trabajan de noche y van cansados al colegio, o porque tienen que cuidar a sus hermanos mientras los padres trabajan". Entrevista a una directora de una escuela media del Partido de Lanús, noviembre de 2009.

<sup>19</sup> Entrevista a un funcionario médico de la Dirección General de Escuelas del Municipio de Lanús, septiembre de 2009.

experiencias y conocimientos dentro del aula. Esta apertura a la voz del otro no constituye una política educativa generalizada, sino que responde a voluntades particulares de los docentes a cargo donde, de todas formas, debe estarse alerta frente al "exotismo" con que se puede llegar a tratar a estos "otros".

En ocasiones, los mismos docentes estigmatizan a los niños bolivianos: "los bolivianos son muy lentos, atrasados; no se puede esperar otra cosa de una cultura milenaria, atrasada (...) es natural que sean así... Vienen con una pobreza cultural". O: "todavía están bajando del cerro, cuando están en 5° grado recién llegan". Los mismos estereotipos, incluso, pueden cumplir una función positiva, como cuando se dice que los niños bolivianos, por ejemplo, suelen ser más aceptados que otros grupos (tales como los gitanos) porque "no molestan, son callados, se respeta la figura del docente. La familia es unida y apoya la tarea escolar".<sup>20</sup>

Estos estereotipos culturales ocasionan que la capacidad intelectual y, consecuentemente, la esperable conducta escolar del grupo, sean estigmatizadas atribuyendo a las niñas y a los niños migrantes una marca "natural" que se "hereda" de padres a hijos y que difícilmente se pueda revertir. En los hechos, algunos maestros se "asombran" cuando un niño boliviano supera la marca del estigma convirtiéndose en una excepción a la regla (esperada) al incorporar rápidamente la lecto-escritura, el cálculo matemático, etc. Este proceso de herencia de supuestos caracteres que se entienden "naturales" constituye uno de los mecanismos más importantes de reproducción de los estereotipos nacionales -que los nacionales les atribuyen- que deben enfrentar cotidianamente los niños y niñas migrantes, pero también los hijos e hijas argentinos de migrantes. Por su importancia en el proceso de construcción de la identidad, este tema se retoma sobre el final del capítulo.

A lo largo de esta investigación no se han podido identificar programas de capacitación dirigidos a docentes y funcionarios destinados específicamente a la niñez migrante, tanto a nivel municipal como provincial. Estos programas, inscriptos en políticas de capacitación sobre los derechos de niños y niñas migrantes así como de las obligaciones especiales del Estado argentino para con ellos, resultarían de particular importancia para responder a la preocupación genuina del plantel docente por la diferencia cultural, con mayores herramientas analíticas que permitan comprender y dar cuenta de las complejas situaciones de discriminación y exclusión que se generan en el espacio social del aula.

Frente a una imagen idílica con que a veces se plantea el espacio escolar, la escuela pública como institución y el aula como espacio concreto de interacción entre docentes, alumnos y alumnas, están atravesados por estereotipos y prejuicios hacia los migrantes. Funcionarios, directivos y docentes conocen esta realidad y la forma en que se despliega en la práctica, y puede decirse que son muchos los que se esfuerzan por comprenderla y modificarla. Si bien los niños y niñas migrantes son las principales víctimas, la problemática afecta también a las familias, que no siempre pueden elegir otra escuela para sus hijos, y a los docentes, que ven desvalorizado su trabajo y menguados los recursos institucionales. La participación de los padres en el sistema educativo resulta fundamental para construir una relación entre la escuela y el territorio social en el que se inserta.

<sup>20</sup> Sinisi, Liliana, «La relación "nosotros-otros" en espacios escolares multiculturales. Estigma, estereotipo y racialización», en *De eso no se habla--: Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Buenos Aires: Eudeba, 1999.

En otro orden de ideas, el peso que tiene en la niñez el hecho de ser migrante o hijo de migrantes puede ser variable, pero siempre es significativo. El país de origen aparece siempre como un referente importante, produciendo fuertes tensiones y luchas en torno a la identidad, las cuales se hacen visibles dentro del espacio escolar a través del planteo de temáticas y discusiones ajenas a su identidad presente y pertenecientes, en cambio, al nuevo lugar de residencia.

Si estos niños o niñas plantean en clase (frecuentemente a iniciativa del maestro o profesor) experiencias de su país de origen, con frecuencia son desestimadas por considerarse conocimientos locales e incompletos. Así, los aportes, perspectivas y dilemas de las niñas y los niños migrantes suelen ser invisibilizados dentro del espacio escolar, visibilizándose en cambio sólo sus aspectos negativos, tal como el hecho de que sean "niños silenciosos, demasiado tranquilos y lentos".

A pesar de que la escuela no reproduce de manera mecánica los procesos de discriminación y desigualdad que se encuentran en la base de la sociedad, enmascara y naturaliza estos mismos procesos.<sup>21</sup> La sucesiva construcción de estereotipos y estigmas en torno a los niños y las familias de diferente procedencia étnica y social naturaliza estas imágenes e incorpora los estereotipos en el imaginario cotidiano. En la actualidad, la escuela queda inserta en el vaivén entre las representaciones estereotipadas y estigmatizantes y las prácticas contradictorias de inclusión/exclusión. Junto a la producción de sentido común por parte de algunos medios de comunicación y sectores neconservadores, este imaginario escolar tiende a reforzar el etnocentrismo, el prejuicio y las concepciones del mundo estereotipadas existentes en la sociedad.

Sin embargo, las identificaciones comunes entre padres e hijos en relación a prácticas y creencias vinculadas a Bolivia y Paraguay los unen en relaciones comunitarias que operan como red de contención, ayuda e interacción cotidiana. Los niños y adolescentes son vistos como la "continuidad" del grupo étnico o, en este caso, de la comunidad migrante a la que pertenecen. Dicho proceso de "marcación étnica" se ve fortalecido cuando la comunidad en la que nacen estos niños/as se caracteriza por la solidaridad comunitaria y la existencia de redes sociales que fomentan la preservación de la identidad nacional.

Los ideales de comunidad promovidos por la "primera generación", no obstante, pueden entrar en contradicción con la experiencia cotidiana de los niños, por ejemplo, en las escuelas. La valoración del grupo incide en las relaciones que se establecen con el "afuera" de la comunidad: si las representaciones del grupo son valorizadas socialmente como positivas, entonces los sujetos de referencia serán "reconocidos" y "legítimos".

Sin embargo, cuando las culturas de los y las migrantes son imaginadas mediante estereotipos negativos, el efecto que provocan es la estigmatización. Tal como relata un hijo de madre boliviana y padre paraguayo:

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

"Yo, en la escuela, tuve la suerte de tener amigos con otros valores, y a otros chicos también les tocaron tener compañeros que no los tenían y les decían 'bolivianos', cuestiones así. Y yo lo veía como dañino para ellos. A mi prima le pasó. Y como muy agresivo, entonces, creo que este momento también sirve para la reflexión para muchos de aquellos, que por ahí esconden su identidad por temor a esto".<sup>22</sup>

Como se ve, los principales afectados por las situaciones de discriminación en las escuelas son en primer lugar los propios niños, pero también alcanza a sus padres y familias, particularmente a las mujeres, quienes generalmente quedan a cargo de las relaciones con maestros y directivos. Tal como relata una mujer peruana, su hijo tuvo una situación de discriminación con una maestra de matemática en la escuela primaria. Según su relato, la maestra "era racista con todos los chicos, al retar a una nena boliviana que se estaba copiando de un nene argentino, le dijo: bastante hicieron en venir a Argentina para que te copies".<sup>23</sup>

En términos de acceso a la educación (entendida en un sentido amplio), los docentes entrevistados destacaron como principal obstáculo la falta de documentación, tanto de niños migrantes como de argentinos. La falta de DNI o de la partida de nacimiento no obstruye la inscripción en la escuela, pero posee efectos negativos que se acumulan con el tiempo: "el alumno se puede inscribir y estar cursando, pero no se le puede otorgar el título sin DNI, por eso es una problemática que hay que abordar al ingreso y no cuando se recibió. Si estamos hablando de inclusión total en las escuelas, si viene un papá que llega con un chico que viene de un país limítrofe o que tiene un problema de documentación, obviamente la obligación de la institución es allanar los obstáculos, porque lo que tenemos que lograr es que esté adentro y no afuera por un tema burocrático".<sup>24</sup>

La falta de documentación es una situación general que afecta tanto a niños argentinos como a niños migrantes: es la situación de numerosos niños que no poseen ningún tipo de documentación porque sus nacimientos no fueron inscriptos. Pero las diferentes actitudes que se generan cuando se está en presencia de hijos e hijas de migrantes que no poseen ningún tipo de documentación, muestra la compleja trama cultural que está en la base de la discriminación. Del análisis de los casos para esta investigación surge que los niños que poseen un familiar o padre migrante se enfrentan a un mayor celo y a otras exigencias referidas a su condición migratoria —algo así como una "presunción de extranjería"— que aquellos niños que no lo poseen, quienes gozan en cambio de una cierta "presunción de argentinos". Esta situación, que estaría indicando una problemática específica de vulneración de los derechos de hijos e hijas de migrantes respecto de los niños migrantes y de los niños argentinos de padres argentinos, extrae su fuente de un contexto mayor de discriminación basado en estereotipos culturales racializados.

Si bien no se constata una situación de vulneración generalizada en el acceso a la educación

<sup>22</sup> Entrevista a Víctor, 33 años, vecino de Banfield, agosto de 2009

<sup>23</sup> Entrevista a una mujer migrante, de origen peruano, septiembre de 2009.

<sup>24</sup> Entrevista a la directora de una escuela media del distrito de Lanús, noviembre de 2009.

primaria, la situación debe complejizarse con un análisis en términos del desarrollo educativo a lo largo de toda la niñez, incluyendo la adolescencia. La falta de documentación parece no impedir hoy en la mayoría de los establecimientos educativos el acceso al nivel primario, pero la ausencia del DNI puede llegar a tener efectos acumulativos al momento de recibir un título o certificado escolar. En este sentido, es durante la adolescencia donde van a ir confluyendo una serie de procesos —la falta de documentación, la presión por entrar al mercado laboral, el vaivén entre el país de origen de sus padres y la Argentina como referentes en la construcción de la identidad, etc. — que puede llegar a constituirse en una fuerza que empuja a los adolescentes migrantes e hijos de migrantes fuera del espacio de la escuela secundaria.

Se da forma así a una progresiva barrera educativa, principalmente a nivel de la educación secundaria, difícil de prever. No obstante, si bien esta barrera no resulta de un trato desigual manifiesto por parte del Estado, un Estado celoso de sus deberes de protección especial, como debería ser el caso respecto de la adolescencia migrante, debería poner todos sus esfuerzos en pos de su diagnóstico e identificación.

## 5. NIÑEZ MIGRANTE Y DERECHO A LA SALUD

Diversos análisis incluyen la problemática de la atención en salud a migrantes de países limítrofes en el contexto más general de la atención en salud a los sectores pobres, caracterizada por graves falencias estructurales y falta de recursos, tanto a nivel nacional como en las distintas provincias.<sup>25</sup>

Uno de los indicadores más claros de este estado estructural de carencia es la "superpoblación" de personas a ser atendidas, que genera tensiones y fricciones entre ella mismas. Este tema ha surgido en varias ocasiones en las entrevistas a personas migrantes, especialmente en jóvenes y adolescentes. En la experiencia personal de los/as migrantes y de los hijos/as de migrantes, no pocas veces han sufrido insultos y discriminación en la sala de espera de un hospital o centro de salud.<sup>26</sup> Todos los adolescentes entrevistados, pertenecientes a un Centro Cultural de Danzas de la Colectividad Paraguaya de San Justo, coincidieron en contar que no acuden a los hospitales de la zona por la cantidad de personas que aguardan en sala de espera.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Por ejemplo: E. Jelin y A. Grimson, «¿Servicio? ¿Derecho? ¿Demanda? La llegada de inmigrantes de países limítrofes a los servicios de salud», en *Salud y migración regional: ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, Buenos Aires: IDES, 2005, pp. 33–46; Caggiano, S., "Que se haga cargo su país": la cultura, los estados y el acceso a la salud de los inmigrantes bolivianos en Jujuy, en C. García Vázquez (comp.), *Hegemonía e interculturalidad. Poblaciones originarias y migrantes*, Buenos Aires: Prometeo, 2008, pp. 243–279.

<sup>26</sup> Es el caso de una persona migrante, miembro de la Comisión del Centro Social y Cultural Paraguayo Silvio Morimigo del partido de La Matanza, sede del Ballet Panambi de danzas paraguayas al cual acuden sus tres hijos de entre 14 y 20 años. Al preguntarle si alguna vez se sintió discriminado por ser paraguayo en Argentina, nos contó una experiencia que tuvo en una sala de espera del Hospital Ramos Mejía, donde una paciente mujer argentina increpó a otra mujer que esperaba, de nacionalidad paraguaya, con acusaciones del tipo de "porqué no se vuelve a su país", "los argentinos tenemos prioridad", etc. Cuenta que se sintió con bronca y tristeza, pese a que no le pasó a él directamente sintió la discriminación (Testimonio de Jorge registrado como nota de campo obtenida por el equipo de la UNLa en una visita a la asociación cita en el Barrio Manzanares, en noviembre de 2009).

<sup>27</sup> A las entrevistas con psicólogos, las adolescentes fueron al principio acompañadas por sus padres y luego continuaron el tratamiento solas. Una de ellas cuenta haber ido a sólo tres sesiones, ya que "no le gustaba". En cambio, otra contó que en un principio fue obligada, pero que después empezó a gustarle, ya que no podía hablar con nadie, se sentía sola, y asistió durante seis meses. Adolescentes mujeres que concurren al Ballet Panambi, entrevista realizada en noviembre de 2009.



El excesivo número de personas a ser atendidas, junto con la falta de bienes y servicios esenciales en los centros y hospitales de la zona, genera que muchos profesionales y trabajadores de la salud sientan la responsabilidad —frecuentemente motivada en buenas preocupaciones ciudadanas y gremiales— de adoptar un rol de garante del buen uso de esos recursos que se consideran escasos. Al hacerlo, se plantean dilemas éticos de prioridades de casos y pacientes a ser atendidos y, por ende, cuestionamientos a la legitimidad de ciertas personas para demandar asistencia, en lugar de otras que son percibidas con mayor derecho. En estos dilemas, el modo en que son vistos los pacientes migrantes pone generalmente en circulación una consabida serie estereotipos asociados a esta población, lo cual sitúa la problemática en el contexto cultural mayor que regula, discriminando, las prácticas y relaciones cotidianas entre funcionarios, profesionales y trabajadores con las personas migrantes.

En términos generales, en la vida cotidiana de los centros de salud, los migrantes, en especial los de países limítrofes, son con frecuencia calificados con categorías restrictivas que se derivan de distintos factores de interpretación que no siempre coinciden con los criterios formales de la situación migratoria de las personas. Factores como la edad, el sexo o el nivel socio-económico importan, pero principalmente se observa el peso de ciertas imágenes o estereotipos nacionales sobre las comunidades migrantes.

A pesar de su condición de expertos, gran parte de las reflexiones de los profesionales y trabajadores de la salud terminan abrevando en esos estereotipos que suelen basarse en imágenes racistas presentes en buena parte de la sociedad argentina, y en dónde una racialización de la diferencia (basar una diferencia en la "raza" o la nacionalidad) combinada con una concepción del otro en términos de inferioridad, puede invocarse como causa del fracaso tanto del diagnóstico como del sistema de salud en general.

La falta u omisión en la implementación de una política en este sentido puede estar indicando no sólo un estado de complejidad o inercia institucional, sino también determinadas concepciones sobre lo legítimo y lo ilegítimo, sobre quiénes merecen ser atendidos y quiénes no, como en el ejemplo recabado por Abel y Caggiano<sup>28</sup> donde, a "propósito de la derivación de los pacientes a la Dirección Nacional de Migraciones, una trabajadora social llegó a quejarse señalando que 'lamentablemente en la mayoría de los casos esto significa el inicio de los trámites para obtener la documentación argentina'".

Según un estudio de Cerruti,<sup>29</sup> siempre a igualdad de edad, sexo y condición socioeconómica, la única diferencia significativa entre migrantes de países limítrofes y nativos argentinos —en términos de enfermedad, atención y conductas de riesgo— está dada por la significativa mayor proporción de migrantes que utilizan los servicios públicos de salud, preferentemente hospitales. Este rasgo ha sido explicado en términos de un menor acceso de las personas migrantes a las obras sociales propias de los trabajadores formales. A excepción de este dato, hay pocas diferencias en el comportamiento de nativos y migrantes en términos de uso de los sistemas de salud, a igualdad de sexo, edad y condición socio-económica.

<sup>28</sup> Abel, Lidia y Caggiano, Sergio, «Enfermedades de estado(s). Los inmigrantes y el acceso a la salud en una provincia de frontera», en *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, Buenos Aires: IDES, 2006, pp. 57–68. El testimonio de la trabajadora social fue recogido en la provincia de Jujuy.

<sup>29</sup> Cerruti, Marcela, «Problemas de salud, utilización de servicios y conductas preventivas de los migrantes limítrofes en la Argentina», en *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, Buenos Aires: IDES, 2006, pp. 15–32.

Ahora bien, si lo analizamos desde la variable "género", nos encontramos con una diferencia en el uso mayor de los servicios de internación en hospitales públicos. Esta tasa mayor de internación en hospitales públicos se debe, muy probablemente, al parto de sus hijos.<sup>30</sup> De todas maneras, si se observa la pirámide demográfica de nativos y de migrantes, la proporción de niños entre 0 y 14 años es mucho mayor en la población nativa que en la migrante, fenómeno demográfico coherente con aquellas interpretaciones que señalan las dificultades en las relaciones personales que suelen caracterizar a las personas que han migrado a otro país: dificultad de las parejas, postergación de los hijos, etc.

En relación con los niños y niñas migrantes, siempre siguiendo el estudio antes citado, existe una única diferencia significativa entre migrantes y nativos en el segmento etario de 5 a 14 años: los niños migrantes observan una proporción mayor de atención médica que los niños y niñas nativos, situación que contrasta con la idéntica proporción que se observa en el segmento entre 0 y 4 años. El hecho de que el segmento entre 5 y 14 años coincida con la población de niños y niñas en edad escolar, estaría sugiriendo una relación entre escuela primaria y enfermedad que requeriría una investigación más exhaustiva. En todo caso, esto revelaría que los niños y niñas migrantes de países limítrofes en edad escolar estarían sujetos a un mayor estrés,<sup>31</sup> reafirmando indirectamente todo aquello que la literatura sobre migración y escuela ha expuesto en torno al peso del estigma, los estereotipos y la discriminación como contexto significativo y preocupante en el espacio del aula. Lamentablemente, el estudio no hace distinción entre niños y niñas migrantes e hijos e hijas de migrantes.

Justamente, el bajo rendimiento de algunos niños y niñas migrantes en el espacio del aula ha sido planteado por psicólogos que atienden en centros de salud comunitarios como una problemática de salud mental de depresión, producto del gran esfuerzo que estos niños y niñas realizan para invisibilizarse, para pasar desapercibidos.<sup>32</sup> Aquí la problemática de salud mental estaría indicando la existencia de un estrés o costo de integración en los niños migrantes, quienes realizan un gran esfuerzo no correspondido para alcanzar el reconocimiento de la sociedad receptora. Este costo se manifiesta principalmente en el rendimiento escolar de los niños y afecta especialmente a los hijos argentinos de migrantes de países limítrofes, en particular bolivianos.

Si se aborda la cuestión no ya sobre la proporción en la demanda de migrantes de países limítrofes sino sobre la modalidad de dicho acceso y tratamiento por parte de los profesionales de la salud, se destaca el peso que en estos profesionales tienen ciertas imágenes sobre los migrantes, que operan como categorías o clasificaciones nativas sobre la legitimidad de los usuarios de los servicios de salud, o en otras palabras, sobre quiénes merecen ser atendidos y quiénes no.

El principal obstáculo que les presentan los servicios de salud a las personas migrantes es el

<sup>30</sup> Precisamente el parto de mujeres migrantes, en especial de origen coreano, pero también boliviano, constituye una de las circunstancias que pone a prueba el sentido común médico de los profesionales de la salud, como veremos más adelante, según nos cuenta el Ex Jefe de Tocoginecología de un hospital provincial del partido de Lanús (entrevista realizada en marzo de 2010).

<sup>31</sup> Cerruti (2006), Op. Cit., p. 23

<sup>32</sup> Mombello, Laura, «Alternativas de atención en salud basadas en la interculturalidad. La cercanía barrial y la acción institucional», en *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, E. Jelin, Ed. Buenos Aires: IDES, 2005, pp. 103–116, p. 106.

requerimiento del DNI argentino. Esta exigencia puede no estar indicando las reticencias de los profesionales de la salud sino de quienes se desempeñan como personal administrativo, cada vez que exigen DNI argentino, aun cuando la normativa migratoria impide restringir el acceso al derecho a la salud a través de ese requisito. Esto ha dado en llamarse "discriminación de ventanilla", y se produce cuando las personas migrantes se acercan a solicitar turnos médicos.<sup>33</sup>

En las entrevistas con profesionales de la salud, tanto las efectuadas en esta investigación como aquellas que conforman la base de otros estudios cualitativos sobre el tema, surge también el mito del "charter" u ómnibus que transportaría personas desde los países limítrofes con el único fin de atenderse en hospitales públicos de Argentina. Este relato se relaciona con la clasificación que efectúan los profesionales de la salud entre migrantes con o sin residencia legal –que tendrían en la práctica los mismos derechos que los argentinos– y aquellos migrantes que vendrían directamente al país para usufructuar el sistema público de salud, o las personas cuya principal causa de la migración es la atención médica.

Paradójicamente, el requerimiento del DNI no ayuda a distinguir entre migrantes con o sin residencia legal y los supuestos "aprovechadores" del sistema de salud, ya que los migrantes en situación irregular y los migrantes por motivos de atención en salud poseen la misma documentación. No obstante, así propuesta, esta distinción es compatible con una percepción generalizada en los medios de comunicación y en la sociedad argentina que sobreestiman el papel de la migración en estos y otros procesos sociales. Las personas migrantes entrevistadas contaron la experiencia de algún maltrato o discriminación por ser migrantes bolivianos o paraguayos o hijos de éstos, aunque no siempre en hospitales públicos, y reconociendo también cambios en los últimos años.<sup>34</sup>

Con todo, la universalidad en el acceso a la salud no se ve cuestionada en las atenciones de urgencia sino que las objeciones suelen plantearse respecto de las consultas, estudios o intervenciones programadas que requieren una concertación o un tratamiento prolongado.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Este aspecto, identificado tanto en entrevistas con migrantes como profesionales de la salud, surge con frecuencia en las denuncias que recibe la Clínica Jurídica CAREF-CELS, como se relata en el Anexo 2 de este informe.

<sup>34</sup> Una de las adolescentes entrevistadas que concurren al Ballet Panambí de San Justo, se atendió en un hospital público de una apendicitis, donde estuvo internada compartiendo la habitación con más gente. Considera que logró ser operada rápidamente gracias a un conocido de sus padres que trabaja en el hospital, de no ser así hubiera tenido que esperar mucho tiempo hasta lograr un turno (entrevista realizada en noviembre de 2009). Otra de las entrevistadas fue una migrante paraguaya que trabaja desde hace 18 años en una unidad sanitaria en la localidad de Villa Fiorito, partido de Lomas de Zamora. En su opinión, la mayoría de los migrantes paraguayos se atienden en hospitales públicos, especialmente si no trabajan formalmente. Ella paga por un servicio de emergencias para su familia, mientras espera que uno de sus hijos, que trabaja en seguridad, acceda a una obra social. Cuando sus hijos eran chicos los hacía atender en el hospital Allende, pero en un tiempo en que estaban mejor económicamente se atendían en una clínica del barrio, pagando una cuota mensual, hasta que se encareció la cuota y debieron dejar de atenderse ahí. Una de sus hijas debió ser operada y la obra social de ella cubrió todo. Tuvo a dos de sus hijos en el Hospital de Clínicas, del cual tiene un muy buen recuerdo, ya que siempre la atendieron muy bien, pero lamenta el estado actual del mismo. Nunca tuvo problemas en la atención que recibió en los hospitales. Sí ve maltratos donde ella trabaja. Se pide documento a los pacientes que atienden, pero no tiene que ser un documento argentino, puede ser un documento de otro país: "no se le niega la atención a nadie". Sus nietos se atienden con las obras sociales de sus hijos; en el caso de los nietos mayores de 21, o de los que sus padres no tienen obra social, se atienden en la unidad sanitaria donde ella trabaja. Cree que el sistema de salud argentino funciona mal porque no tiene objetivos claros en cuanto a la atención primaria, que es la primer entrada de un individuo al sistema. La gente que está ocupando lugares importantes está desde siempre, se han "aburguesado", ya no les importa lo realmente primordial, como que no haya insumos, etc. Para ella, el recambio de gente sería quizás una forma de ir mejorando el problema (entrevista realizada en septiembre de 2009).

<sup>35</sup> Entrevista al responsable médico de un Centro de Salud ubicado en la localidad de Villa Fiorito, partido de Lomas de Zamora, septiembre de 2009. En esta oportunidad, el médico describía las dificultades que se le presentan a las personas que no poseen DNI argentino para acceder a los programas de medicamentos, tanto provinciales como nacionales, lo que ocasiona severas dificultades para el seguimiento del tratamiento.

Por lo general, los migrantes bolivianos —y en particular las mujeres bolivianas— ocupan el extremo en la escala de diferencias culturales percibidas por los médicos. Sin embargo, no todos los médicos otorgan un tratamiento diferenciado al paciente migrante. Algunos de ellos, como es el caso del responsable médico de un Centro de Salud ubicado en la localidad de Villa Fiorito, expresan que no realizan ninguna diferencia en la atención entre pacientes migrantes y pacientes argentinos, y su preocupación mayor pasa por construir una distancia médico-paciente que le trasmite a este último la certeza de estar recibiendo una atención de excelencia, como le ocurriría a cualquier otro paciente que acude a un hospital público en Argentina.<sup>36</sup> Estos médicos consideran, de una manera tradicional, que la mejor manera de hacer justicia con los pacientes migrantes y de no discriminarlos es dar igual tratamiento a pacientes migrantes y a pacientes argentinos.

Otros médicos, más atentos a la diversidad cultural presente en la sociedad y a sus consecuencias en el diagnóstico médico,<sup>37</sup> consideran que la diferencia cultural puede convertirse en un obstáculo importante en la relación médico-paciente al momento de la atención, y que no contemplarla puede ser fuente de violencia simbólica que afecta la relación. Esa diferencia se acentuaba en el caso, por ejemplo, del parto en cuclillas de mujeres de nacionalidad coreana, que motivó que el hospital comprara una silla de partos.

En este orden de ideas, el principal obstáculo señalado por los médicos respecto de ciertos pacientes migrantes de países limítrofes es la falta de comprensión al momento de la entrevista y diagnóstico, y también el silencio, en general adjudicado a pacientes bolivianos. La falta de comprensión ocasiona una distancia en la relación médico paciente que afecta la confianza recíproca.<sup>38</sup>

Precisamente, la confianza en los profesionales de la salud es uno de los factores que los usuarios migrantes de los servicios de salud comunitaria y de clínicas privadas fundadas por médicos de las comunidades migrantes destacan positivamente de estas experiencias, dos de las cuales se encuentran en barrios considerados típicos de la comunidad boliviana: Pompeya y Charrúa, en la Ciudad de Buenos Aires. Las experiencias de los migrantes de los servicios de salud atendidos por profesionales de su misma nacionalidad o grupo étnico-cultural son positivas en el sentido de que éstos les despiertan más confianza a los pacientes.

Finalmente, otros profesionales tratan de remontar la incompreensión y adoptan una serie de estrategias para sortearla. Por lo general, quienes se muestran más interesados en aprender y entender el contexto cultural y social de sus pacientes son aquellos profesionales que han tenido una formación en salud comunitaria, paradigma médico que se caracteriza precisamente por una concepción de la salud en la que se destaca un fuerte compromiso social e integrador, y que se encuentra orientada a la prevención y a la atención primaria. En este marco, algunos servicios han adoptado la figura de intérpretes, traductores o facilitadores de la entrevista médica.

<sup>36</sup> Entrevista al jefe de un Centro de Salud ubicado en Villa Fiorito, Partido de Lomas de Zamora, septiembre de 2009.

<sup>37</sup> Entrevista al ex jefe de Tocoginecología de un hospital del partido de Lanús, 17 de marzo de 2010, quien comenta cómo a lo largo de su trayectoria profesional ha investigado la recurrencia de ciertos diagnósticos médicos de "borders", efectuados por parte de médicos clínicos a pacientes indígenas que hablaban guaraní, calificando con categorías médicas de enfermedad la distancia lingüística y cultural.

<sup>38</sup> Para uno de los entrevistados, Jefe de un Centro de Salud ubicado en Villa Fiorito, Partido de Lomas de Zamora (entrevista realizada en septiembre de 2009), la falta de entendimiento y cumplimiento de las indicaciones médicas es un problema de peso. En parte este problema se soluciona con el trabajo de la asistente social en el seguimiento domiciliario del paciente.

## II. PROVINCIA DE FORMOSA<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

La provincia de Formosa se encuentra ubicada en el noreste de la República Argentina y limita con Paraguay, tanto en su extenso borde Norte de 512 km. como en su extremo Este sobre el margen oriental del río Paraguay. De acuerdo con los datos del Censo Nacional 2010, la población total de Formosa es de 530.162 habitantes, de los cuales 21.120 han nacido en el extranjero, es decir, que la población extranjera representa un 3,98 por ciento del total de la población de la provincia.

Formosa se sitúa en una zona estratégica del país y constituye una importante puerta a la región central de Suramérica. En esta provincia se produce una afluencia diaria de miles de personas provenientes generalmente de Paraguay, que se asientan o circulan de forma permanente "entre los dos países" o que se dirigen a los principales centros urbanos argentinos. En este sentido, es preciso tener presente la idea de "permeabilidad de las fronteras", que remite a la situación concreta de que esta región es, desde sus orígenes y mucho antes de que se dibujara en un mapa la línea divisoria sobre las aguas de los ríos Paraguay y Pilcomayo, un lugar de tránsito permanente entre los dos países. Los niños y niñas de la localidad de Alberdi de Paraguay, por ejemplo, cruzan el río Paraguay en canoas -un viaje que les insume entre 15 y 20 minutos- para cursar sus estudios en escuelas argentinas de la ciudad de Formosa. Asimismo, los niños y niñas que viven en la ciudad de Nanawa de Paraguay, sólo tienen que cruzar un puente de 20 metros para llegar hasta los centros educativos argentinos de Clorinda.

En Formosa el proceso migratorio toma la forma de un "transito vecinal fronterizo" (TVF).<sup>2</sup> Un caudal importante de personas cruza cotidianamente la frontera, pues las actividades económicas, sociales y culturales se realizan "entre" Paraguay y Argentina; ésta ha sido una práctica habitual desde los orígenes mismos de estas ciudades y cumple una función central para la economía de subsistencia de las localidades paraguayas de Alberdi y Nanawa.

La investigación realizada en esta zona buscó analizar la situación de los derechos de niños y niñas migrantes en dos ciudades formoseñas estratégicas en términos de la concentración de población migrante: la ciudad de Formosa (capital de la provincia), muy cercana a la localidad paraguaya de Alberdi, y la ciudad de Clorinda, ubicada a unos veinte metros de la localidad de Nanawa de Paraguay. Se hizo hincapié en el acceso de los niños y niñas migrantes a la salud, educación e identidad en ambas ciudades. A partir de los principales hallazgos y obstáculos identificados, se proponen algunas recomendaciones tendientes a elevar los niveles de protección de derechos de la niñez migrante en la zona.

Los datos incluidos en este informe se han obtenido, principalmente, de entrevistas realizadas a funcionarios de instituciones públicas de las áreas de salud y educación,<sup>3</sup> y de entrevistas realizadas

<sup>1</sup> El presente capítulo fue elaborado por la Asociación Civil El Amanecer, con la participación de Raquel Carmona, Beatriz Cravero y Ana Caligaris.

<sup>2</sup> Más adelante, en este mismo capítulo, se explica qué es el TVF como forma jurídica.

<sup>3</sup> Se realizaron entrevistas a directivos de escuelas primarias y secundarias en las ciudades de Formosa y Clorinda, así como a funcionarios y efectores de la salud que trabajan en hospitales públicos centrales y algunos centros de salud o dispensarios de barrios periféricos.

a las autoridades de la Delegación de Migraciones de la provincia de Formosa y a personal de las fuerzas auxiliares que desempeñan el control migratorio en la frontera.<sup>4</sup>



**Puerto Alberdi (Formosa)**

*Foto tomada por Raquel Carmona,*

*junio de 2010*

## 2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LAS CIUDADES DE FORMOSA Y CLORINDA

Para esta investigación se escogieron dos escuelas primarias y cinco secundarias.

Las dos escuelas de nivel primario seleccionadas para profundizar la investigación, la Escuela N° 31 General Manuel Belgrano y la Escuela N° 21 República del Paraguay, se encuentran localizadas a pocas cuadras de los pasos fronterizos de Formosa y Clorinda, respectivamente. Los requisitos para matriculación son los mismos en ambas escuelas: los padres deben presentar el boletín escolar anterior, un informe pedagógico elaborado por la escuela a la que concurría el niño/a previamente y la fotocopia del documento o cédula de identidad del niño/a; sin estos requisitos, la escuela no puede recibirlos. Dependiendo de la cantidad solicitudes se establecen cupos, los cuales se modifican todos los años.

Durante 2011 ambas escuelas incrementaron el porcentaje de alumnos extranjeros. Por ejemplo, en el caso de la escuela N° 31, en 2010 el 13 por ciento del total de alumnos eran extranjeros, mientras que en 2011 constituyó el 17,45 por ciento. La escuela N° 21 es un caso paradigmático: el 42 por ciento de los alumnos son extranjeros, todos ellos paraguayos.

En las entrevistas realizadas en estas dos escuelas, las autoridades señalaron que "garantizan el derecho a la educación de manera igualitaria" y que es preciso realizar una armonización de los programas educativos, ya que muchos niños y niñas migrantes tienen problemas de adaptación a los contenidos impartidos en las escuelas: por ejemplo, historia paraguaya y guaraní no se enseñan en ninguna de las escuelas de esta frontera.

En los casos de niños y niñas indocumentados, las escuelas orientan a los padres para que inicien los trámites de inscripción. Una vez que éstos presentan el certificado de documento en trámite, ya

<sup>4</sup> Las fuerzas auxiliares que se desempeñan en la provincia de Formosa son la Prefectura Naval y Gendarmería Nacional. En la ciudad de Formosa, se entrevistó a la Prefectura Naval, ya que el principal paso fronterizo, Puerto Alberdi, se encuentra bajo jurisdicción de esa fuerza. En el caso de Clorinda se entrevistó a personal de la Gendarmería Nacional por tener bajo su jurisdicción la Pasarela de la Amistad y el Puente San Ignacio de Loyola, dos puentes internacionales centrales.

sea el DNI argentino o la cédula paraguaya, la escuela recibe al niño o niña y espera el tiempo que sea necesario hasta que complete la documentación que permita emitir el certificado de título primario. Se advierte en este aspecto una clara contradicción, pues las autoridades consideran que garantizan el derecho a la educación de manera igualitaria, pero "reciben al niño/a una vez que haya presentado el certificado de documento en trámite", lo cual estaría demostrando que la inscripción en la escuela estaría supeditada a la presentación del documento o el certificado de documento en trámite. Se hace evidente, así, la existencia de obstáculos para aquellos niños y niñas que no estén documentados y que no hayan iniciado los trámites de documentación, existentes bajo una interpretación donde el acceso a la educación implica no sólo el derecho a asistir a la escuela sino también el derecho a obtener aquellos certificados que acrediten asistencia, calificaciones y finalización de los estudios.

En este marco, la Escuela N° 21 de la ciudad de Clorinda constituye un caso excepcional: desde el año 1992 cuenta con el padrinazgo del consulado paraguayo de Clorinda. Esto implica que en esta institución se imparten algunas clases de historia paraguaya, se izan las dos banderas, se festejan los días patrios de ambas naciones (aunque sólo los argentinos son feriados) y se realizan numerosos programas de integración con escuelas paraguayas.

A nivel secundario, para analizar el acceso a la educación de niños y niñas migrantes en la zona se entrevistó al personal de las Escuelas N° 54 Gobernador Juan José Silva y del Instituto Santa Isabel, ambos de la ciudad de Formosa. En Clorinda se entrevistó a directivos de las escuelas N° 49 General José de San Martín y N° 65 Barrio 1° de Mayo, así como a los directivos del Instituto Santa Catalina Laboure.

Las tres últimas escuelas mencionadas incluyen la presentación del DNI entre los requisitos para la inscripción; aquellos niños y niñas que no posean la documentación requerida, son informados del procedimiento a cumplir y se los inscribe provisoriamente hasta en tanto completen los requisitos.

Los directores del Instituto Santa Isabel y de la Escuela N° 54 aseguraron no tener ninguna alumna/o de nacionalidad paraguaya; en ambos casos las personas entrevistadas no especificaron más datos. Sin embargo, se puede ver cruzar la aduana a niñas y niños que visten el uniforme de dichas instituciones, lo cual abre una serie de preguntas: ¿se trata de personas nacidas en Argentina que residen con su familia en Paraguay? ¿Se trata de un sub-registro de información?

A lo largo en las entrevistas realizadas en las escuelas de nivel secundario, se pudo observar que los niños y niñas (adolescentes) migrantes que no poseen DNI también encuentran un claro impedimento al momento de tramitar sus certificados de estudios. Se advierte, asimismo, que las escuelas de una misma jurisdicción trabajan con distintos criterios: algunas emiten el título inscribiendo el número de cédula paraguaya del alumno/a, ya que según los datos proporcionados por la Dirección de Educación Secundaria el sistema de títulos está habilitado para ello; otras, en cambio, exigen al alumno/a la tramitación del DNI argentino, esperando el tiempo que sea necesario para que regularice su situación, lo cual implica un grave perjuicio para el alumno/a que se ve imposibilitado de continuar sus estudios. Se ha podido constatar que en la actualidad existe un gran número de alumnos/as que tienen domicilio paraguayo pero presentan DNI argentino.

Muchas de las personas entrevistadas sostuvieron haberse encontrado frente a la situación de estudiantes que en el último año de cursada sólo contaban con cédula y domicilio paraguayos, y que, ante la falta de información sobre el correcto procedimiento, debieron comunicarse (sin éxito) con la Dirección de Educación Secundaria dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia de Formosa. En la Dirección obtuvieron distintas respuestas, lo que sugiere un desconocimiento de la normativa vigente, de los procedimientos que deben seguir y una falta de coordinación al interior de este organismo público y entre el organismo y las escuelas. De allí que sea preciso articular acciones de difusión y capacitación de autoridades escolares y funcionarios para que la desinformación no obstaculice el ejercicio del derecho a la educación para la niñez migrante en la zona.<sup>5</sup>

En Argentina la Ley 26.206 de Educación Nacional establece doce años de escolaridad obligatoria. Sobre esta base, las jurisdicciones pueden optar por una estructura que contemple siete años de primario y cinco de secundario, o seis años de primario y seis años de secundario.<sup>6</sup> En Formosa, su vez, la Ley de Educación Provincial 1470, sancionada el 28 de abril del año 2005, establece en su artículo 14 los niveles de escolaridad: a) Educación Inicial: comprende el jardín de infantes hasta el preescolar, siendo obligatorio a partir de los cinco años de edad; b) la Educación General Básica: de carácter obligatorio a partir de los seis años de edad, organizada en ciclos y años y con una duración de nueve años; y c) educación Polimodal: desarrollada luego del cumplimiento de la educación básica con un mínimo de tres años de duración.<sup>7</sup>

Paraguay, por su parte, en 1998 adoptó la obligatoriedad de nueve años escolares.<sup>8</sup> En este marco, es preciso tener en cuenta que ambos países forman parte del *Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico* del MERCOSUR, firmado el 5 de agosto del año 1994 y en vigencia desde el 6 de junio de 1996.<sup>9</sup> En el capítulo dedicado a la provincia de Misiones se detallan los principales aspectos de este Protocolo, cuyo objetivo es el reconocimiento de estudios de nivel primario y medio no técnico realizados en cualquiera de los países del MERCOSUR, con el fin de lograr la integración educativa y facilitar la continuación de los estudios.

<sup>5</sup> Las autoridades escolares entrevistadas para esta investigación manifestaron no conocer en profundidad la normativa migratoria y los derechos que ésta consagra.

<sup>6</sup> Artículo 16 de la Ley de Educación Nacional: "La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de CINCO (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales".

<sup>7</sup> Ley Provincial General de Educación 1.470.

<sup>8</sup> La Ley General de Educación (ley 1.264), sancionada en 1998 establece en su artículo 32: "La educación escolar básica comprende nueve grados y es obligatoria. Será gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, con la inclusión del preescolar...."

<sup>9</sup> Ley 24.676, sancionada el 10 de septiembre de 1996 en Argentina. Ley 563, sancionada el 25 de abril de 1995 en Paraguay. Para mayor información sobre este Protocolo, ver el capítulo sobre Misiones.



### 3. EL DERECHO A LA SALUD DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LAS CIUDADES DE FORMOSA Y CLORINDA

El análisis del acceso a la salud de niños y niñas migrantes en las ciudades de Formosa y Clorinda involucró un relevamiento de datos de los hospitales centrales de ambas ciudades: el Hospital de la Madre y el Niño de Formosa, y el Hospital Provincial de la ciudad de Clorinda. También se escogieron dos centros de salud situados en la periferia de ambas localidades. En las entrevistas se consideraron principalmente los siguientes aspectos: los nacimientos, el acceso a la atención básica general y el acceso a planes de salud.

El Hospital de la Madre y el Niño atiende alrededor de diez pacientes (mujeres y niños) extranjeros por día en todas las especialidades, tanto ambulatorias como las que requieren internación.

Con respecto a los nacimientos, la autoridad entrevistada de este hospital no proporcionó el número exacto de nacimientos por día, pero sostuvo que de cada diez mujeres en trabajo de parto, dos o tres son de nacionalidad extranjera; un relato similar se repite en el centro de salud del Barrio 1° de Mayo. En este caso, las personas entrevistadas aseguran que desde la existencia del Plan Nacer (2004) se ha incrementado considerablemente la atención de mujeres paraguayas. Como se ha explicado antes, este plan permite a las mujeres embarazadas realizarse tres ecografías en forma gratuita, acceder a medicamentos y complejos vitamínicos, y también a alimentos y vacunas para el recién nacido, necesidades que no están cubiertas en los planes de salud de Paraguay.

Con respecto a la atención básica general en el Hospital Provincial de Clorinda, el 60 por ciento de los pacientes son de nacionalidad paraguaya. La persona entrevistada aseguró que "no diferencian entre nacionales y extranjeros, brindando a ambos una atención igualitaria". Sin embargo, a partir de la investigación surge que las madres y niños que no presentan DNI argentino no suelen acceder a estudios especiales, prótesis, diálisis ni a remedios oncológicos. Esto demuestra una clara afectación del derecho a la salud, ya que el mismo implica el acceso a todos los niveles de atención en condiciones de igualdad con los nacionales, es decir, acceso a todos los análisis, estudios, prácticas médicas o tratamientos que sean necesarios -de prevención, asistencia o rehabilitación, de alta o baja complejidad, simples o complejos, de urgencia o programados-.

En la entrevista que se le realizó, la directora del Hospital de la Madre y el Niño manifestó que la falta de DNI "no constituye una barrera para la atención de la salud de las personas migrantes", aunque sí reconoció que existen obstáculos al momento de efectuar derivaciones a hospitales de alta complejidad de Buenos Aires (por ejemplo, con pacientes oncológicos). La directora comentó también que en el hospital a su cargo se ha demorado un traslado a un hospital en Buenos Aires debido a la falta de DNI, retrasándose por ello una intervención oportuna y eficiente contra la enfermedad. En estos casos, el servicio social del hospital articula con las autoridades locales los trámites correspondientes a fin de completar la documentación.

A pesar de que las autoridades y profesionales consultados aseguran que el acceso a la salud se garantiza a todas las personas, un caso particular que se conoció en el marco de esta investigación da cuenta de la centralidad que conserva, en particular, la regularidad migratoria en el acceso a

derechos. En una familia compuesta por siete miembros, los cinco niños están indocumentados (no poseen ningún documento que acredite identidad); los tres hijos varones mayores nacieron en Paraguay, igual que sus padres. El menor de ellos necesitaba intervención quirúrgica de urgencia, la cual fue solicitada oportunamente por el personal médico del barrio Villa Lourdes de la ciudad de Formosa. Sin embargo, el Hospital de Alta Complejidad Presidente Juan Domingo Perón negó la asistencia hasta que no se regularizara la situación migratoria y se obtuviera la documentación del niño.

Las dificultades se incrementan cuando las derivaciones deben hacerse a Buenos Aires. La Casa de Formosa, oficina de conexión nacional y provincial con sede en la ciudad de Buenos Aires,<sup>10</sup> no permite la derivación de personas sin documentación argentina, ya que con documentación extranjera no pueden acceder a programas nacionales (por ejemplo, para el tratamiento de las leucemias).

Asimismo, resulta oportuno señalar el obstáculo que encuentran las personas migrantes que no poseen residencia permanente y que se ven imposibilitadas de ser incluidas en la lista de espera para trasplante de órganos del INCUCAI, una cuestión de análisis recurrente en distintos epígrafes de este informe. Sobre este tema, en la entrevista mantenida para esta investigación la Defensora del Pueblo adjunta de la Provincia de Formosa señaló que en febrero del año 2010 interpusieron una medida judicial que se resolvió satisfactoriamente en relación con el siguiente caso.

Un joven de 20 años, de nacionalidad paraguaya, se encontraba en grave estado de salud a raíz de una cardiopatía y requería un trasplante de corazón. El INCUCAI no lo había inscripto en la lista de espera para trasplante de órganos, ya que no cumplía con el requisito de "residencia permanente" que exige la resolución 342/09 del Instituto. A partir de la acción interpuesta por la Defensoría del Pueblo de Formosa, el Juzgado Federal N° 2 de Formosa resolvió hacer lugar a la medida autosatisfactiva planteada y ordenar al INCUCAI que el día siguiente a la notificación inscriba al joven en la lista de espera para la asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos, bajo apercibimiento de aplicársele una multa.<sup>11</sup>

En relación con el acceso de niños y niñas a los planes de salud, sobre todo aquellos destinados a recién nacidos, las personas que trabajan en los hospitales centrales afirman que persiste el impedimento de acceso para aquellos niños y niñas que no poseen DNI o, como en el caso de la Asignación Universal por Hijo, aquellos cuyos padres son extranjeros y no poseen DNI o no cumplen con los años de residencia exigidos en la normativa vigente.

Por último, se observó que ninguna de las personas entrevistadas en el marco de esta investigación conoce la Ley de Migraciones, a excepción del personal del centro de salud del Barrio "Villa Lourdes", quienes tienen conocimiento de manera informal. De allí que sea preciso difundir en los centros de salud y en los hospitales que la atención médica a todas las personas en condiciones de igualdad es un deber del Estado y un derecho de todas las personas.

<sup>10</sup> Más información sobre las funciones de la Casa de Formosa en [En línea <http://www.casadeformosa.gov.ar/>]

<sup>11</sup> Sentencia del 28 de octubre de 2010 "Defensor del Pueblo c/ Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) s/ medida autosatisfactiva" –Expte. No. 432 F°167 – Año 2010. Ver este tema en el anexo 2.

#### 4. DERECHO A LA IDENTIDAD

Muchas personas que viven en las localidades de Alberdi y Clorinda no tienen documentación que acredite su identidad; una cantidad importante nacieron en Paraguay, pero tienen su residencia permanente y desarrollan sus actividades en estas localidades. Según la información proporcionada por la directora del Registro Civil de Clorinda,<sup>12</sup> en muchos casos las personas sienten temor de inscribir a sus hijos: como nacieron en Paraguay y "cruzaron la frontera de manera ilegal", temen ser sancionadas. Por esta razón, a pedido del centro de mujeres Ñande Roga Guazú<sup>13</sup> del Barrio 1° de Mayo, la responsable del registro realizó una charla informativa a las mujeres que asisten a esa institución. En la medida en que brindan información sobre la normativa vigente y desarticulan temores y prejuicios, estas iniciativas suelen movilizar a algunas personas para regularizar su situación y la de su familia.

El caso que se relata a continuación ilustra la trama de dificultades y carencias que subyacen a la indocumentación y la irregularidad migratoria.

Como consecuencia de la charla en el centro de mujeres, una familia del Barrio 1° de Mayo compuesta por cinco integrantes, todos ellos sin documentación, inició los trámites para la inscripción correspondiente. Los padres aseguran que los tres últimos hijos (de dos, cuatro y ocho años)<sup>14</sup> nacieron en Clorinda. Las autoridades exigen, entre otros requisitos, la presentación de dos testigos que certifiquen que los hijos son suyos y la presentación de un certificado de domicilio.

La familia tuvo que sortear dos obstáculos más. El primero era que carecían de los certificados de nacimiento de sus niños. Según el relato de la madre, este certificado no le fue proporcionado por el hospital donde fue asistida porque no presentó documento o cedula de identidad. A través de la intervención del juzgado de menores se realizó el certificado de edad presunta y, por orden del juzgado de menores al hospital, se emitió el certificado de nacimiento.

El segundo obstáculo fue obtener el certificado de domicilio, el cuál es emitido por las autoridades de la policía acreditando DNI y un impuesto o servicio donde figure la dirección de la persona. Esta familia vive en situación de pobreza extrema -el Barrio 1° de Mayo es uno de los barrios más pobres de la ciudad, constituye lo que se denomina en las grandes ciudades una "villa miseria", y dentro del mismo barrio existe un grupo de casillas a las cuales los mismo vecinos llaman "la villita", indicando un grado de pobreza aun más pronunciado-. Estas personas no tienen título de propiedad de la vivienda, no cuentan con luz eléctrica ni gas, mucho menos con otro tipo de servicios; tampoco pagan impuestos cuyas boletas identifiquen su residencia. Este inconveniente sólo pudo ser subsanado gracias a la buena voluntad del centro Ñande Roga Guazú y de la policía local.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> En el marco de esta investigación se entrevistó al director del Registro Civil de Formosa y a la directora del Registro civil de la ciudad de Clorinda. Desde finales de 2011, es la DNM, y no el Registro Civil, la autoridad a cargo de tramitar el DNI para extranjeros.

<sup>13</sup> Ñande Roga Guazú es una casa ubicada en el límite sur oeste del barrio 1° de Mayo, en la Mz 70, parcela 11 y 12, de la ciudad de Clorinda (Formosa). Trabaja desde 1993 con mujeres en situación de violencia familiar, de género, doméstica.

<sup>14</sup> La niña más grande tiene 8 años y vive con la abuela en Paraguay.

<sup>15</sup> Según el relato de las personas entrevistadas "no fue fácil" conseguir la colaboración de la policía local, alegando que el personal policial accedió luego de que tuvieran que explicar varias veces de qué se trataba, para qué, cuál era la situación de la familia, etc. Una vez reunidos todos los requisitos, el Registro Civil inició los trámites de DNI de los niños (la espera es de aproximadamente un año). Al cierre de este informe, los padres aún no habían iniciado los trámites para regularizar su situación.

El Registro Civil, a su vez, tiene serios problemas administrativos que obstaculizan su trabajo. Cuentan con una sola máquina de escribir para un personal compuesto de 22 integrantes. Los registros, las actas y demás formularios son escritos a mano y archivados en libros de papel, que están corroídos, humedecidos y manchados por el paso de los años. Cuando deben enviar la documentación a la ciudad de Formosa, este transporte debe ser costado por las personas particulares. Una vez que el Registro Civil de Formosa lo autoriza vía oficio, el personal del Registro Civil de Clorinda comienza las averiguaciones dirigidas a acreditar que la persona en cuestión no fue inscripta con anterioridad, lo cual implica, por ejemplo, que si la persona ha nacido en 1990 los empleados del Registro Civil deben revisar, hoja por hoja, todos los libros de inscripción desde ese año hasta la fecha. Por ello, es urgente que las autoridades competentes incorporen este tema entre las prioridades para lograr la modernización de esta institución, ya que su vetusto funcionamiento atenta, además, contra derechos cuya efectiva vigencia depende de la agilidad y eficacia con que se realicen los trámites.

En el marco de esta investigación se entrevistó también al director del Registro Civil de Formosa, Hernán Francia, quien se refirió a los resultados positivos que han observado a partir de la implementación del régimen administrativo de inscripción de nacimientos puesto en marcha por medio del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 90/2009<sup>16</sup> -y los decretos que se dictaron en los años siguientes-. En lo pertinente, el decreto establece que "simultáneamente a la inscripción del nacimiento, el oficial público procederá a adjudicar el correspondiente Documento Nacional de Identidad, debiendo asentar el número adjudicado en la partida de nacimiento...".<sup>17</sup>

Esto ha permitido que un importante número de niños y niñas nacidos en Argentina, así como los hijos e hijas de migrantes, tramiten su certificado de nacimiento en la ciudad de Formosa. De esta manera, quienes no poseían DNI por falta de inscripción de su nacimiento -porque el parto había ocurrido en el domicilio o por algún inconveniente que habían tenido los padres-, pudieron tramitar el certificado de nacimiento y, en consecuencia, el DNI.

Asimismo, el mencionado funcionario informó que, en el marco del decreto 90/2009, se han realizado 589 inscripciones tardías durante el año 2009 (de las cuales 124 corresponden a Clorinda), en 2010 se llevaron a cabo 439 inscripciones (por aplicación del decreto 92/2010), y al 30 de noviembre de 2011 se habían realizado otras 214 inscripciones tardías.<sup>18</sup>

Por último, de acuerdo con lo establecido en el decreto 278/2011, las personas pertenecientes a pueblos originarios pueden tramitar el certificado de nacimiento bajo este régimen de inscripción sin límite de edad, lo cual claramente es muy positivo.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> La información sobre los decretos que se dictaron desde 2009 sobre este tema se encuentra en la primera parte de este informe.

<sup>17</sup> Artículo 6 del decreto 90/2009 y artículo 6 del decreto 278/2011.

<sup>18</sup> Estos datos corresponden a toda la provincia de Formosa. Al mismo tiempo, compartió el número de inscripciones de nacimiento del Registro Civil de Formosa: en el año 2009, 12.725 y en el año 2010, 12.225. Esta cifra es un total de nacimientos que corresponde a toda la provincia (el Registro Civil posee 70 delegaciones en toda la provincia); son las inscripciones de nacimiento regulares (no incluye las inscripciones tardías), y no está diferenciado qué porcentaje corresponde a hijos/as de migrantes.

<sup>19</sup> En su artículo 12, el decreto 278/2011 establece: "Dispónese por el término de UN (1) año contado a partir de la publicación del presente decreto y con carácter de excepcional, prorrogable por UN (1) año más, la aplicación del régimen administrativo dispuesto por el presente, para la inscripción de los ciudadanos mayores de DOCE (12) años de edad que residan en el ámbito del territorio de la Nación y que acrediten su pertenencia a pueblos indígenas...."

## 5. LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS EN LA ZONA

La delegación zonal de Dirección Nacional de Migraciones (DNM) tiene la oficina central en la ciudad de Formosa, pero trabaja en los nueve pasos fronterizos con la colaboración y apoyo de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. Las fuerzas auxiliares cumplen funciones migratorias por delegación directa de la DNM.

El Delegado de Migraciones, Gustavo Lagraña, informó que el 95 por ciento de la población migrante que se presenta en dicha Delegación es de nacionalidad paraguaya<sup>20</sup>. En la Delegación reciben aproximadamente a 200 personas por día, incluyendo aquellas que se acercan con un turno para realizar el trámite de radicación y las que concurren para obtener información sobre el trámite.

Hasta el año 2010, las personas que iniciaban los trámites debían esperar alrededor de seis meses para obtener la disposición de radicación para ser presentada al Registro Civil; esta resolución de radicación era necesaria para comenzar el trámite del DNI. Desde dicha presentación, el tiempo de espera hasta obtener el DNI era de aproximadamente un año. A partir del mes de diciembre de 2010 el DNI para extranjeros pasó a ser expedido por DNM, lo cual ha permitido reducir el tiempo de espera a la mitad.

Por otra parte, la delegación zonal de la DNM cuenta con un área específica que se denomina "control de permanencia", que cada quince días realiza campañas en toda la provincia junto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Estas iniciativas periódicas tienen por objetivo evitar la explotación laboral de la población migrante. En caso de detectar una persona en situación irregular, se labran las actas correspondientes y se le envía una intimación para que la persona concorra a la oficina de migraciones a regularizar su situación. Esto, más allá de la posible infracción o causa judicial que pueda hacerse a los empleadores.

Al mismo tiempo, desde la Delegación se realizan campañas de información y difusión sobre la Ley de Migraciones.<sup>21</sup> El Delegado señaló que, antes de la reforma de la ley migratoria, se consideraba "ilegales" a aquellas personas extranjeras que se encontraban trabajando en la Argentina sin la documentación correspondiente, pero que en la actualidad se habla de "irregularidad migratoria" a tono con el giro discursivo de la nueva política migratoria. También reconoce que se han multiplicado las tareas de los funcionarios públicos y se ha avanzado en la gestión (nuevos sistemas informáticos) y la capacitación de las fuerzas auxiliares en 2011.<sup>22</sup>

Debido al volumen de tránsito vecinal que posee la provincia de Formosa, durante 2011 la Delegación de Migraciones implementó la Tarjeta Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), que valida una estadía por 72 horas. De acuerdo con lo indicado por el Delegado, hasta principios de noviembre de ese año se registraron entre 600 y 700 personas empadronadas bajo este sistema, utilizado principalmente por quienes cruzan a diario la frontera para ir a la escuela o al trabajo. La tarjeta se implementó en la frontera Clorinda-Managua y se encontraba en proceso de resolución la extensión de la tarjeta TVF

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Gustavo Lagraña, Delegado de DNM Formosa, el 30 de noviembre de 2011.

<sup>21</sup> La DNM provee el material que en general versa sobre puntos específicos de la ley 25.871 (en especial, sobre el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, etc.).

<sup>22</sup> Palabras del Dr. Gustavo Lagraña, delegado zonal de la Dirección Nacional de Migraciones.

a otras fronteras, como la de Clorinda-Pilcomayo. Además, se desarrollaron actividades de información en las escuelas para poner en conocimiento de los padres la importancia de que tramiten la TVF para sus hijos/as.

Teniendo en cuenta que Gendarmería Nacional y Prefectura Naval desempeñan funciones en los pasos fronterizos, en la investigación también se involucró a estos organismos.<sup>23</sup> En relación con Gendarmería, sus integrantes conocen la Ley de Migraciones, ya que la DNM realiza cursos periódicos de capacitación para sus agentes y las fuerzas auxiliares. Aunque puede afirmarse que en general desarrollan sus tareas de control sin mayores dificultades, reconocen que se trata de una ardua tarea debido a que es una frontera de 24 kilómetros con un río angosto fácil de cruzar (en épocas de sequía se puede cruzar a pie).

Algunos de los datos proporcionados por Gendarmería para el año 2010 son los siguientes: el Paso Internacional Pasarela La Fraternidad registró un ingreso de 665.591 personas y un egreso de 633.735, mientras que el Paso Internacional Puerto Falcón registró un ingreso de 233.050 personas y un egreso de 233.889. Teniendo en cuenta estos datos, podemos inferir que solamente alrededor del 4% del tránsito total registrado es de permanencia, mientras que el 96% del tránsito registrado se encontraría en la categoría de tránsito vecinal fronterizo.

Por su parte, Prefectura Naval cumple por delegación las funciones de policía auxiliar migratoria, ejerciendo controles de ingreso y egreso de personas del territorio nacional. El personal desempeña sus actividades aplicando la Ley de Migraciones, de la cual tienen conocimiento y aseguran no encontrar ningún tipo de dificultad para su aplicación. Según los datos proporcionados, por el paso Puerto Formosa (Argentina)-Puerto Alberdi (Paraguay) se registran entre 1000 y 1200 personas diarias.

---

<sup>23</sup> La Gendarmería Nacional cumple la función como policía auxiliar migratoria en los pasos habilitados; en el caso del Escuadrón N° 16 "Clorinda", lo hace en los pasos internacionales Pasarela La Fraternidad y Clorinda Puerto Falcón.

### III. PROVINCIA DE JUJUY<sup>1</sup>

#### 1. INTRODUCCIÓN

La investigación realizada tiene como objetivo general examinar la situación de los derechos de niños y niñas migrantes e hijos e hijas de migrantes en la zona de frontera de Argentina – Bolivia, en la provincia de Jujuy, y el cumplimiento de los estándares establecidos en la Ley Nacional 25.871. Para ello se relevó la normativa vigente en la provincia y su grado de adecuación a la normativa nacional e internacional, y se analizó el acceso efectivo a los derechos de educación, salud e identidad de niños y niñas migrantes e hijos e hijas de migrantes en las ciudades de San Salvador de Jujuy, Monterrico, Perico, el Carmen y la Quiaca, localidad limítrofe con la República de Bolivia.

En el marco de esta investigación se realizaron entrevistas semi estructuradas para indagar el grado de conocimiento y cumplimiento de los derechos por parte de operadores públicos de la salud y la educación, empleados/as del registro civil y del poder judicial, así como por parte de los empleadores rurales. Asimismo, se realizaron entrevistas a personas migrantes usuarias de los distintos servicios públicos mencionados. Este conjunto de entrevistas permitió conocer las percepciones de los distintos actores sociales respecto del efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en los órdenes normativos vigentes, las críticas referidas a los mecanismos de ingreso al sistema público y distintas sugerencias para remover obstáculos.

Las entrevistas estuvieron estructuradas a partir de tres ejes:

- El "conocimiento acerca de los derechos que asisten a las personas migrantes en general y a los niños y niñas en particular". Se buscó indagar el grado de conocimiento que los actores tenían de la ley 25.871 y de la obligación del Estado de garantizar los distintos derechos a los niños y niñas migrantes, independientemente de su situación migratoria.
- El "empleo de los mecanismos de ingreso a los servicios de salud, educación y programas sociales". En este eje se propuso conocer si los mecanismos o protocolos de procedimiento para el ingreso eran utilizados por las personas entrevistadas o si se tenía conocimiento de experiencias cercanas.
- La "percepción del uso, o no, por parte de la población migrante de los servicios y programas brindados por el Estado", que buscó conocer cuál era la opinión de las personas entrevistadas acerca de la situación en la que se encuentra una persona fuera de su país de origen.

De esta forma se buscó apuntar al conocimiento sobre derechos, uso de mecanismos y programas de acceso y percepción sobre estos. Por lo tanto, además de valerse de las clásicas herramientas de la investigación académica, este capítulo se nutre del intercambio y la construcción participativa de conocimientos y conclusiones sobre la temática que cada una de las personas entrevistadas pudo aportar desde la experiencia personal e institucional.

<sup>1</sup> El presente capítulo fue elaborado por la Fundación Andhes y la Clínica Jurídica de Derechos de Migrantes de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), bajo la coordinación de Andrés Reynoso.

## 2. ASPECTOS GENERALES DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LA PROVINCIA DE JUJUY

Según los índices oficiales del Censo 2010, la población de la provincia de Jujuy asciende a 673.307 habitantes, de los cuales 29.571 (poco más del 4% de la población de la provincia) nacieron en el extranjero. Ahora bien, dado que el 94% de esta población extranjera proviene de Bolivia (27.670 personas), ello resulta en que el 4,10 por ciento de la población total de Jujuy es de origen boliviano.<sup>2</sup> Sin embargo, habría una importante migración no registrada que ubicaría a la población boliviana de la provincia en torno a porcentajes mayores, entre el 13 y el 20 por ciento.<sup>3</sup>

Entre las causas que generarían esta diferencia en los porcentajes se encuentra la migración "silenciosa" que no es registrada por los organismos migratorios: debido a la amplia extensión de la frontera Argentina-Bolivia, muchas personas ingresan habitualmente al país por lugares no autorizados o sin registrar su ingreso.<sup>4</sup> En el mismo sentido, también se pueden sumar a las causas de este posible subregistro las temporadas de trabajo agrario en la provincia, que comienzan en el mes de agosto de cada año y receptan una cantidad importante de mano de obra migrante;<sup>5</sup> muchos de estos trabajadores, cuyas edades oscilan entre los 15 y los 30 años, no ingresan por pasos habilitados porque carecen de la documentación del país de origen, y sólo un porcentaje aproximado del 5 por ciento se establece definitivamente en la provincia.

### 2.1. Caracterización de la población migrante en la frontera La Quiaca-Villazón

En la zona de frontera se pueden observar las distintas situaciones por las que atraviesan las familias migrantes. La mayoría de las familias trabajadoras, que ingresan al país por el paso fronterizo de La Quiaca-Villazón, pertenece a grupos vulnerables y de muy bajos recursos. Una vez que llegan a la ciudad de La Quiaca, la familia se separa debido a la falta de fuentes de trabajo, continuando el jefe o jefa de hogar su viaje hacia los lugares donde existe demanda de mano de obra para ingresar como jornalero estacional, mientras que el resto de la familia queda asentada en La Quiaca a la espera del envío de remesas y de la posibilidad lograr la reunificación del grupo familiar.

Un número importante de mujeres jóvenes de condiciones muy humildes, sin documentación de su país de origen, ingresa por pasos no habilitados o sin registrarse con el fin de establecerse en

<sup>2</sup> Censo Nacional (INDEC, 2010).

<sup>3</sup> Investigación realizada por la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE.

<sup>4</sup> Investigación realizada por el equipo de Pastoral Migratoria.

<sup>5</sup> La cantidad de productores tabacaleros activos en la Provincia de Jujuy es de aproximadamente 800 sobre un total 1.200. La temporada de tabaco comienza en el mes de agosto y dura hasta abril del año siguiente. El período de la producción que requiere mayor mano de obra queda comprendido entre los meses de noviembre y febrero. En Jujuy se cultivan entre 18.000 y 25.000 hectáreas por temporada. La última producción fue de 19.600 hectáreas. Para su cultivo y producción, cada hectárea necesita ocho obreros, de los cuales al menos dos son trabajadores migrantes. Esto lleva a un número aproximado de 40.000 migrantes trabajadores, de los cuales el 20 por ciento ingresa con el grupo familiar (la familia tipo está constituida por madre, padre y dos hijos). De este número, el 15 por ciento se establece definitivamente en la Provincia de Jujuy. Otro grupo sigue el circuito de temporadas laborales y se traslada a las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis, con la intención final de establecerse en la provincia o la ciudad de Buenos Aires. Estos datos aproximados del número al que asciende la población migrante trabajadora, se refieren específicamente a la población que ingresa para la producción tabacalera (no se está considerando, por ejemplo, la zafra que también demanda un alto número de trabajadores). Fuente: Cámara de Tabacaleros de la Provincia de Jujuy. Investigación de la Clínica Jurídica ANDHES UCSE (entrevistas a grandes productores e integrantes de la Comisión Directiva de la Cámara y Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy).



el país en busca de una mejor calidad de vida. En general, se insertan en el mercado laboral trabajando como empleadas domésticas o dedicándose al pastoreo de ganado en el campo o en el interior de la Ciudad de La Quiaca, labores que tienen una retribución económica mínima. Estas personas provienen en general de una de las zonas más pobres de Bolivia: el Norte de Potosí y Cochabamba.<sup>6</sup>

## 2.2 Niñez y Migración en Jujuy (niños migrantes e hijos de migrantes bolivianos nacidos en Argentina)

Lo más usual es que los niños y niñas bolivianos ingresen al país acompañados por ambos padres o por uno de ellos (autorizado por el otro a través de la autoridad competente, que puede ser el Juez de la Niñez y Adolescencia, Juez de Paz o Escribano Público). Si no está acompañado por ninguno de los progenitores, puede ingresar autorizado por ellos en iguales condiciones, con la individualización de un tercero responsable. Para el ingreso, la cédula de identidad es un requisito necesario.<sup>7</sup> A partir de los 14 años muchos adolescentes no acompañados ingresan a la Argentina con fines laborales. En general, lo hacen en situación migratoria irregular:<sup>8</sup> en este punto debe tenerse en cuenta que desde la ley 26.390 la edad mínima de admisión al empleo en Argentina es de 16 años.<sup>9</sup>

Los adolescentes que integran grupos de trabajadores ingresan en su mayoría para trabajar en labores rurales. Debido a su edad y a la falta de documentación del país de origen, no suelen ser registrados de acuerdo con la normativa laboral vigente; esto genera abusos por parte de los empleadores en el resguardo y garantía de los derechos que los asisten.<sup>10</sup> Como veremos más adelante, la investigación realizada da cuenta de la situación precaria en la que se hallan estos trabajadores migrantes en situación irregular, en cuanto al goce y ejercicio de sus derechos humanos en general y los derechos laborales en particular.

## 3. LA LEY 25.871 Y LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN EL MARCO NORMATIVO PROVINCIAL

Para hacer una evaluación del marco normativo provincial y su adecuación con la norma nacional, esta investigación ha partido del análisis de la Constitución Provincial y de las leyes que regulan la situación de la infancia.

En la enumeración de los derechos y garantías de los que gozan los habitantes de la provincia no se hace, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional, distinción entre los nacionales y extranjeros, por lo que todos los derechos deben interpretarse conforme a los principios contenidos en el preámbulo (art. 14 de la Constitución provincial): se les garantizará a todos los habitantes de la provincia y a los que quieran habitar su suelo la igualdad ante la ley, y en igualdad de condiciones. Sin embargo, el artículo

<sup>6</sup> Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca.

<sup>7</sup> Normativa vigente, según el consulado de Bolivia en Jujuy.

<sup>8</sup> Investigación de la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Cámara de Tabacaleros de la Provincia de Jujuy, grandes productores, cooperativa de tabacaleros de Jujuy).

<sup>9</sup> Esta normativa exceptúa del mínimo de edad, admitiendo el trabajo de mayores de 14 años cuando se trate de empresas de su padre, madre o tutor, aunque la jornada de trabajo es sensiblemente más reducida, y debe cumplir con la asistencia a la escuela.

<sup>10</sup> Sobre este aspecto, es preciso tener en cuenta la vigencia de la ley 26.390, sancionada en 2008, que prohíbe el trabajo infantil, protege el trabajo adolescente y eleva la edad mínima de admisión al empleo a 16 años. Véase más detalle sobre esta normativa en la primera parte de este Informe.

35 de la Constitución provincial limita el derecho de circulación y residencia para aquellas personas que se hallen *legalmente en el territorio de la Provincia, con sujeción a la ley*, lo cual podría suponer un obstáculo para el tránsito de migrantes en situación irregular. De todas maneras, las disposiciones de la Ley de Migraciones 25.871 al respecto impedirían que tal circunstancia derivase en la detención de la persona.<sup>11</sup>

En cuanto a la protección de la niñez y la adolescencia, los artículos 45, 46 y 47 de la misma Constitución provincial contienen disposiciones generales. El primero de ellos establece que "la madre y el niño gozarán de especial y privilegiada protección y asistencia", para lo cual el Estado se obliga a arbitrar los recursos necesarios. El artículo 46, dedicado específicamente a la niñez, dispone que el Estado propenderá a que el niño pueda disfrutar de una vida sana, mitigando los efectos de la miseria, la orfandad o su desamparo material o moral, debiendo "tomar las medidas apropiadas para brindar eficaz protección a los niños privados de un medio familiar normal". Asimismo, obliga a los funcionarios del Ministerio Público de Menores, para los casos de niños que carecieren de padres o representantes legales o cuando éstos no cumplieren con sus obligaciones, a "solicitar la designación de tutores especiales para que gestionen lo que fuere necesario para su adecuada protección material y espiritual, bajo su supervisión". Finalmente, el artículo 47 establece que los jóvenes gozarán de garantías para "la realización efectiva de sus derechos económicos, sociales y culturales, en igualdad de oportunidades", para lo cual obliga al Estado a "desarrollar políticas para la juventud que tengan como objetivo prioritario fomentar su creatividad, responsabilidad y sentido de servicio a la comunidad".

Por su parte, la ley provincial 5.288 de protección integral de la infancia y adolescencia, sancionada en 2001, desarrolla la doctrina de la protección integral de la infancia, reconociendo al niño/a como sujeto titular de derechos. La norma crea el Consejo Provincial de la Infancia como órgano competente para el diseño de las políticas públicas de infancia y la Dirección de Infancia y Familia para la ejecución de esas políticas. Es una norma adecuada a la Convención sobre los Derechos del Niño, aunque no se ha avanzado en su reglamentación y su aplicación todavía es parcial.

Esta ley engloba tres grandes ejes que articula la Convención: 1) la supervivencia, conformado por los derechos a la vida, la salud y a la alimentación; 2) el desarrollo personal y social, contemplando el derecho a la educación, a la cultura, al esparcimiento, al desarrollo y a la profesionalización; y 3) la creación de los órganos que garantizarán el efectivo ejercicio de los derechos contemplados, entre ellos, la figura del Defensor de la Niñez y el Adolescente, el Consejo Provincial de la Niñez y el Adolescente, y una Dirección Provincial de la Niñez y la Adolescencia. Además, en sus primeros artículos la ley define los objetivos de la política de niñez, proponiendo garantizar la protección integral del niño y el adolescente desde el momento de la concepción hasta la mayoría de edad, reconociendo para el pleno ejercicio de sus derechos tanto la Constitución Nacional, tratados internacionales, leyes de la Nación y de la Provincia en todo lo que concierne a su relación con la familia, el Estado y la sociedad en todas sus etapas evolutivas. Estos elementos de la normativa provincial dan contenido al principio

<sup>11</sup> De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional (art. 31), dicha norma, junto con los tratados internacionales y las leyes nacionales, son la "ley suprema de la Nación" y las provincias tienen obligación de ajustarse a esta supremacía. Ello implicaría que estas disposiciones de la Constitución de la Provincia de Jujuy ceden frente a las disposiciones de la ley 25.871.

de interés superior del niño, medular en la Convención y en la normativa vigente hoy en Argentina.

De esta manera, la ley 5.288 y la 4.722, de protección de la minoridad (sancionada en 1993), son las que mayor adecuación presentan respecto de la ley 25.871 en lo que se refiere a la garantía de los derechos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad, condición migratoria o cualquier otra condición social. Sin embargo, como se examinará a continuación, en la práctica se producen situaciones de segregación que repercuten directamente en perjuicio de la población migrante y generan responsabilidad del Estado por el incumplimiento de la normativa vigente.

#### 4. DERECHOS DE NIÑOS/AS MIGRANTES E HIJOS DE MIGRANTES EN JUJUY

En esta sección analizaremos la situación actual relativa a los derechos de la población migrante en la provincia, particularmente de la niñez, así como de los hijos e hijas de migrantes que han nacido en Argentina. El análisis se centrará en los problemas y obstáculos identificados en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos que la ley 25.871 reconoce a todas las personas migrantes.

##### 4.1 Derecho a la salud

###### Caracterización

La familia de migrantes trabajadores se aloja generalmente en las mismas fincas en las que son contratadas. Su alimentación está compuesta principalmente por arroz, fideos, papa, y escasa cantidad de carne y lácteos. No se contempla una dieta diferenciada para los niños. Las tareas se ejecutan en el campo, lejos de la vivienda, y los niños son trasladados con los padres para su cuidado. Esta situación, a la que debe sumarse las horas de trabajo, las altas temperaturas, la exposición prolongada al sol sin protección, los químicos con los que están en permanente contacto, los bajos niveles de higiene, la dificultad para conservar adecuadamente los alimentos para el consumo de los hijos, trae aparejado el deterioro de la salud de todos los miembros del grupo familiar.<sup>12</sup>

En los hospitales cabeceras de departamentos de lugares donde existe fuerte demanda de mano de obra rural, se incrementa la atención a migrantes bolivianos entre los meses de noviembre y febrero. En este período se detectan casos de diarrea, desnutrición y enfermedades directamente relacionadas con la alimentación y las inclemencias del tiempo.

En los hospitales visitados no existe protocolo de intervención para aquellos casos en los cuales los niños ingresan en forma reiterada o no superan las afecciones por, según se señala comúnmente, "negligencia de los padres". Los operadores sanitarios no dan cuenta de esta situación que señalan a los Centros de Atención de la Infancia, Adolescencia y Familia (CAINAF) para que tomen la intervención que les compete y realicen el monitoreo correspondiente. Estos centros, a cargo de los municipios, no realizan tareas de prevención, actuando a partir de la demanda espontánea y no de oficio.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> ANDHES-UCSE, entrevistas a productores tabacaleros, miembros de la comisión directiva de la Cooperativa del Tabaco de Jujuy, encargados de fincas, y operadores de salud de los hospitales de El Carmen y Moterrico.

<sup>13</sup> ANDHES-UCSE, entrevistas a operadores de salud de los hospitales de El Carmen y Monterrico.

## Programas

A nivel normativo, se encuentra ampliamente garantizado el derecho de acceso a la salud para todos los niños y niñas que habitan en la Provincia de Jujuy. Sin embargo, con frecuencia las prácticas hospitalarias y el diseño de programas sociales pueden convertirse en métodos de exclusión del sistema para quienes no reúnen algunos requisitos formales considerados indispensables por algunos centros de salud u otros organismos conexos.

A modo de ejemplo, el Plan Nacer (hoy SUMAR) está diseñado para asistir a aquellas personas que carecen de un seguro de salud, garantizándoles la gratuidad de acceso a varios servicios de salud de un alto valor económico. Los beneficiarios directos son los niños menores de seis años, las mujeres embarazadas y las que transitan el puerperio (hasta seis meses después de ocurrido el parto).<sup>14</sup>

En los casos en que la madre o el padre tengan obra social y el niño no, queda abierta la opción de buscar un pariente con domicilio en el barrio que cubre el mismo Puesto de Salud, para ser tenido como tutor. Sin embargo, este no es el único obstáculo posible, ya que para acceder a este plan es requisito esencial el DNI del niño,<sup>15</sup> el cual debe ser argentino, puesto que la ficha no permite otro tipo de DNI.<sup>16</sup>

Por otra parte, en la provincia existen varios programas alimentarios (dependientes de ella o del gobierno nacional), aunque, por regla, entre los requisitos puede leerse que se solicita DNI (ej. Programa Copa de Leche,<sup>17</sup> Programa de Tarjetas Alimentarias<sup>18</sup>). La justificación esbozada por los responsables de la implementación del programa es la imposibilidad de registrar la entrega de estos beneficios a quienes no cuenten con DNI.<sup>19</sup>

## Migración y salud materna en zonas rurales

Según la información recabada en las entrevistas realizadas a operadores y usuarios y usuarias del servicio de salud, es frecuente que durante el embarazo algunas mujeres no se realicen los controles indicados para el período de gestación y tampoco reciban la visita de los agentes sanitarios en sus domicilios. El trabajo que desempeñan las mujeres migrantes, que por lo general están encargadas del pastoreo de ganado, obligadas a rotar durante las diferentes estaciones del año en busca de los mejores pastos, es uno de los principales impedimentos para su acceso a puestos de salud

<sup>14</sup> Para mayor información sobre las características del Plan Nacer véase la Primera Parte de este Informe.

<sup>15</sup> Este plan está destinado a la población nacional y migrante en situación migratoria regular, por lo cual el DNI es requisito necesario y, anteriormente, excluyente, requisito que entraba en contradicción con el artículo 8 de la ley de migraciones.

<sup>16</sup> Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a operadores de la salud en Puestos de Barrios, en la Ciudad de San Salvador de Jujuy).

<sup>17</sup> Véanse los requisitos en: <http://www.mdsjujuy.gov.ar/wp-content/uploads/2011/04/requisitos-de-Copa-de-Leche.pdf> (Consultado el 20 de mayo de 2013).

<sup>18</sup> Véanse los requisitos del programa en: <http://www.mdsjujuy.gov.ar/planes-y-programas/alimentarios/programa-tarjetas-alimentarias/> (Consultado el 20 de mayo de 2013).

<sup>19</sup> En particular, existe un programa alimenticio que provee leche y que no hace diferencias, en su formulación, entre la población nacional y extranjera. Se trabaja con un sistema de "puntaje" que otorga un asistente social o un médico y determinan si se trata de una "familia crítica" o no, para tenerlos como beneficiarios del programa. Ahora bien, según las entrevistas realizadas a los potenciales usuarios del programa, el ingreso al mismo tiene como requisito insalvable la presentación del DNI de alguno de los padres y del niño/a, sin lo cual no podrá revestir la calidad de beneficiario. ANDHES-UCSE, entrevistas a operadores de la salud en Puestos de Barrios, y dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia.

u hospitales. La naturaleza del trabajo dificulta un seguimiento adecuado del embarazo, lo cual se complica si se trata de un embarazo de riesgo.

Las mujeres trabajadoras migrantes que residen en las zonas rurales no reciben atención por diferentes motivos, tales como la naturaleza de las labores de pastoreo que realizan, la "costumbre" del parto domiciliario, así como el diseño y funcionamiento del sistema de salud, que no llega a dar efectiva atención a las personas que se encuentran en la situación descripta.

En los casos en que el nacimiento del niño/a se produzca en el domicilio de la madre, los agentes sanitarios comprueban el estado puerperal y, conforme a los antecedentes del caso, elaboran un informe dando cuenta de esta circunstancia. Una vez que la madre y el recién nacido se presentan en el hospital de cabecera para el control correspondiente, el médico constatará el estado de salud del recién nacido y, posteriormente, si la madre se encuentra dentro del periodo puerperal. Para el caso que se constate que se encuentra dentro de dicho período, se entrega a la madre un certificado que deja constancia del estado, lo que será utilizado como uno de los medios de prueba necesarios para que inicie por la vía judicial una información sumaria tendiente a lograr la inscripción de su hijo/a en el registro civil. Ahora bien, si la primera visita de la madre al centro de salud se concreta una vez finalizado el estado puerperal, los médicos constarán el estado de salud del recién nacido pero sin hacer entrega de ninguna certificación, salvo la referida al registro de vacunación del niño/a. En casos como este, al no contar con documento alguno que certifique que el parto se produjo dentro del país, para las mujeres migrantes es muy difícil acceder a un DNI para sus hijos o hijas, circunstancia que impacta negativamente en el acceso de estos niños a diversos derechos, como se describirá más adelante.<sup>20</sup>

### **Migración y salud materna en zonas urbanas**

Según la investigación realizada, en las zonas urbanas o en las ciudades cabeceras de los departamentos la situación es diferente. Los controles perinatales se realizan en el puesto de salud que corresponde al barrio donde se domicilia la persona. Son necesarios como mínimo tres controles previos al parto, requisito indispensable para el ingreso e internación en los hospitales públicos donde se realizará el alumbramiento. Sin embargo, en aquellos casos en los cuales las mujeres trabajadoras migrantes embarazadas se acercan al hospital público para iniciar los controles prenatales, se encuentran con otra serie de problemas que dificultan el acceso a los servicios de salud.

En todos los puestos de salud existen carteles indicativos de los requisitos que deben cumplir para ser atendidas: el primer requisito es el DNI o el carnet sanitario, y las entrevistas realizadas en esta investigación permiten concluir que el acceso dependerá de la práctica que aplique cada puesto de salud. Los testimonios de mujeres migrantes indican que no reciben atención si no se presentan el DNI o carnet sanitario —para cuya obtención, a su vez, es necesaria la presentación del DNI—. No obstante, de acuerdo con los dichos del personal dependiente de los puestos de salud, la atención

---

<sup>20</sup> Pastoral Migratoria de La Quiaca. Fuente: intervención en casos concretos y entrevistas a operadores del sistema de salud, del sistema judicial y registro civil.

se brinda aún sin la presentación de estos requisitos, siendo necesario que la paciente tenga fijado el domicilio en el barrio al que pertenece el puesto, lugar que, a su vez, será corroborado por los agentes sanitarios, quienes realizan algunos de los controles perinatales. En este punto los testimonios son contradictorios, ya que los agentes sanitarios manifiestan que las madres "nunca" están en el domicilio denunciado y éstas refieren que los agentes "no van" a realizar los mencionados controles.

Al momento del parto, sólo se permite la internación de la parturienta con la presentación del carnet perinatal con tres controles como mínimo, realizados en el mismo centro hospitalario o bien en el puesto dependiente del nosocomio. Si falta este requisito, o si según la complejidad del embarazo se prevé un parto riesgoso, se la ingresa para luego ser derivada al Hospital Pablo Soria (cabecera de la provincia) con una orden escrita sin la cual el hospital de cabecera no permite el ingreso del paciente. Esta es la situación en la que ingresa la gran mayoría de mujeres migrantes bolivianas cuando carecen de DNI.

Finalmente, cabe destacar que desde la entrada en vigor de la Ley de Migraciones las organizaciones sociales que trabajan en la región han denunciado la negación del derecho a la salud de mujeres migrantes embarazadas en razón de su situación migratoria. Por ello, la Pastoral Migratoria remitió en 2007 una denuncia al Ministerio del Interior de la Nación debido a la falta de atención sanitaria en el Hospital de La Quiaca a las mujeres bolivianas en tales condiciones, así como otras irregularidades (cobro de dinero o exigencia de donación de sangre como requisito para brindarles atención). También se pusieron en conocimiento casos de mujeres que fueron remitidas sin atención de su parto a la ciudad de Villazón (Bolivia).<sup>21</sup>

#### **4.2 Derecho a la Identidad, a un nombre y a una nacionalidad**

A partir de esta investigación, puede afirmarse que en la provincia de Jujuy el derecho a la identidad y otros derechos vinculados con la inscripción del nacimiento y la obtención de un documento de identidad se encuentran seriamente restringidos: la obtención del DNI suele verse obstaculizada tanto para los niños migrantes como para los niños argentinos hijos de migrantes. En cada etapa del trámite de obtención del DNI existe una dificultad diferente.

La inscripción del nacimiento es uno de los problemas detectados con mayor frecuencia en caso que los padres sean migrantes, tanto cuando el parto se produce en el domicilio como cuando tiene lugar en el centro de salud.

En casos en los que intervino el equipo de la Pastoral Migratoria de La Quiaca, se pudo corroborar que algunas mujeres trabajadoras migrantes que tuvieron parto domiciliario no iniciaban los trámites para inscribir a sus hijos/as en el Registro Civil de la Provincia; de hecho, sostuvieron que su identidad está relacionada con el reconocimiento que realiza la comunidad a la que pertenecen. Con frecuencia este reconocimiento puede resultar suficiente para la madre y por ello no se efectúa el

<sup>21</sup> Carta de la Pastoral Migratoria de La Prelatura de Humahuaca al Ministro del Interior, Aníbal Fernández. La Quiaca, 9 de febrero de 2007.

trámite correspondiente en el registro.<sup>22</sup>

Para los casos de partos domiciliarios, la inscripción en el Registro Civil por vía judicial lleva implícita la necesidad de que los padres del recién nacido cuenten con los medios probatorios requeridos para acreditar el embarazo y que el nacimiento ocurrió efectivamente en el país. Para ello, es necesario un informe realizado por el equipo de asistentes sociales de algún hospital público, la producción de testimonios de, por lo menos, dos personas, certificados de vacunas y cualquier otro medio de prueba idóneo. A ello se suma el hecho de que el trámite sea judicial: la judicialización de la causa para la inscripción en el Registro Civil es un impedimento difícil de sortear si se tienen en cuenta las resoluciones administrativas que deniegan la inscripción del Registro Civil<sup>23</sup>, aunque las disposiciones nacionales establecen que la inscripción debe ser administrativa, ante el Registro y sin judicializar, hasta los 12 años de edad.

Para los casos en que la madre demuestre su situación de pobreza, la acción podrá estar a cargo de los defensores de menores e incapaces quienes, a su vez, tienen su domicilio en la Ciudad de San Salvador de Jujuy, lugar donde se encuentra ubicado el centro judicial que tiene jurisdicción sobre la región de La Quebrada y La Puna: entre San Salvador y la Quiaca hay 320 km; con estas distancias, el traslado de la madre y los testigos puede ser de imposible cumplimiento, postergándose en forma indefinida la inscripción del niño.<sup>24</sup>

Cuando el parto se realiza en el hospital, a la madre se le otorga el certificado de nacido vivo y la certificación de vacunas; si presenta su DNI, la cédula de identificación o la constancia de una residencia precaria con la planilla prontuarial. Cualquier error material en la consignación de los datos, tanto del bebé como de los padres, es muy difícil de rectificar con posterioridad cuando se trata de mujeres migrantes; errores de estas características son trabas directas para la obtención del DNI del recién nacido.

Por su parte, a las madres que no poseen ninguna documentación no se les entrega el certificado de "nacido vivo" y son derivadas con informes del agente sanitario a las defensorías de "menores" porque, a su vez, la defensoría de pobres y ausentes consideran la posesión de DNI como un requisito excluyente para la representación. Las mujeres bolivianas, en un porcentaje importante, no continúan con el trámite y, como consecuencia de ello, sus niños y niñas quedan indocumentados.

De esta manera, el DNI se convierte en el requisito de acceso a la satisfacción de los derechos tanto de los niños como de los padres, e incluso del acceso a instancias que les permitan garantizar o proteger estos derechos. Si bien existen medios para obviar la presentación del DNI, en la práctica el ingreso al sistema o la exclusión quedará a criterio de los dependientes de las diferentes instituciones administrativas o judiciales. Por ello, la aplicación parcial de la normativa de los derechos del

<sup>22</sup> Pastoral Migratoria de La Quiaca. Fuente: intervención en casos concretos.

<sup>23</sup> ANDHES-UCSE, entrevistas a operadores de la justicia y hospitales de la Ciudad de San Salvador de Jujuy y La Quiaca.

<sup>24</sup> Una investigación realizada, hace algunos años por la Pastoral Migratoria de La Quiaca detectó más de 250 niños sin DNI en los departamentos de Yavi y Santa Catalina. Pastoral migratoria de La Quiaca, COPENOA- Colectivo Periodístico del NOA, *Niños Invisibles de la Puna*, 2007 <<http://www.copenoa.com.ar/NINOS-INVISIBLES-DE-LA-PUNA.html>> [Consultado en 3 mayo 2012]

niño y su poca difusión generan que situaciones cuya resolución es de competencia exclusiva de los adultos repercutan en detrimento directo de los niños, sin que ello motive la inmediata intervención de los organismos estatales diseñados para garantizar la protección integral y el superior interés de los niños.<sup>25</sup>

En el caso de padres migrantes con hijos nacidos en Argentina, se identifican muchas barreras al tramitar la inscripción de nacimiento o la solicitud de documentación ante el Registro Civil:

**a.** Para inscribir al niño nacido en hospitales públicos o clínicas privadas, el registro civil, además del "certificado de nacido vivo", exigirá la presentación de los documentos de ambos padres. Si el padre o la madre son argentinos, las autoridades realizan la inscripción del nacimiento pero no registran en la partida los datos del padre o madre migrante; en este caso las personas migrantes deben tener pasaporte para que sus datos se ingresen en el certificado de nacimiento.

**b.** Según los datos recolectados por el equipo de la Pastoral, aproximadamente cuatro de cada diez niños nacen en sus domicilios;<sup>26</sup> de esta proporción, se estima que un número mínimo accede al DNI. En la mayoría de los casos trabajados desde la Pastoral Migratoria, la tarea de reunir los requisitos exigidos por el Registro Civil suele producir, prácticamente de por sí, el vencimiento del plazo legal de inscripción de 40 días. Vencido este plazo, la vía para la inscripción es la judicial, lo que apareja demoras prolongadas e importantes gastos que en ciertas ocasiones son muy difíciles de solventar por la familia. Por supuesto, en la provincia de Jujuy se advierte la falta de aplicación del decreto N° 90 del Poder Ejecutivo Nacional y disposiciones posteriores concordantes, referido a las inscripciones administrativas hasta los doce años de edad,<sup>27</sup> hecho que claramente vulnera los derechos fundamentales de niños y niñas.<sup>28</sup>

**c.** Por último, se ha constatado que se impide al padre el derecho de reconocer a su hijo/a si no posee pasaporte de Bolivia, ya que el criterio del funcionario de registro indica que la madre siempre es cierta y sus datos figuran en el certificado de nacido vivo, pero el padre del niño no, lo cual complejiza su demostración de identidad, quedando muchos niños sin que su apellido contenga el de su padre.<sup>29</sup>

Frente a esta situación, a mediados de 2010 la Pastoral Migratoria denunció el incumplimiento – en casos de hijos de migrantes –, por parte del Registro Civil provincial, del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 90/2009 que garantiza la inscripción administrativa del nacimiento de niños/as menores de doce años de edad.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> ANDHES-UCSE, entrevistas a operadores de la salud en salas y hospitales, operadores de la Justicia, defensores de "menores" y jueces de la Ciudad de San Salvador de Jujuy.

<sup>26</sup> Pastoral Migratoria de La Quiaca. Fuente: intervención en casos concretos y entrevistas a operadores del sistema de salud, sistema judicial y registro civil.

<sup>27</sup> El Decreto 90/2009, así como los sucesivos decretos que han sido dictados en los siguientes años (2010 a 2013) por medio de los cuales se implementa la inscripción tardía de nacimientos, han sido analizados en la primera parte de este informe.

<sup>28</sup> La normativa nacional sobre el tema fue ampliamente desarrollada en la primera parte de este Informe.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> C.-C. P. del N. Pliego, Manolo, «Niños privados del acceso a su Documento Nacional de Identidad por el Director del Registro Civil», La Hora de Jujuy, Jujuy, 01-sep-2010.



### 4.3 Derecho a la educación

El derecho a la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la Provincia de Jujuy se encuentra ampliamente contemplado y garantizado según el marco legal vigente.

No obstante, el ingreso al sistema educativo para un niño o niña migrante sin documentos puede encontrar obstáculos que podríamos llamar "subjetivos", generados en muchos casos por los directivos de las diferentes escuelas, tanto primarias como secundarias. Algunos directivos no autorizan la inscripción de los niños/as migrantes que no poseen DNI, fundando su decisión en circulares obsoletas que aplican indefectiblemente desde hace más de 20 años. De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas realizadas a personas migrantes bolivianas, se observa que las escuelas priorizan la inscripción de niños argentinos.

Cada año, al inicio del periodo de inscripciones y a pedido de personas migrantes, la Pastoral Migratoria de La Quiaca redacta y envía notas dirigidas a los directores de escuela con el fin de exigir la inscripción de los niños y niñas sin que se considere la situación migratoria, tal como lo establece la Ley de Migraciones; estas notas citan la normativa vigente y aplicable al caso concreto. Una particularidad que se repite en la mayoría de los casos es que funcionarios y empleados de los establecimientos educativos desconocen la validez legal de los documentos públicos emitidos por organismos del Estado, tales como la constancia de residencia precaria que otorga la Dirección Nacional de Migraciones o la constancia del Registro Civil. Esta práctica repercute en perjuicio directo de los niños, ya que además les impide acceder a becas o participar en diferentes actividades curriculares.<sup>31</sup>

La documentación, que forma parte del legajo del estudiante, se integra con fotocopia de la partida o certificado de nacimiento y copia del DNI. Una vez finalizado el ciclo, la documentación es enviada al Ministerio de Educación de la Provincia para la emisión del título de finalización de los estudios primarios.

Los migrantes que poseen documentos de su país de origen son inscriptos con esa documentación y su legajo queda completo una vez que se certifica la identidad del niño/a. Cuando el niño no tiene DNI los docentes realizan un seguimiento a través de un asistente social o gabinete psicopedagógico que se desempeña en la institución. Este agente es el que se encarga de informar a los padres o tutores y solicitar que insten el trámite de regularidad de documentos.

En caso de que el niño no cuente con ninguna documentación que acredite su identidad y edad, el legajo se completará con los datos que proporcionen los padres o su tutor. Al finalizar séptimo grado, la institución envía el legajo con los datos disponibles, con o sin partida de nacimiento, certificado de nacimiento o DNI. Si al finalizar el nivel primario no se regularizó la situación migratoria o no se obtuvo el DNI, el Departamento de Certificación de Títulos del Ministerio de Educación no emite el Título de Finalización del Nivel Primario. Puede emitir una "constancia de finalización" para que el estudiante se inscriba en el Nivel Secundario, pero transcurrido medio año escolar el estudiante deberá presentar el título original, sin el cual quedará fuera de la institución, contrariando, nuevamente, la Ley de Migraciones.

<sup>31</sup> Pastoral Migratoria de La Quiaca, intervención en casos concretos y entrevistas con responsables de las escuelas de esa ciudad.

Una última consideración está relacionada con una iniciativa llevada adelante en pos del derecho a la recreación: la Fundación del Sector Tabacalero (FUDESTA), en trabajo conjunto con la Provincia de Jujuy, ejecutó el Programa Porvenir<sup>32</sup> destinado a la contención de niños/as, hijos/as de trabajadores rurales, con el fin de colaborar en la erradicación del trabajo infantil. Para lograr este objetivo se implementaron colonias de vacaciones que aseguran a estos niños ámbitos de recreación y la posibilidad de tres comidas diarias. Pero hasta donde llega el conocimiento de esta investigación, estos espacios fueron aprovechados en su gran mayoría por niños argentinos hijos de trabajadores argentinos. La condición migratoria irregular de muchos trabajadores y trabajadoras muchas veces impide que sus hijos participen y se relacionen en el marco de estas iniciativas por el temor siempre presente a la expulsión.<sup>33</sup> Otro factor a tener en cuenta es la barrera del idioma, ya que los niños mayores de siete años dominan el quechua y el castellano, pero en general los menores de esa edad sólo hablan quechua, por lo que resulta difícil dejarlos al cuidado de personas que no comprendan su idioma.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Programa Porvenir, tendiente a alejar de las tareas del campo a los niños de las zonas tabacaleras, mediante talleres recreativos los tendrán continuidad durante el año con apoyo escolar.

<sup>33</sup> Para el funcionamiento del mismo, colaboran las Cámaras y Cooperativas de Tabaco de Salta y Jujuy, y empresas del sector. A nivel nacional, cuenta con el apoyo del gobierno provincial y nacional mediante Conaeti, Ministerio de Educación, y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (Uatre). Por el programa pasan cada año 1400 chicos, en forma directa y este verano hubo tres centros ubicados en las localidades de Monterrico, El Carmen y los Manantiales donde se destacaron los talleres intensivos para padres que trabajan, apoyo escolar y actividades recreativas como olimpiadas y encuentros.

<sup>34</sup> ANDHES-UCSE, entrevistas a productores tabacaleros, miembros de la comisión directiva de la Cooperativa del Tabaco de Jujuy, encargados de fincas y operadores de educación.

## IV. PROVINCIA DE MISIONES<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar un diagnóstico sobre la problemática de los derechos humanos de niños y niñas migrantes, a la luz de la Ley 25.871 de Migraciones, en la ciudad fronteriza de Posadas, capital de la provincia de Misiones. También, presentar un panorama sobre la situación particular de los niños y niñas migrantes que viven en la zona denominada de la "Triple Frontera" que conforman las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay).

Misiones se identifica como "provincia fronteriza" porque sus límites lindan casi en un 96 por ciento con las Repúblicas de Paraguay y Brasil, referencia que da cuenta de una circulación permanente de habitantes entre los tres países. Se trata de una *región fronteriza*, de un espacio internacional de interacciones y relacionales múltiples e intensas. La permeabilidad de los límites se encuadra en un proceso histórico que se basa en la *transnacionalidad*, la difusión, el entrecruzamiento de relaciones y rasgos culturales de cuya conjunción surgen rasgos peculiares e identitarios de los pobladores y las poblaciones representativos de la región.

La provincia de Misiones, cuya población total es de 1.101.593 personas de acuerdo con datos del Censo 2010,<sup>2</sup> se distingue por una composición poblacional pluriétnica actualmente asociada al asentamiento y tránsito de trabajadores estacionales y/o asentamiento de migrantes, principalmente paraguayos y brasileños. Es importante destacar que gran parte de los habitantes fronterizos de la región no se encuentran incluidos en los censos debido a la movilidad permanente determinada por diversas situaciones laborales, políticas y de parentesco.<sup>3</sup>

El Programa de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande" y la Ley de Migraciones han representado un reconocimiento importante de la población que circula y se moviliza por la provincia de Misiones en condiciones de vulnerabilidad, así como un signo político de integración al ser Argentina el primer país del MERCOSUR que puso en práctica el Acuerdo de Residencia, firmado por los miembros de este bloque en el año 2002.<sup>4</sup> Especialmente, se evidencia la intención de salvar la situación de precariedad en la que se encontraban los miles de migrantes paraguayos y bolivianos, entre otros, cuyo principal motivo de migración era el insertarse laboralmente en mejores condiciones que las ofrecidas en sus lugares de origen. De todas maneras, es necesario advertir que la circulación

<sup>1</sup> Este capítulo fue realizado por un equipo de investigación de la Universidad Nacional de Misiones, coordinado por Elena María Krautstofi, y con la participación de César Iván Bondar (co autor), y Romina Elizabeth Hillebrand e Ivanna Kúspita (co-laboradoras). La información relativa a Iguazú y la Triple Frontera fue producida por Cecilia Zsogon.

<sup>2</sup> Esta cifra corresponde a los datos publicados por el INDEC, en relación al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Cuadro P1-P. Provincia de Misiones. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por departamento. Años 2001-2010. Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

<sup>3</sup> En términos generales, la emigración de Paraguay debió sus causas más importantes a la escasez de fuentes de trabajo y también al exilio por razones políticas durante la dictadura de Alfredo Stroessner. En las zonas rurales de la provincia, las actividades desempeñadas -estacionales en la mayoría de los casos- se focalizaban en el proceso de producción de yerba mate o en la deforestación, mientras que en las zonas urbanas los hombres son ocupados en la construcción y las mujeres en el servicio doméstico y comercial. Cabe acotar que la mayoría de los casos se encuadra en el sector informal de trabajo expuesto a relaciones laborales precarias.

<sup>4</sup> Este acuerdo entró en vigencia recién en julio de 2009, cuando Paraguay hizo su ratificación.

de *trabajadores transfronterizos* en condiciones precarias no ha cesado.

Al reconocer la cantidad de población transfronteriza no registrada en los censos<sup>5</sup> por los motivos ya señalados, es posible reconstruir un *territorio* en el que se produce la hegemonía de un tipo de relaciones identitarias indisociable de una condición de "exterioridad", resumida en expresiones como "mi casa allá, mi trabajo acá", u otros decires propios del estado en el que se vivencia el transmigrar como "mi casa y mi trabajo allá y acá". Relaciones y prácticas que se distinguen por usos y costumbres indicativos de un estilo de vida que trascienden los límites político-jurídicos en el espacio delimitado entre las ciudades de Posadas y Encarnación.<sup>6</sup> Este espacio no siempre resulta claramente definido dentro o fuera de sí mismo, porque no obstante necesitar traspasar los puestos de las fuerzas de seguridad de frontera, las prácticas cotidianas individuales y colectivas de trabajadores transfronterizos delimitan *un lugar* en su transitar e imponen un sentido de pertenencia e identidad que trasciende el límite geográfico.

## 2. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LA CIUDAD FRONTERIZA DE POSADAS

### 2.1 Trabajo, circulación y control en región de frontera

Los datos registrados a continuación se obtuvieron en diferentes instituciones públicas, y mercados establecidos y ambulantes;<sup>7</sup> se realizaron entrevistas para establecer el grado de conocimiento de la Ley de Migraciones vigente y los derechos que amparan a los hijos e hijas de migrantes (especialmente, a la salud y a la educación).<sup>8</sup> Se pudo observar, a partir de este trabajo, un desconocimiento notorio de la ley 25.871 y de los programas de regularización migratoria implementados a partir de la sanción de la ley tanto en las instituciones públicas del Estado como en el sector de trabajadores transfronterizos, así como de los ciudadanos en general. En las entrevistas fueron recurrentes, a su vez, los discursos xenófobos por parte de algunos funcionarios públicos y efectores de la salud, dejando entrever el enojo y la preocupación que genera la presencia de población migrante en la zona, la cual supuestamente "se instala en la Argentina afectando las posibilidades laborales de los nacionales".

El conocimiento de las leyes que rigen y rigen en la actualidad la cuestión migratoria se concentra en particular en la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y en ciertas depen-

<sup>5</sup> Datos del INDEC, EPH de 2003 y ECMI, 2002, registran que la población residente en Posadas, entre migrantes y nacidos en esta ciudad, asciende a 160.000 mujeres y varones de 0 a 65 años y más.

<sup>6</sup> Ya en el año 1883, Rafael Hernández comentaba en sus Cartas Misioneras "De Villa encarnación pasan diariamente a este lado más de cuarenta mujeres, con cargueros de mandioca, naranjas, miel...", fueron las abastecedoras en la ciudad de Posadas. Ciudad en la que mientras no hubo cura, los bautismos casamientos y defunciones eran registrados en la diócesis encarnacena...". La observación de la autora remite a la dependencia entre ambas ciudades, la que aun, habiéndose mejorado y complejizado sustancialmente las condiciones de vida y de abastecimiento, continua en vigencia acompañando los cambios socio-estructurales y demográficos. (Schiavoni, Lidia, *Pesadas cargas, frágiles pasos: las comerciantes fronterizas de Posadas-Encarnación*, 4/1993 ed. Asunción: Arte, Universidad Nacional de Misiones).

<sup>7</sup> Estas instituciones fueron: Delegación Nacional de Migraciones Jurisdicción Posadas; Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones; Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, dependiente del Ministerio de Gobierno; Parque de la Salud Dr. Ramón Madariaga; Centro de Atención Primaria de la Salud; Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud; Subsecretaría de Educación; Municipalidad de Posadas, y escuelas de la ciudad de Posadas (Escuela N° 729 Integración Latinoamericana, Escuela N° 53 Bartolomé Mitre, Escuela N° 4 Fraternidad, Escuela N° 3 Domingo Faustino Sarmiento, Bachillerato Polivalente N° 9). Mercados "La placita" y "La placita del puente".

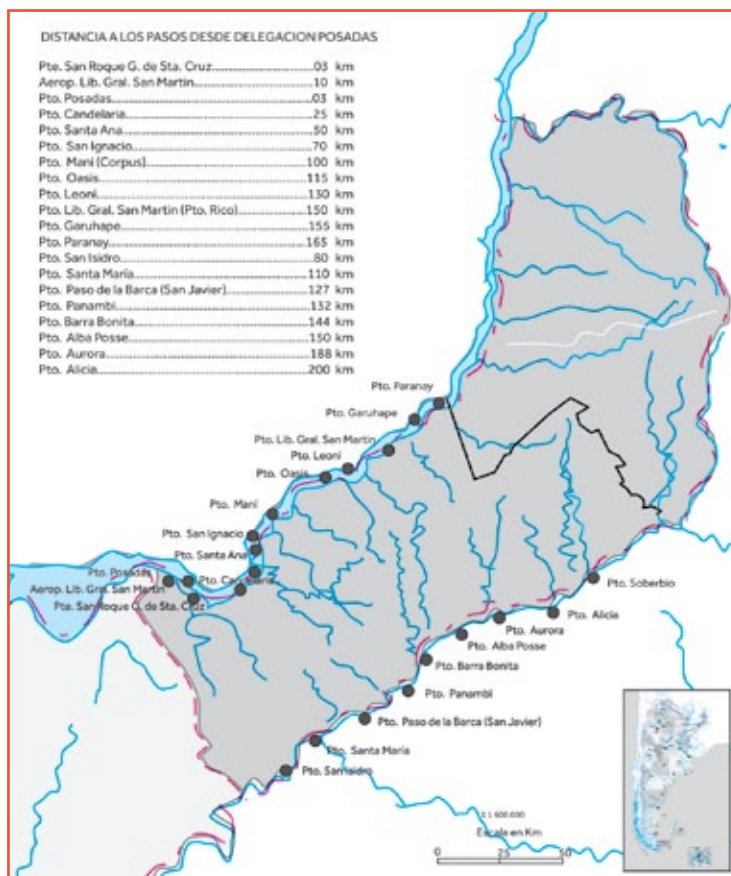
<sup>8</sup> Funcionarios y otros agentes de las Instituciones mencionadas, encargados de departamentos de las mismas, Delegado del Sindicato de Vendedores Ambulantes, Delegada de la Placita el Puente, directores de escuelas, maestras y madres. Migrantes con radicación temporaria y definitiva, trabajadores transfronterizos: vendedores ambulantes, obreros de la construcción, mujeres ocupadas en el servicio doméstico.

dencias que deben hacer uso de la ley en el marco de sus atribuciones. En este punto, conviene detenerse en el conjunto de gestiones emprendidas por los organismos del Estado que tienen a su cargo la misión de control y capacitación sobre derechos humanos vinculado a las categorías de migrantes y sus hijos/as menores de 18 años. La Delegación Posadas de la DNM cuenta con una planta de 160 trabajadores de los cuales la mayoría se ubica en los "pasos de frontera", mientras que en la oficina central trabajan 32 empleados. Las responsabilidades de la Delegación se distribuyen entre los siguientes sectores: admisión de extranjeros, control de permanencia, sistemas y control migratorio. En estos sectores se realizan los trámites de solicitud de residencia MERCOSUR y EXTRAMERCOSUR, y se gestionan las prórrogas de permanencias en calidad de turistas, residentes temporarios y radicaciones.

Con el fin de regularizar la situación en el país de migrantes en situación irregular, la Delegación Posadas de la DNM, junto con Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y las representaciones consulares, realizan operativos de información, control y radicación.

En el siguiente mapa se puede observar los "pasos de frontera" correspondientes a la jurisdicción Posadas de la DNM: se trata de 22 pasos ubicados en las márgenes de los ríos Paraná y Uruguay, donde actúan Gendarmería, Prefectura y la Policía de la Provincia de Misiones. Se observa que por el río Paraná esta jurisdicción tiene alcance desde Posadas hasta el Puerto de Paraná; y por el río Uruguay, desde el Puerto San Isidro hasta el Soberbio. El resto de la provincia pertenece a la Jurisdicción de Iguazú.

**MAPA: PASOS DE FRONTERA CORRESPONDIENTES A LA DNM DE LA JURISDICCIÓN DE POSADAS EN LA PROVINCIA DE MISIONES**



Fuente: Delegación de Migraciones de Posadas, Misiones, 2011.

Existe una intensa circulación en los diferentes pasos de fronteras señalados en el mapa. De acuerdo con los comentarios de la Jefa de la DNM de la Jurisdicción de Posadas, entre ambas jurisdicciones de la provincia se sobrepasa fácilmente el millón de personas que circula por todo el territorio de Misiones; este número da la pauta de que se sitúa en una *región de frontera*,<sup>9</sup> cuyas dimensiones de transnacionalidad son percibidas como una asidua práctica de movilidad permanente, que a su vez se traduce en configuraciones de interacciones fluctuantes en cada uno de los pasos de una costa a otra, ya sea entre Paraguay o Brasil.

Los cursos de capacitación dirigidos a las distintas fuerzas de seguridad que participan en conjunto en los puestos de pasos de frontera se realizan con regularidad. Sin embargo, en la práctica no se concretan las transformaciones que estas iniciativas debieran impulsar. Es decir, se advierte que persisten prácticas discriminatorias, pero no por falta de capacitación.

Si bien se hace hincapié en la reestructuración<sup>10</sup> del paso de frontera entre las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), el mismo presenta una gran complejidad debido al intenso tránsito y circulación que se produce en el Puente Roque González de Santa Cruz, que da lugar a permanentes anomalías y genera severos problemas para las personas en tránsito. El paisaje del paso fronterizo muestra las extensas filas de autos, colectivos y personas que se ven retrasadas durante horas al momento del cruce.

Entre los problemas más graves que se observan en el lugar de control, se podrían señalar aquellos que se vinculan directamente con los derechos de las personas en tránsito. En este sentido, el trato hacia las personas, cualquiera sea la nacionalidad, no es igualitario: las diferencias están marcadas fundamentalmente por pertenencias y ocupaciones sociales, como la de los *trabajadores transfronterizos* (pasera/os, obreros de la construcción, chipera/os, bagalleros, entre otros).<sup>11</sup> Además, se observa una notable arbitrariedad en el control de mercaderías, en algunos casos excesivamente restrictiva y tan laxa en otros que incluso concluye en soborno.<sup>12</sup>

## 2.2 Problemas específicos de Misiones: trabajo infantil y trata de personas. El control de la Delegación Posadas de la DNM y el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia

Entre las actividades de control que se realizan en la provincia de Misiones se pueden mencionar los operativos que la Delegación Posadas de la DNM realiza conjuntamente con Gendarmería

<sup>9</sup> Sobre el concepto "región de frontera", cabe destacar el concepto desarrollado por Abinzano, quien afirma que "... la frontera, entendida no como una línea divisoria que separa y/o contacta subsistemas nacionales diferentes, ni como una membrana que selecciona flujos de diversa índole (personas, mercancías, mensajes, etcétera), sino como un espacio de considerables (y muy variables) dimensiones donde los efectos de las fronteras internacionales (límites) se hacen sentir en forma permanente siendo consubstanciales con la vida social misma de esas regiones, con las identidades culturales, con las actividades, proyectos y expectativas de la mayoría de la población" (En *Estudios Regionales*, Año 9, Nro. 17, noviembre de 2000).

<sup>10</sup> Para la agilización del tránsito en el Paso Internacional Puente San Roque González de Santa Cruz, en Posadas, se agregaron casillas de ingresos y egresos, un sector exclusivo de micros interurbanos, tres primeras máquinas, equipamiento de computadoras, incorporación de 33 nuevos Inspectores. Entre seis y nueve supervisores, incorporación de un nuevo agente de sistemas, tres a ocho tesoreros (información brindada por autoridades de la DNM).

<sup>11</sup> Denominación que remite al término del lunfardo "bagallo": fardo, bulto. En el paso fronterizo se tilda como bagalleros a los que pasan ropa, zapatillas, ojotas, cigarrillos, electrónicos, colchas, electrónicos, etc.

<sup>12</sup> Casos que se vinculan a personal de Aduana cuyo control se restringe a mercaderías, aunque según datos recabados con personal de Migraciones, han reconocido las faltas cometidas por personal de la Delegación en el control de la documentación, aplicando las sanciones prescriptas para estos casos.

Nacional, Prefectura Naval, el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) y representaciones consulares en secaderos de yerba mate y en las actividades dedicadas a la forestación. Se trata de controles de “trabajadores estacionales” que son contratados de manera “informal” para la actividad de la *arefa*<sup>13</sup> de la yerba y otras actividades en la forestación, llevadas a cabo en el interior de la provincia por productores de mediana y pequeña escala. Un número importante de estos trabajadores proviene de Paraguay, y entre ellos hay varones menores de edad. En el marco de distintas entrevistas realizadas a diferentes funcionarios de la Delegación Posadas de la DNM, se han observado discursos muy preocupantes referidos a la migración paraguaya en la zona:

“Nosotros entre las actividades que realizamos en la jurisdicción que nos corresponde salimos a hacer controles de los trabajadores rurales porque justamente muchos de ellos son los denominados como golondrinas que vienen de Paraguay, no tienen permisos de residencia, por lo tanto no podrían trabajar en esas condiciones y menos si hay menores, aunque ellos ni se dan por enterados de la irregularidad...”<sup>14</sup>

En el marco de las distintas entrevistas realizadas en el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones, se ha comentado:

“Una de las actividades importantes que llevamos a cabo sobre la problemática de los derechos de la niñez, es la del control en la zona rural donde se ubican a niños trabajando junto a su familia en la época de la *arefa*, la mayoría son argentinos entre algunos que vienen especialmente de Paraguay, aunque pueden ser también paraguayos por parte de madre o padre pero que hicieron su radicación para cobrar los planes sociales. Pero debemos tener en cuenta que acá siempre trabajaron los niños junto a los padres en la chacra y eso es difícil que cambie porque los pequeños productores no pueden pagar mano de obra...”<sup>15</sup>

De estos fragmentos se desprende que las relaciones y medios laborales descritos trascienden la “informalidad”, ya que se trata de condiciones de irregularidad tanto desde el ámbito de la documentación como del empleo de mano de obra que incluye a niños y niñas. Sin embargo, lo más significativo es que en los discursos de los funcionarios se reconoce con mayor énfasis los “usos y costumbres” de la zona antes que el contenido de la ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Lejos de pretender resaltar el desconocimiento (aunque en algunos casos es notorio), se ha tratado de ubicar la persistente naturalización de varios hechos involucrados (el trabajo infantil, la situación de irregularidad) incluso desde las altas esferas, situación

<sup>13</sup> Palabra de origen portugués, refiere a tarea, trabajo. Denominación regional de la cosecha manual de la yerba mate que permite seleccionar las hojas maduras y de pericia para no dañar la planta.

<sup>14</sup> Entrevista a funcionaria de la Delegación de Dirección Nacional de Migraciones de Posadas, Misiones.

<sup>15</sup> Entrevista al Ministro de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones.

que genera dilaciones en la puesta en práctica de acciones tendientes a cambiar esta situación.

Al mismo tiempo, las autoridades migratorias informaron que en la terminal de ómnibus de Posadas se realizan controles de viajeros con el fin de detectar irregularidades en la documentación de identidad. Este tipo de registro tiene por objeto la verificación de la documentación regular de los nacionales, así como también el control de la documentación de los migrantes según las categorías de residentes permanentes, temporarios o transitorios.

Dichos operativos también cooperan en el hallazgo de casos de personas que son víctimas del delito de trata, en la mayoría de los casos menores de edad que se trasladan solas o en compañía de entregadoras o *paseras*, como se las denomina en la jerga local. Las niñas y adolescentes pueden ser de origen nacional u oriundas de Paraguay,<sup>16</sup> casos que muestran variantes vinculadas especialmente a la indocumentación o a las documentaciones falsas.

Esta información coincide con informes de la Licenciada en Trabajo Social a cargo del Departamento de Trata de Personas del Ministerio de Derechos Humanos de la provincia, quien en una entrevista comentaba:

“Es complicada la situación de las chicas que vienen de Paraguay. En la mayoría de los casos no tienen documentos cuando su lugar de procedencia es algún pueblito del interior del Paraguay, en esos casos, por ejemplo, no se les puede detectar la edad, cuando se comienza a rastrear a la familia resulta que tampoco tienen documentos, es un problema grave en Paraguay [...] en otros casos vienen con documentos falsos, lo que nos da la pauta de que ya están en medio de una red donde intervienen otros implicados. En el año 2009 fue alto el porcentaje de chicas paraguayas que se detectaron”.<sup>17</sup>

En términos generales se podría mencionar que los operativos realizados en las terminales de ómnibus de diferentes localidades de la provincia dan resultados satisfactorios cuando intervienen las fuerzas de seguridad de la Policía y de Gendarmería, porque son numerosos los casos en que miembros de la red de traficantes de personas evaden los puestos de paso de fronteras. La estrategia es la del cruce del río Paraná en canoas, de una costa a la otra; ya en suelo argentino, las mujeres tienen la instrucción de caminar hasta la ruta donde deben tomar un ómnibus que las conducirá hasta “tal” terminal, donde las espera “tal” señora que las conducirá al último destino.

Según un informe de gestión de la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Derechos Humanos de la provincia (2008-2010),<sup>18</sup> el 21 por ciento de las chicas rescatadas se corresponde con muchachas de origen paraguayo, mientras que el 79 por ciento son oriundas de

<sup>16</sup> En estos casos se convoca a la psicóloga del Departamento de Trata del Ministerio de Derechos Humanos para la realización de la entrevista. Una vez registrados los casos se sigue la vía correspondiente a través del Consulado de Paraguay en Posadas, desde el cual se efectúa el reenvío de las niñas y adolescentes para la restitución en sus hogares.

<sup>17</sup> Directora de Participación y Liderazgo a cargo del Departamento de Trata y Tráfico de Personal del Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones.

<sup>18</sup> Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades, *Camino a la dignidad. Informe 2008-2010* (Misiones: Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones, 2010).



la provincia de Misiones. En el mismo informe se detallan diferentes actividades de capacitación y sensibilización sobre la problemática de violencia y discriminación de género, y la ejecución de acciones tendientes al desarrollo del Programa Hambre Cero. Sobre los derechos de las personas migrantes en particular, las tareas desarrolladas han sido principalmente: (i) la articulación de políticas migratorias en la zona norte con sede en la localidad de Puerto Iguazú y en zona sur con sede en la ciudad de Posadas, para abordar la problemática de violación a los derechos humanos (sobre todo el derecho a la identidad) y también para evitar la explotación laboral en el campo del trabajo doméstico, la construcción y en el ámbito rural de manera conjunta con gremios, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales; (ii) la realización de acciones de contención, albergue, gestiones para extranjeros; y, finalmente, (iii) la coordinación de una "didáctica en derechos humanos" para educadores de nivel medio de la zona de la capital, del cual participaron 120 docentes con el auspicio del Ministerio de Educación de la provincia de Misiones.

Los casos de víctimas menores de edad, involucrados en problemas que van desde violencia, trabajo infantil, víctimas de trata de personas y abuso sexual, entre otros, exigen desde las instituciones a cargo respuestas efectivas y resoluciones sin demoras.

### 2.3 Acceso a la educación de los niños y niñas migrantes y de hijos e hijas de migrantes

Según los datos estadísticos sobre la cantidad de alumnos extranjeros en la provincia de Misiones, en los 17 departamentos se observa un total de 1.327<sup>19</sup> inscriptos extranjeros, la mayoría provenientes de los países limítrofes (207 brasileños/as y 950 de origen paraguayo).

Los casos de niños y niñas migrantes que asisten a establecimientos educativos de Posadas responden a que las escuelas se hallan proximas a la zona comercial donde se encuentra un número importante de trabajadores transfronterizos, o bien por el asentamiento de asilados de origen laosiano.<sup>20</sup>

En el marco de esta investigación, se entrevistó a directivos y docentes de distintas escuelas y bachilleratos. Estos diálogos permitieron constatar que la mayoría de los directivos de las diferentes escuelas desconocen el contenido del artículo 7 de la Ley de Migraciones. Ante la pregunta referida a la presencia de alumnos/as migrantes, en muchos casos entendieron que nos referíamos a niños/as de "descendencia europea", acorde a la construcción del *imaginario europeo y pionero* en la provincia.

Cuando se les mostraba a las directoras un cuadernillo sobre la ley utilizado en capacitación, señalaban que nunca habían visto ni habían recibido capacitación alguna, aunque sostenían que llevaban a la práctica algunos de sus contenidos. La mayoría de ellas estaba al tanto de que, por ejemplo, "la traba con los hijos de inmigrantes no es el ingreso sino el egreso, porque no se les puede dar las certificaciones correspondientes si no cuentan con la radicación definitiva".

En la visita realizada a la escuela secundaria Bachillerato Polivalente N° 9, ubicada también en los

<sup>19</sup> Datos del Ministerio de Educación sobre "Alumnos extranjeros por países, localidades y departamentos", del 30 de abril de 2010.

<sup>20</sup> Ciudadanos laosianos fueron aceptados en Argentina (decreto 2073/79) durante la última dictadura militar. A Posadas arribaron en marzo de 1980 con el status especial de refugiados de guerra, bajo el auspicio de ACNUR. En 1984 se asentaban 61 familias que sumaban 286 miembros, en la actualidad se registran aproximadamente 120 familias relocalizadas en diversos barrios por la Empresa Binacional Yacypetá.

alrededores de La Placita, uno los mercados modelo, su directora relató que muchos de los alumnos paraguayos son hijos de empleadas domésticas que trabajan en Posadas; éstas viajan todos los días desde Paraguay a sus trabajos y traen consigo a sus hijos para que asistan a la escuela. La entrevistada agregó: "...todos los alumnos paraguayos que concurren al establecimiento fueron excelentes alumnos en todas las áreas y tampoco tuvieron problemas en integrarse con sus compañeros [...] Ahora tenemos dos alumnos paraguayos, uno que está tramitando su residencia definitiva y el otro ya tiene su DNI argentino".

Otra de las zonas elegidas para este análisis fue el Barrio Yacyretá, ubicado al oeste de la ciudad de Posadas, donde en las instituciones educativas ingresan niño/as migrantes en su mayoría de origen paraguayo y laosiano (estos últimos son en general hijos/as de laosianos/as refugiados/as de la guerra civil de su país). El derecho a la educación no les fue negado a los/las niños/niñas provenientes de Laos, pero una de las directoras recordó que en sus años como maestra en la actual escuela fueron los padres de los/las niños/as misioneros/as los que se opusieron a que sus hijos/as concurren a la escuela con niños/as laosianos/as.

Por su parte, la escuela N° 729 Integración Latinoamericana,<sup>21</sup> también ubicada en el Barrio Yacyretá, actualmente cuenta con dos alumnos paraguayos. Al consultar en esta escuela sobre el ingreso de niños y niñas migrantes, señalaron que aceptaron incluso a alumnos que no contaban con el DNI argentino pero reconocieron que luego tuvieron inconvenientes con el egreso de estos chicos/as, ya que no pueden entregar el certificado de séptimo grado a los alumnos que no tienen el DNI porque "no lo pueden registrar en el sistema".<sup>22</sup>

Al indagar sobre el marco legal, se consultó a las máximas instituciones públicas y estatales competentes en el tema: el Consejo Educativo de la Provincia y la Subsecretaría de Educación y, específicamente, a las áreas de supervisión del nivel primario (departamento Posadas) y secundario (escuelas técnicas de la provincia).

Las respuestas obtenidas fueron las siguientes: las normativas educativas en la provincia de Misiones se rigen con la Ley General de Educación de la Provincia, ley 4.026, en el marco de la Constitución Nacional y la Constitución Provincial, la Ley de Educación Nacional 26.206 y la Ley de Educación Superior 24.521. En particular, la ley provincial 4.026 cuenta con disposiciones específicas en lo que respecta al "Área de Frontera" en el artículo 5 del capítulo II y en el artículo 6 del capítulo III sobre "Política Educativa para la Integración Supranacional".<sup>23</sup> Estos capítulos se refieren a la necesidad de contemplar en los contenidos la biodiversidad de la provincia y el respeto hacia las singularidades que ella implica, a saber: "...d) incluir contenidos curriculares que intensifiquen el conocimiento del patrimonio cultural argentino y estimulen la adhesión de los valores que lo sustentan; e) preparando

<sup>21</sup> Escuela acogida al proyecto de incorporar la lengua guaraní como materia curricular; ya cuentan con idioma portugués y para llevar adelante el proyecto de escuelas del MERCOSUR "deben" incorporar la lengua guaraní, según manifestó su directora.

<sup>22</sup> En la Primera Parte de este Informe se refiere el panorama del acceso a certificados y títulos. En la Segunda Parte se reseña el trabajo de las Mesas Interinstitucionales al respecto.

<sup>23</sup> 'Normativa Educativa completa de la Pcia. de Misiones' <<http://www.mcye.misiones.gov.ar/normativa.html>> [Consultado en 3 febrero 2012]

los recursos humanos con formación pluricultural y plurilingüística para un eficiente desempeño en el área;<sup>24</sup> con la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con acciones culturales y educativas que fomenten la integración.<sup>25</sup>

La provincia de Misiones no cuenta con normativas específicas para niños/as migrantes o hijos/as de migrantes a nivel provincial, sino que se rige por el Protocolo del MERCOSUR, específicamente, por el Mecanismo para la implementación del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico,<sup>26</sup> en el que los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay establecieron las pautas para el reconocimiento de equivalencias de lo que respecta al sistema educativo de cada uno, en virtud de los principios y objetivos enunciados en el Tratado de Asunción suscripto el 26/03/1991 (Tratado del Mercosur).

En el Protocolo se establece que para iniciar los trámites del reconocimiento de equivalencias se requiere: a) Documento de acreditación de identidad o Documento Nacional de Identidad o Cédula de Identidad o Pasaporte (con vigencia actualizada) o, excepcionalmente, Certificado de Nacimiento para los menores de edad. Asimismo, el inciso b) del mismo Protocolo dispone que en este marco se adoptarán "criterios flexibles acerca de la documentación de identidad necesaria a los efectos de la continuación de los estudios de educación básica, aceptando la documentación de identidad del país de origen, hasta tanto concluya los trámites relativos a la documentación migratoria".<sup>27</sup> Se observa, aquí, un claro obstáculo para los argentinos o extranjeros que no cuentan con el DNI argentino o una identificación en regla de su país de origen.

En las oficinas de la administración visitadas en el marco de esta investigación, la mayoría de los trabajadores entrevistados desconocen la Ley de Migraciones. Algunos encontraron la disposición del artículo 7 como "obvia" e innecesaria, ya que las instituciones educativas nunca han negado la admisión de alumnos sin DNI a los diferentes ciclos lectivos. "En la Constitución Nacional dice que 'todos los habitantes del pueblo argentino tienen derecho a estudiar', entonces cómo nosotros vamos a actuar en forma contraria de lo que establece la ley máxima del país, todos los argentinos y no argentinos que vivan acá tienen el derecho a estudiar...", expresó uno de los supervisores de escuelas técnicas de la provincia.

Es preciso destacar que los directivos de las escuelas visitadas muestran su política y predisposición de no limitar el ingreso a todos aquellas/os niñas/os que no cuenten con el DNI argentino, con la condición de que regularicen su situación durante el año. Sin embargo, no hay que olvidar que el artículo 7 de la Ley de Migraciones garantiza el acceso a la educación a todas las personas extranjeras y en ningún caso se puede condicionar el ingreso a la escuela mediante la obtención del trámite de radicación en ese año.

<sup>24</sup> Incisos d y e del Capítulo II, artículo 5 de la ley 4.026.

<sup>25</sup> Ver Inciso c del Capítulo III, artículo 6 de la ley 4.026.

<sup>26</sup> MERCOSUR/CMC/DEC.N°06/06- Córdoba, 20/07/2006.

<sup>27</sup> El Protocolo contiene como Anexo la Tabla de Equivalencias para el Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel primario básico fundamental y el medio secundario no técnico.

## 2.4 El derecho a la salud de niños y niñas migrantes y de hijos e hijas de migrantes: normas y prácticas en el sistema de salud de Posadas

En general, la Ley de Migraciones 25.871 es desconocida por los agentes del Sistema de Salud Pública de la Ciudad de Posadas, aunque la presencia de extranjeros (cualquiera sea su situación migratoria) es parte de la cotidianeidad de la ciudad y la provincia. En el marco de esta investigación se entrevistó a pacientes, profesionales, funcionarios y diversos especialistas del Parque de la Salud,<sup>28</sup> institución que centraliza la oferta de atención pública a la salud más compleja y completa de la provincia, en general, y de la ciudad de Posadas en particular.<sup>29</sup>

Según las personas entrevistadas, los hospitales que reciben más flujo de "población extranjera"<sup>30</sup> son el Hospital Escuela de Agudos Dr. Ramón Madariaga, el Hospital de Pediatría Dr. Fernando Barreyro y el Hospital Materno Neonatal. Teniendo en cuenta las demandas de atención, se ha instrumentado una clasificación de la población extranjera que permite no solamente un ordenamiento en la atención, sino además la aplicación de los co-seguros requeridos. Esto se debe a que continúa vigente el decreto provincial 488/2000 que establece en su artículo 1° la implementación de un "Sistema Solidario de Salud para todos los servicios brindados en los establecimientos Asistenciales pertenecientes al Ministerio de Salud Pública...", aclarando en el artículo 2 que:

"...Las Obras Sociales, entidades de medicina prepaga, compañías de seguros, empleadores en general, **extranjeros sin residencia legal en el país** y terceros obligados, abonarán la totalidad de los gastos que demande la prestación. Tales gastos incluyen los honorarios profesionales, gastos sanatoriales y la provisión de insumos médicos, farmacológicos, servicio de enfermería, prácticas específicas y cualquier otro gasto que ocasione la prestación..." .

Se advierte que esta norma es discriminatoria en tanto establece una diferenciación basada en la situación migratoria de la persona, en clara contradicción con el artículo 8 de la Ley de Migraciones y el principio de igualdad dispuesto en el artículo 6 de la misma norma.

No obstante, cabe señalar que la intervención en los casos de personas que residen en ciudades limítrofes, que demandan atención y no poseen los recursos para abonar los co-seguros, ha sido tratada de otro modo, dando lugar, el 20 de abril de 2010, a la firma de un Convenio Marco de Colaboración y Cooperación entre la Gobernación del Departamento de Itapúa (Paraguay) y la provincia de Misiones (Argentina). Este convenio establece el procedimiento para la aceptación de pacientes

<sup>28</sup> El Parque de la Salud se ubica entre las Av. López Torres, Av. Domingo Cabred, Av. Mariano Moreno y Av. Marconi.

<sup>29</sup> En el año 2010 se sancionó la ley provincial que crea el Parque de la Salud, el cual se encuentra constituido por el Hospital Escuela de Agudos Dr. Ramón Madariaga, el Hospital de Pediatría Dr. Fernando Barreyro, el Hospital Materno Neonatal, el Hospital de Odontología, el Banco de Sangre, Tejidos y Biológicos, el Centro de Terapia Radiante, la Unidad Central de Traslados y Emergencias, la farmacia, el Laboratorio Central, la guardería, una cocina central, Central de Esterilizaciones, Hogar de Tránsito, capilla y la Unidad Académica de Docencia e Investigación.

<sup>30</sup> Cuando las personas entrevistadas se refieren a "población extranjera", incluyen bajo esta categoría a personas provenientes de la República del Paraguay y a aquellas que viven en la Argentina pero que no han regularizado su situación migratoria.

en los Hospitales de Nivel III de la Ciudad de Posadas.<sup>31</sup> Los beneficiarios de este acuerdo son los pacientes de nacionalidad paraguaya pertenecientes al sistema público asistidos en las entidades de salud pública del VII Departamento Itapúa, Paraguay.

Para ser derivadas, las personas internadas en hospitales o centros de salud del Departamento de Itapúa deberán contar con una orden de derivación firmada por la Subsecretaría de Salud de dicho departamento. Si bien el convenio incluye a los 30 distritos del Departamento de Itapúa, el flujo más numeroso proviene del distrito Encarnación, capital del departamento y ciudad limítrofe con la ciudad de Posadas. Los procedimientos para la aceptación de los pacientes que establece el Convenio Marco resultan extremadamente complejos y dificultarían la atención de pacientes que requieren intervenciones de urgencia. Sobre esta temática un informante señalaba:

*"...eso es más del deseo, del como debería ser, casi no hay casos, es muy complicado, por eso cuando hay una urgencia los paraguayos se mandan así nomás y acá le terminan cobrando todo...sea quien sea, viejo, mujer, niño, hombre, parturienta...y lo mismo pasa con los que están acá de paso, imaginate lo que es conseguir una derivación del Hospital de Encarnación y tramitar que te reciban acá..." (Enfermero, Parque de la Salud).*

Las opiniones sobre la implementación de estas modalidades de atención a extranjeros son variadas. Las entrevistas realizadas entre el plantel de administrativos (principalmente entre aquellos que designan los turnos) dan cuenta de un marcado descontento con la atención a personas que no tienen nacionalidad argentina:

*"...pasa que esto es una ¡mina de paraguayos! [gesticula, exclama y baja el tono de la voz], vienen y nos sacan los lugares a los argentinos, mira si allá te van a atender, te cobran todo..." (Personal de atención al público, Parque de la Salud)*

*"...sí, caminá un poco y vas a ver la cantidad de patentes paraguayas que hay en el estacionamiento, vienen como si fuera su casa..." (Personal de atención al público, Parque de la Salud)*

*"... el problema no es tanto el médico que a veces ni sabe si el paciente es paraguayo, el tema es con los que atienden al público, ahí está el tema de la discriminación... se escucha siempre "esos paraguayos de m...", y al final al paraguayo, tenga o no, siempre se le cobra..." (Personal de la Unidad Académica de Investigación y Docencia, Parque de la Salud).*

*"...a veces una mamá argentina se queda sin atención porque vienen muchas paraguayas, pero no podemos dejar de darle el turno, a veces ni documento tienen, vienen con un pariente argentino y eso les salva un poco..." (Personal de atención al público, Parque de la Salud).*

<sup>31</sup> Los Hospitales de Nivel III son Hospitales de Alto Riesgo. En este nivel se incluyen acciones de bajo, mediano y alto riesgo. Entran en esta categoría los siguientes centros de salud: el Hospital Escuela de Agudos Dr. Ramón Madariaga, la Unidad Perinatólogica, dependiente del Hospital de Nivel III de Autogestión Dr. Ramón Madariaga, el Hospital Provincial de Pediatría Dr. Fernando Barreyro y el Hospital Regional de la ciudad de Encarnación, Paraguay.

En particular, el servicio de internación en el Hospital Materno Neonatal es muy solicitado: la encargada del Área de Servicio Social señaló que es numerosa la cantidad de mujeres paraguayas que se atienden en este hospital, ya sea para los controles del embarazo, el parto o el seguimiento posterior (cuando refieren a "mujeres paraguayas" aluden a personas que no poseen DNI argentino, sin residencia precaria y que residen principalmente en Posadas, Garupá o Candelaria, o bien en Encarnación). Al respecto, una persona que desarrolla tareas en Servicio Social de esa institución comentaba:

-*"Tenemos muchas mamás paraguayas que vienen a tener sus bebés, acá también ya se les hace el documento a los recién nacidos, se les pide el papel rosado<sup>32</sup> y los documentos de los padres, si no tienen documento argentino la constancia del documento en trámite, así los bebés ya salen como argentinos..."*

-[Entrevistador] ¿Y pasan todas las mamás por acá?

-*...Para que te voy a decir que si, en verdad algunas no pasan, le dan el alta y se van... algunas ni compañero tienen..."*

La situación referida por la entrevistada está plasmada en números en la tabla que se presenta a continuación:

**TABLA. DISTRIBUCIÓN DE LOS NIÑOS NACIDOS VIVOS DE MADRES PARAGUAYAS\* SOBRE EL TOTAL DE NACIMIENTOS REGISTRADOS. ENERO-SEPTIEMBRE DE 2011. INSCRIPCIÓN DELEGACIÓN SECCIÓN 4°**

PERIODO 2011	TOTAL DE NACIDOS VIVOS REGISTRADOS	NACIDOS VIVOS DE MADRES PARAGUAYAS SOBRE EL TOTAL DE REGISTRADOS	
	VALOR	VALOR	PORCENTAJE
Enero	37	6	16,2
Febrero	37	7	18,9
Marzo	132	8	6,1
Abril	156	7	4,5
Mayo	148	7	4,7
Junio	137	8	5,8
Julio	161	6	3,7
Agosto	178	8	4,5
Septiembre	184	8	4,3
<b>Totales</b>	1170	65	5,6

\*Madres paraguayas: mujeres sin DNI argentino ni residencia precaria, residentes en Argentina (Posadas, Garupá o Candelaria) o en Paraguay.

<sup>32</sup> La denominación técnica del "papel rosado" (nombrado así por su color) se refiere al Certificado Estadístico de Nacido Vivo, un documento donde constan los datos del recién nacido, fecha y hora de nacimiento, kilaje, medidas, impresiones de las huellas de los pies, firma de los médicos que atendieron el parto, dato de los padres, etc.

Si se observan los datos sobre la proporción de mujeres migrantes que se atienden en el hospital, se advierte que este porcentaje no justifica el mito de que la atención a las mujeres argentinas se ve entorpecida por la "oleada de mujeres paraguayas que vienen a tener a sus hijos a la Argentina", discurso que surge reiteradamente en las entrevistas mantenidas a lo largo de esta investigación. Esto claramente muestra una posición discriminatoria y xenófoba que, además, no se sustenta en datos de la realidad.

En la práctica, los niños y niñas nacidos de mujeres argentinas o extranjeras son inscriptos inmediatamente y se les tramita el DNI argentino; el personal debe brindar asesoramiento a los pacientes del Hospital Materno y Neonatal con el objeto de garantizar que cada nacido disponga de su "papel rosado" -que cuenta con la información necesaria para la confección de la partida de nacimiento- y soliciten el DNI de su hijo antes de abandonar el hospital.

Por otra parte, las personas entrevistadas señalaban que, en los casos de hijos/as de mujeres paraguayas, el inicio del trámite para que el recién nacido disponga del DNI argentino no garantiza la residencia en Argentina pero facilita que el niño pueda acceder a determinados derechos:

*"...aunque el bebé salga con el documento argentino ellos igual se van a vivir al Paraguay, porque viven allá, vienen unas semanas a la casa de algún pariente y esperan tener [dar a luz] y después se quedan entre acá y el Paraguay, van y vienen... pasa que para los planes tiene que tener documento argentino, si los padres son paraguayos, para algunos planes, le buscamos un tutor argentino, suegra, tío... para que la criatura no pierda algunos beneficios..." (Personal a cargo de la inscripción a los diferentes planes sociales, Parque de la Salud).*

En lo que respecta a maternidad y niñez, los planes que suscitan mayores consultas y resultan más requeridos son el Plan Provincial Mamá y el Plan Nacer (SUMAR). El Plan Provincial Mamá involucra acciones orientadas a optimizar la protección integral de la mamá y el bebé (se asigna una ayuda mensual de 200 pesos para el 6º, 7º y 8º mes de embarazo, y de 400 pesos si dentro de los 45 días del nacimiento se presenta fotocopia del DNI del recién nacido y su inscripción en el Plan Nacer). Uno de los objetivos del plan es garantizar la identidad de todos los nacidos vivos en la provincia y proveer de "DNI 0 años" en el ámbito de las maternidades y delegaciones del Registro Provincial de las Personas. Este plan, destinado a mujeres embarazadas con DNI residentes en la provincia, que no tengan cobertura de obra social y que se encuentren inscriptas en el Plan Nacer, lo convierte, por sus requerimientos, en exclusivo para personas que acreditan su identidad con el DNI argentino. En este sentido, algunos agentes sanitarios comentaban:

*- "...este plan solo para mamás argentinas, hay mamás que consultan pero no tienen el documento [DNI].*

*- [Entrevistador] ¿Y esas que no tienen documento, son de por acá o del Paraguay?*

*- "Sí, no del Paraguay, de acá... ya hace rato viven por acá, pero no son argentinas, tienen do-*

*cumento paraguayo o ni tienen, viene gente del interior, pobre, y que hace 25 años que no tienen documento, nosotros tratamos de ayudar en lo que podemos acá en la oficina del Registro."*

-[Entrevistador] ¿Son muchas las consultas de mujeres indocumentadas paraguayas?

*"...medio mucho, más de Candelaria y Garupá que vienen a atenderse por acá, hay mucha gente que viene y se queda en la casa de la suegra, del hermano y ahí ya se quedan en la Argentina, pasa que ellos están mal allá, mucha pobreza, entonces vienen a consultar para atenderse."*

-[Entrevistador] Veo que te afecta mucho esa situación. ¿Qué les decís, cómo hacés para ayudarlas?

*-Y me toca, soy mujer y mamá. Ahí nomás les mando para dentro a hablar con M..., a la oficina a que pidan su documento, ya algunas con la panza grande..." (Agente sanitaria, Parque de la Salud).*

Como se dijo, otro de los planes más requeridos en el marco del Programa Nacional de Salud es el Plan Nacer (hoy SUMAR).<sup>33</sup> Al igual que el plan provincial, este también requiere que la madre, el niño o la niña dispongan de DNI, aunque para la incorporación a este plan se han implementado otras estrategias inclusivas: en caso de que la madre sea indocumentada, se la reemplaza en las fichas de inscripción por la figura de un tutor argentino. Este tutor puede ser un familiar cercano, o bien, como se ha manifestado, el propio agente sanitario del Parque de la Salud. Esta inscripción se realiza en dos modalidades: fija o móvil. La inscripción fija se concreta en cada efector público (centro de salud, hospital, unidad sanitaria). La móvil se produce cuando los promotores de salud visitan los hogares del barrio para buscar embarazadas y niños y niñas menores de seis años que habiten ese domicilio.<sup>34</sup> Esta modalidad es más frecuente en las zonas competentes a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).<sup>35</sup>

En esta investigación se realizaron también entrevistas en uno de los CAPS ubicado en Villa Lanús (Barrio A-3-2 y Loma Poí) de la ciudad de Posadas. Este CAPS, el número 26, se encuentra en un barrio cuya población proviene de otras zonas de la ciudad. En su mayoría, es población relocalizada por la suba de la cota del embalse correspondiente a la Represa Hidroeléctrica Yacyretá. Los/as profesionales y el personal administrativo que trabaja en este CAPS señalan que la población demandante de atención ha crecido significativamente en los últimos tiempos, especialmente en lo que respecta a mujeres y niños. Este crecimiento torna limitados los recursos disponibles (la deman-

<sup>33</sup> En la Municipalidad de Posadas, en el Departamento de Asuntos Barriales, se obtuvieron datos sobre el Plan Nacer. Allí se constató que se hace visible la presencia de niños y niñas nacidos en nuestro país, con DNI argentino, pero con padres de nacionalidad paraguaya, y varios casos en los que la madre es argentina pero con residencia en Paraguay. Casos que no son excluidos del programa, siempre y cuando presenten el último control médico realizado en la ciudad de Posadas, aunque se encuentran en situación de irregularidad migratoria residiendo en Argentina, o en su país de origen.

<sup>34</sup> Los Promotores de Salud actualmente realizan la búsqueda de la demanda. Mediante la visita a cada uno de los hogares que se encuentren dentro de su recorrido, los promotores registran, a través de las planillas del Plan Nacer, a la población objetivo. Cada beneficiario obtiene un carnet con el que es identificado. Información disponible en la página web: 'Gobierno de la Provincia de Misiones- Ministerio de Salud Pública - MODALIDAD DE INSCRIPCIÓN' [http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3627&Itemid=152](http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3627&Itemid=152)

<sup>35</sup> El objetivo de los CAPS es preservar y restablecer la salud del individuo, la familia y la comunidad mediante acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación, reforzando la capacidad resolutoria de unidades de primer nivel de atención.



da de métodos anticonceptivos, por ejemplo, ha aumentado en un 100 por ciento).

De acuerdo con los datos obtenidos en el marco de esta investigación, este incremento se debería no solamente al crecimiento vegetativo sino también a una mayor demanda de atención y asistencia de parte de población paraguaya. En este sentido, algunas personas entrevistadas afirman que los extranjeros "...suelen llegar en *combis* o camionetas llenas, se atienden y luego regresan al Paraguay". Estas afirmaciones claramente dan cuenta de los discursos discriminatorios y xenófobos que asocian la migración a la utilización espuria de los "recursos propios". Son discursos que, no obstante registrarse con asiduidad en esta zona, se reproducen en otras localidades e incluso en otros países que reciben flujos migratorios importantes, aunque sin estadísticas u otros datos que los respalden.

Las condiciones de vida y de acceso a servicios en el Barrio Ñu Porá, según exponen los promotores de salud, son muy precarias. Se producen además distintas situaciones de violencia, maltrato, violaciones, venta y consumo de drogas y alcohol. En base a la experiencia que poseen en el barrio, afirman que se encuentran varios grupos familiares del Paraguay, mujeres y niños "indocumentados" (incluyendo de manera genérica a quienes no tienen ninguna documentación o sólo no tienen DNI argentino) que alternan su residencia entre Argentina y Paraguay, y que "...se atiende a todos por igual...", aunque en el CAPS se desconozca el contenido de la Ley de Migraciones.

### 3. LA SITUACIÓN PARTICULAR DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LA ZONA DE LA TRIPLE FRONTERA<sup>36</sup>

La ciudad de Puerto Iguazú se encuentra ubicada al norte del Departamento de Iguazú, provincia de Misiones. De acuerdo con los datos relevados en el Censo Nacional 2010, la población total de este departamento es de 82.227 habitantes, de los cuales 6.276 han nacido en el extranjero; esto representa un 7,63 por ciento del total de la población nacida en dicha jurisdicción (de esas 6.276 personas extranjeras, 5.461 han nacido en países limítrofes, y de ellas, 4.413 en el Paraguay, lo cual representa 70,31 por ciento).<sup>37</sup>

La actividad económica de esta zona está centrada en el turismo que se desarrolla en las Cataratas del Iguazú, ubicadas a 23 kilómetros de la ciudad de Puerto Iguazú. Otras importantes actividades económicas tienen que ver con el comercio internacional, ya que Puerto Iguazú se conecta con la ciudad brasileña de Foz do Iguazú a través del puente internacional Tancredo Neves.<sup>38</sup> El turismo, la hotelería y el comercio son las principales fuentes de trabajo. Otro dato que cabe resaltar es que el paso entre Puerto Iguazú y Foz de Iguazú es el segundo más transitado en nuestro país, después del

<sup>36</sup> Los datos señalados en el presente apartado fueron obtenidos por Cecilia Zsogón, licenciada en sociología, Universidad Nacional de Cuyo.

<sup>37</sup> Esta información se encuentra disponible en la página web de INDEC ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Cuadro P6-D. Provincia de Misiones, departamento de Iguazú. Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento, según sexo y grupo de edad. Año 2010.

<sup>38</sup> El puente internacional Tancredo Neves es la vía de acceso a Brasil y desde allí a Ciudad del Este, en Paraguay.

aeropuerto internacional de Ezeiza.<sup>39</sup>

El Puente de la Amistad que une Paraguay y Brasil es atravesado a diario por unos 18 mil vehículos y 20 mil peatones, movimiento que corresponde más al de un puente interurbano que al de uno internacional. Ahora bien, en términos de comerciantes, empleados, vendedores, compradores, transportistas e intereses comerciales, las interrelaciones entre ambos márgenes son tantas que el límite internacional puede parecer una abstracción en un espacio urbano continuo. Sin embargo, puede señalarse que es justamente debido a la presencia de dicho límite que tales interacciones ocurren: en otras palabras, es por el hecho de que cada ciudad pertenece a un Estado diferente (y por lo tanto a un espacio económico diferente) que los comerciantes venden, los compradores compran y miles de personas cruzan a diario la frontera.

Estas tres ciudades -Puerto Iguazú (Misiones, Argentina), Foz do Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay)-conforman lo que se conoce como "Triple Frontera",<sup>40</sup> zona que se consolidó a fines de la década de 1950 con la fundación de Puerto Stroessner, actual Ciudad del Este. La triple frontera constituye una región interconectada, caracterizada por la diversidad cultural a raíz de la presencia de personas de distintos orígenes, articulada transnacionalmente y movida por una economía comercial basada en flujos de productos y personas. Esta zona fronteriza vive principalmente del turismo y de un intenso comercio. Tiene una población "flotante" de alrededor de 50.000 trabajadores, que se trasladan a diario desde las respectivas ciudades aledañas.

En la ciudad de Puerto Iguazú se entrevistó a la directora del Hospital SAMIC para relevar información sobre el acceso a la salud de niños y niñas migrantes en la zona. La directora informó que la población migrante que se atiende en este hospital constituye aproximadamente el 30 por ciento del total, sumando la población que vive en Puerto Iguazú y aquellas personas que viajan especialmente para atenderse allí. En el área de internaciones, un 20 por ciento de los pacientes son migrantes, es decir, entre diez y quince personas por mes. Asimismo, la directora del hospital señaló que muchas mujeres embarazadas acuden desde Paraguay ("más que nada de Paraguay, de Brasil vienen muy poco"), alrededor de entre siete u ocho por mes. El hospital cuenta también con una oficina del Registro Civil para los recién nacidos. Las autoridades del hospital manifestaron que, en muchos casos, las pacientes provenientes del Paraguay asisten con sus familiares que viven en Puerto Iguazú.

Al indagar sobre el acceso a los planes de salud pública como el Plan Nacer, las autoridades del hospital SAMIC destacaron que los niños y niñas migrantes pueden acceder siempre que posean domicilio en la República Argentina; de allí que las madres paraguayas den el domicilio de algún pariente que habita en el municipio. También la directora comentó que, a partir de la implementación del Plan Nacer, aumentó en forma exponencial la cantidad de madres que llevan a sus hijos a los controles médicos y chequeos de rigor. En ese sentido considera que su implementación ha sido "muy positiva". Cabe

<sup>39</sup> Según datos de la DNM, la cantidad de personas que ingresó y egresó en el año 2010 por los tres pasos más transitados fue de: Aeropuerto Ezeiza Ministro Pistarini: 8.449.505; Puerto Iguazú - Foz de Iguazú: 7.612.903; Posadas - Encarnación: 6.975.049.

<sup>40</sup> La Triple Frontera es la zona donde el Río Iguazú confluye con el Paraná, delimitando así los bordes entre Brasil, Paraguay y Argentina.

destacar que la atención hospitalaria en esta zona se encuentra sujeta al sistema de arancelamiento.

En el área de educación se entrevistó a la directora de la Escuela Normal N° 8 de Puerto Iguazú (escuela secundaria), quien informó que el porcentaje de alumnos extranjeros que asisten actualmente a la escuela es bajo: aproximadamente cinco alumnos de un total de 700 (teniendo en cuenta que la matrícula "sube y baja" cada año). Estos adolescentes viven en el municipio, es decir que no se trasladan desde sus países de origen sino que la mayoría de las veces habitan en Puerto Iguazú. Al abordar específicamente la situación de los adolescentes migrantes, la directora señaló que en muchos casos tienen serios problemas con la elaboración de los boletines y especialmente con los "pases",<sup>41</sup> porque a los alumnos les resulta muy dificultosa la realización de los trámites en el Ministerio de Educación en Paraguay, en el Consulado, así como afrontar los costos económicos de estos trámites. En este sentido, la directora informó que tienen inconvenientes para inscribir a los alumnos en la escuela si no presentan el "pase" proveniente de la escuela en la que ha cursado los estudios previos. En principio esto indicaría un grave problema en el acceso a la educación de los y las adolescentes migrantes.

Se observa, pues, que es necesario profundizar la investigación sobre este aspecto y, en base a ello, pensar distintas acciones de incidencia con el fin de asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación por parte de los niños y adolescentes migrantes en la zona. En este sentido, es muy importante fortalecer los mecanismos de difusión de la Ley de Migraciones en las escuelas, ya que en ningún caso la irregularidad migratoria puede constituir un obstáculo para el acceso a la educación, y proponer mecanismos alternativos de inscripción en los establecimientos educativos para lograr que en ningún caso un niño, niña o adolescente se vea excluido de asistir a la escuela debido a la falta de documentación. Del mismo modo, debe contemplarse la distinta situación en que se encuentran estos adolescentes migrantes a los que se les dificulta, por su misma movilidad y situación económica, obtener la documentación necesaria para acceder a la educación.

Finalmente, es fundamental la articulación de iniciativas de trabajo dirigidas a la difusión de derechos en los hospitales, a los fines de asegurar el efectivo acceso a derechos en la zona, en condiciones de igualdad, tal como establece la Ley de Migraciones.

---

<sup>41</sup> Se refiere al certificado que expide la entidad educativa donde el adolescente cursó sus estudios anteriores, y que lo habilita a ingresar a otra escuela a continuar sus estudios.

## V. PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN <sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Las particularidades de las provincias de Río Negro y Neuquén (Región Comahue, Patagonia), tanto en lo específicamente migratorio como en lo referido a los derechos de la niñez y adolescencia, requieren ser encuadradas en un marco general para facilitar la comprensión del escenario actual de los derechos de la niñez y adolescencia en situación de migración.

En primer lugar, es importante señalar que no se conocen estudios de estas características en la Patagonia argentina y que, de hecho, ni siquiera se ha evaluado el impacto de la Ley de Migraciones en general ni, menos aún, su impacto en la niñez. A su vez, las provincias de Río Negro y Neuquén, como la Patagonia entera, constituyen una enorme zona de frontera con Chile y la presencia de "chilenos" en este territorio es preexistente a la instauración de los Estados nacionales.

Esta última circunstancia es central para explicar el modo en que se ha configurado el fenómeno migratorio en la zona. En este sentido, Pablo Lacoste sostiene que:

"Muchos historiadores argentinos y chilenos enseñan a los niños y a los jóvenes que el vecino es un país expansionista y sustractor de territorios. [...] para los chilenos, la Argentina ha despojado a Chile de la Patagonia, que jurídicamente le correspondía; para los argentinos, Chile ha sido siempre un país expansionista del cual es preciso desconfiar. En resumidas cuentas, a pesar del discurso oficial de los últimos años y del trabajo de las cancillerías, los historiadores, profesores, editoriales y publicistas que se dedican a la historia de las relaciones entre Argentina y Chile siguen construyendo un discurso chauvinista y xenófobo". <sup>2</sup>

El discurso hostil hacia el país vecino ha sido y es, entonces, el discurso oficial que circula en cada recinto educativo y en los textos escolares de diferentes niveles. Hasta 1984, los innumerables y permanentes conflictos limítrofes binacionales por estos territorios sureños impregnaron de características particulares las relaciones sociales de estas comunidades que, incluso hasta hoy, continúan estando fuertemente marcadas por la hostilidad. Así, la legislación de "seguridad en las fronteras" continúa teniendo un peso significativo; por demás, la legislación de "frontera", en algunos casos, abarca la totalidad de los territorios de Río Negro y Neuquén. <sup>3</sup>

Este rasgo histórico y socio-cultural descrito sintéticamente, hace que las resistencias subjeti-

<sup>1</sup> El presente capítulo fue realizado por la Clínica de Migración y Derechos Humanos, y la Cátedra Libre Don Jaime de Nevares, de la Universidad Nacional del Comahue; y la Pastoral Migratoria del Obispado de Neuquén. El equipo estuvo compuesto por Verónica Barros, Franco Bussi, Georgina Gonzales y Jorge Muñoz Villagrán.

<sup>2</sup> Lacoste es Historiador, Doctorado en Estudios Americanos-Facultad de Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Argentino, radicado en la actualidad en Chile. (Lacoste, Pablo (2003): *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1535-2000)*, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Santiago de Chile, Argentina)

<sup>3</sup> J. L. M. Muñoz Villagrán, *Los «Chilenos» en Neuquén, Argentina-- Idas y Venidas*. Neuquén: Educo, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2005.

vas a una legislación migratoria garantista en materia de derechos humanos tengan características y resistencias particularmente complejas.

Por otra parte, la ausencia de registros que den cuenta de las situaciones migratorias en general y de niñez en contextos de migración en particular, dificulta la realización de estudios más sistemáticos y de mayor profundidad específica. Por ello, para la elaboración de este trabajo se recurrió a "informantes claves", en su mayoría pertenecientes a instituciones estatales y de la sociedad civil con amplia trayectoria en la atención del fenómeno migratorio en la zona; todas ellas están caracterizadas por el alto compromiso público con la defensa y promoción de los derechos humanos, incluida la Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones, en el periodo 1984–2010.

En este capítulo, entonces, se describirán percepciones acerca del impacto de la Ley Nacional 25.871 de Migraciones y se analizará su (escaso) correlato en algunas normativas locales. Será necesario detenerse con algún nivel de detalle en el esfuerzo que significa, aún hoy, el acceso de una persona migrante a la residencia legal, y prestar atención al proceso de regularización migratoria en las provincias de Río Negro y Neuquén, ya que difiere considerablemente de las posibilidades de acceso que tiene el migrante que decide residir en la Ciudad de Buenos Aires o sus alrededores. Asimismo, se hará un breve repaso sobre la legislación local en materia de derechos de niñez, sobre todo en tres ámbitos específicos: salud, educación y reunificación familiar.

La información utilizada para la elaboración de este trabajo proviene de la información con que cuenta la Pastoral Migratoria y la que surge de las consultas y entrevistas realizadas para analizar los principales aspectos que hacen a la vigencia de los derechos de las personas migrantes, en particular de los niños y niñas, en las provincias de Neuquén y Río Negro. El principal aporte estará dado por la mirada de las personas migrantes, de las organizaciones que trabajan con migrantes (desde la sociedad civil y organismos gubernamentales) y, en particular, desde la Pastoral de Migraciones de Neuquén.<sup>4</sup> La presencia de personas migrantes en la Pastoral Migratoria facilita que este capítulo se haya elaborado en y desde la perspectiva del migrante, con la riqueza que esto conlleva.

Finalmente, es preciso destacar que para la elaboración de este informe sobre la región se ha consultado a una veintena de organismos vinculados, de distintas formas y por diversas razones, al fenómeno migratorio.<sup>5</sup> Sólo a modo introductorio se citarán a continuación algunas de las respuestas que los funcionarios encargados de estos organismos dieron al ser consultados sobre el tema de los derechos de las personas migrantes, y en particular de los niños y niñas:

<sup>4</sup> El director de la Pastoral de Migraciones de Neuquén, Jorge Muñoz Villagrán, es de nacionalidad chilena, radicado en Neuquén, y Licenciado en Trabajo Social.

<sup>5</sup> La referencia es a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén y de la Provincia de Río Negro, las subsecretaría de derechos humanos de las provincias de Neuquén y Río Negro, la Secretaría de Derechos Humanos de la Municipalidad de Neuquén, la Defensoría del Niño y el Adolescente de Neuquén, la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén, la Delegación Neuquén de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación, la Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones, la Pastoral de Migraciones del Alto Valle de Río Negro, de Viedma y Bariloche Centro de Residentes Chilenos en Neuquén, el Centro de Residentes Bolivianos en Neuquén, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), la Central de Trabajadores en Argentina (CTA), la Vocalía Gremial del Consejo Provincial de Educación de Neuquén, la Asociación de Profesionales del Hospital Regional "Castro Rendón", la Subsecretaría de Salud Pública de Neuquén, Área de Epidemiología, la Delegación Neuquén del Ministerio de Trabajo de Nación y la Dirección Provincial de Registro Civil.

- "Sólo tenemos apreciaciones generales sobre el fenómeno migratorio".
- "Tenemos algún caso atendido pero no fue registrado suficientemente ni está sistematizada la información que podríamos tener".
- "Nunca hemos abordado el tema de los Derechos de niños migrantes específicamente y tampoco el de migrantes en general".
- "No guardamos registro ordenado de las atenciones a migrantes y es dificultoso el acceso a esa información".

Asimismo, ningún organismo estatal posee áreas dedicadas al tema migraciones y, por lo tanto, el personal que aborda tangencialmente el tema lo hace solo para dar respuesta ante una demanda puntual; de hecho, es muy reciente la iniciativa de cinco municipios que han abierto áreas de migración. Finalmente, todos los organismos afirman asesorarse, apoyarse o derivar los casos a la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén.

## **2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LA PATAGONIA Y PARTICULARMENTE EN NEUQUÉN**

Río Negro y Neuquén son las provincias que ocupan el primero y segundo lugar, respectivamente, en cuanto al total de población de las provincias de la Patagonia argentina. La mayor densidad poblacional de Neuquén, tanto en el ámbito provincial como en la capital, no se podría atribuir a la presencia de la migración chilena pero tampoco se podría negar su influencia en esta particularidad poblacional, o desconocer el lugar gravitante que ocupa en la conformación socio-demográfica de este territorio.

Según el Censo 2010, el 6,29% del total de la población de la provincia de Neuquén nació en otro país; para Río Negro, el porcentaje de población extranjera sube al 7,40% sobre el total de población de la provincia. Con estos datos, ambas superan el promedio nacional (menos del 5% de la población argentina total es extranjera). En ambas provincias, más del 80% de la población extranjera censada en 2010 está conformada por personas chilenas.

### **2.1. La población chilena en la Patagonia**

En el caso de los chilenos que viven en territorio argentino, la comunidad más numerosa está precisamente en Neuquén. La distribución de la población total en la provincia por departamentos, y de la chilena en particular, sería la siguiente: el 65 por ciento de la población de la provincia, según el Censo 2010, se concentra alrededor de la capital provincial, en el Departamento de Confluencia; de ella, poco más del 7% son personas extranjeras y de ellas, el 88% son chilenos/as. Las principales razones de esta concentración son las oportunidades laborales que presenta la zona, especialmente en los rubros de la industria del petróleo y del gas, la construcción, el comercio, la fruticultura, los servicios y el trabajo doméstico, en orden de prioridad. Otra razón, particularmente para los chilenos, es la centralización en la ciudad de Neuquén Capital de todos los organismos involucrados en el trámite de residencia (Dirección de Migraciones, Consulado de Chile, Registro Civil, tribunales, hospital

y Obispado). El restante 35 por ciento se reparte en quince departamentos, en las zonas "Central" y "Fronteriza del Sur" de la provincia, siempre en las ciudades más importantes y sus alrededores.

Sin embargo, para referirse a la población chilena en Neuquén es preciso incluir a los que viven en el territorio vecino del Alto Valle del Río Negro. Primero porque en él viven la mayoría de los chilenos que habitan en esa provincia. Segundo, porque para múltiples efectos estos chilenos dependen de Neuquén y, en la práctica, se suman a una misma "concentración", sub-región o "comarca" que conocemos como el Alto Valle de Río Negro y Neuquén.



Como puede verse en el mapa, toda esta zona aledaña que conforma esta sub-región concentra a un total de 90 mil personas nacidas en Chile. Por otra parte, podría estimarse que cada migrante chileno estableció vínculos estrechos e insolubles con un promedio de cuatro personas durante su permanencia en Argentina, por lo que la cifra de los miembros de la comunidad chilena en Argentina sería considerablemente superior.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Muñoz Villagrán, Op. Cit.

## 2.2 La migración boliviana en la Patagonia

La presencia de bolivianos en la Patagonia argentina comenzó con un número estimado de cien familias que llegan a la zona en la década de 1960 y formaron parte de un número mayor que vino para la construcción de tres grandes represas hidroeléctricas y otras obras públicas de esa época. Aunque en cantidades pequeñas e imperceptibles públicamente, fueron llegando escalonadamente; la incidencia relativa de la migración boliviana es claramente palpable en las diferencias de las cifras arrojadas por los censos nacionales de 2001 y 2010 (duplicándose, prácticamente, el número de migrantes bolivianos de un censo al otro).<sup>7</sup>

En la actualidad, la migración boliviana representa, tanto en el caso de Neuquén como en el de Río Negro, alrededor del 10 por ciento de la población extranjera de la región, frente al 8 por ciento conformado por personas chilenas. El Consulado de Bolivia en Viedma, con jurisdicción en toda la Patagonia Argentina, estima que son 120 mil los bolivianos en la Patagonia, y 42 mil están repartidos entre las provincias de Río Negro y Neuquén. Estas estimaciones tienen el valor de provenir de una experiencia única en materia de representación diplomática, porque no se conoce otra experiencia de Consulado Itinerante Permanente.<sup>8</sup>

Un rasgo distintivo de la migración boliviana, al menos en Argentina, es su movilidad interna dentro del territorio nacional: un porcentaje muy alto de las personas bolivianas que iniciaron trámites de regularización en el marco del Plan de Regularización Migratoria para ciudadanos MERCOSUR Patria Grande —que funcionó desde 2007 en cumplimiento de la ley 25.871— ha tenido dificultades para finalizar el proceso; según los investigadores que llevaron adelante este capítulo, el origen de estas dificultades estaría en que el Plan establecía que los trámites se realizaran en su totalidad en el mismo lugar donde se iniciaban.<sup>9</sup> Así, dado que un alto porcentaje de la migración boliviana se desplaza por el país de acuerdo a las posibilidades de trabajo que ofrecen diferentes regiones en distintas fechas, es probable que el trámite de radicación se vea abandonado. Esta migración “golondrina” arriba a la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén entre los meses de octubre a marzo atraída por las actividades de horticultura y por la industria ladrillera.

El arraigo definitivo, entonces, es una cuestión compleja en la migración boliviana en particular y en la Patagonia; esta dinámica movilidad humana ocasiona algunas dificultades muy particulares para el ejercicio de derechos a los niños y niñas, fenómeno que se intentará describir en los apartados sobre educación, salud y reunificación familiar.

<sup>7</sup> La migración de origen boliviano creció un 47% entre 2001 y 2010 (fechas del anteúltimo y último censo nacional, respectivamente). Sin embargo, no es su mayor crecimiento porcentual: entre 1980 y 1991 el crecimiento registrado fue del 62%. Fuente: censos del INDEC.

<sup>8</sup> Esta representación diplomática boliviana con sede en la ciudad de Viedma, Río Negro, cuenta con un cónsul y un vicecónsul; su particularidad es que uno de los dos debe estar siempre visitando a sus connacionales en algún punto geográfico físico del resto de la Patagonia. En apenas dos años de existencia, el consulado de Bolivia en la Patagonia Argentina ha visitado numerosas localidades.

<sup>9</sup> Entre las 25 comunidades nacionales mayoritarias que se beneficiaron con el otorgamiento de la residencia legal en el período 2004/2009, la comunidad boliviana ocupa el primer lugar. Los inmigrantes bolivianos recibieron el 32,19 por ciento del total de las radicaciones permanentes y el 28,83 por ciento de las radicaciones temporarias. La comunidad boliviana es superada por la paraguaya en la obtención de radicaciones temporarias, pero no así en las permanentes. La baja de los bolivianos en la obtención de temporarias se podría deber a la dinámica movilidad de esta comunidad dentro del país, que implicó una dificultad al momento de finalizar el trámite que se realizaba en el marco del Programa Patria Grande, y este no permitía el cambio de domicilio.



Respecto de esta nueva migración boliviana a la Patagonia argentina, cabe señalar que ha llegado vinculada a actividades económico-laborales muy específicas, y en todas ellas se desempeñan, casi en su totalidad, como "cuentapropistas"; con frecuencia este término es un eufemismo con el que las estadísticas conceptualizan la precariedad "laboral" en que se desenvuelven aquellos que se las arreglan como pueden bajo la autogestión, lo cual representa otra dificultad destacable al momento de intentar ejercer derechos sociales. Lo cierto es que esta forma de auto sustento impacta considerablemente, como se verá, en la situación de la niñez en contextos de migración.

### **3. LOS PRIMEROS AÑOS DE LA LEY DE MIGRACIONES: SU IMPACTO EN LAS PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN**

La difusión e implementación de la Ley de Migraciones son los dos grandes desafíos pendientes que tiene la norma.<sup>10</sup> El desconocimiento de la legislación migratoria y sus efectos se podrían analizar en tres ámbitos separados, y estimar consecuencias por cada uno de ellos y para el conjunto: (i) el ámbito estrictamente estatal en sus variados niveles, (ii) el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil y (iii) el ámbito de las propias comunidades de migrantes residentes en Argentina.

En cuando al sector estatal, las consecuencias más perjudiciales del desconocimiento de la ley se verifican en las áreas de salud y educación: en los niveles municipal, provincial y nacional se registran prácticas que continúan aferradas a la normativa dictatorial y que resultan contrarias al marco legal vigente. El desconocimiento de la normativa por parte de los empleados públicos de todos los niveles convierte al Estado, que debería garantizar estos derechos, en el principal responsable de su vulneración. La ausencia de mecanismos jurídicos, sociales e institucionales que viabilicen la exigibilidad de los derechos que garantiza la ley hace que en la práctica cotidiana no se perciban los cambios que con tanta contundencia marca el espíritu y la letra de la normativa. Por demás, el hecho de que en la Patagonia no se detecte un número significativo de demandas por violación a los derechos humanos de los migrantes tiene que ver con otras cuestiones histórico-sociales, pero de ninguna manera significa que no sucedan cotidianamente.

En las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente en aquellas que tienen mayor contacto con las comunidades migrantes, una de las consecuencias más graves del desconocimiento de la legislación migratoria es que siguen orientando a los migrantes de acuerdo a la "cultura policíaca" que sembró en la sociedad la histórica política migratoria restrictiva y represiva, cuya máxima expresión fue la ley que dictó la dictadura militar y que ordenaba a todo ciudadano denunciar a las personas migrantes en situación irregular. Este desconocimiento que muestran algunas organizaciones sociales lamentablemente les impide orientar al migrante en el acceso y ejercicio de sus derechos.

Esto es particularmente grave en el caso de las propias organizaciones de migrantes: al desconocer el sustancial cambio en la legislación, se siguen comportando como organizaciones marginales y

<sup>10</sup> La Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones apoyó una primera edición de dos mil ejemplares de la ley realizados por la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén en el año 2004. Sin embargo, el desconocimiento de la legislación todavía se observa de manera extendida. Varios de los organismos que participaron en este trabajo son parte de la red interinstitucional que impulsó esta nueva legislación y la derogación de la originada en la dictadura.

con un accionar muy acotado, principalmente porque las políticas restrictivas las han “impregnado” de un sentimiento de autocensura, limitando su accionar a mantener vivas algunas expresiones artísticas de sus culturas originarias pero nunca a sentirse llamados a acciones reivindicativas de sus derechos. La falta de información sobre los derechos que la ley les garantiza y la cultura migratoria imperante les impide asumirse como *sujetos de derechos*.

En cuanto a la adecuación de las normas provinciales, si bien en las provincias de Neuquén y Río Negro no se producen situaciones de flagrante hostilidad hacia la población migrante (en gran medida porque son ellos los que garantizan ciertas actividades económicas relevantes e imprescindibles en algunas zona), los dirigentes sociales y políticos, y las instituciones a las que pertenecen, no han sido capaces de generar avances normativos concordantes con la ley 25.871.

Por caso, en ninguna de las dos provincias se avanzó en la revisión de las normativas locales y su concordancia con la normativa migratoria nacional: hasta el momento, por ejemplo, no se ha brindado un tratamiento adecuado a las iniciativas que la Pastoral de Migraciones ha elevado a las máximas autoridades provinciales de salud y educación, solicitándoles que dicten una norma específica que difunda en todo el sistema provincial los artículos específicos de la ley 25.871 para su cumplimiento, especialmente de sus artículos 7 y 8. Tampoco se ha producido una revisión crítica de las normativas provinciales y locales que claramente contradicen la legislación migratoria actual y las convenciones internacionales en que se sustenta, como se verá más adelante en este mismo capítulo.

Esta ausencia de revisión del marco jurídico, entonces, supone un obstáculo importante para el acceso efectivo a los derechos, que se profundiza con la falta de difusión del contenido de la ley, tal como se ha señalado en el punto anterior.

#### **4. MARCO GENERAL DE DERECHOS HUMANOS SOBRE NIÑEZ Y MIGRACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN**

Las provincias de Río Negro y Neuquén legislaron acerca de derechos de niñez, y ambas provincias cuentan con normativas específicas: en Río Negro la ley provincial 4.109, de Protección Integral de los Derechos de Niñas y Niños rige desde 2006; en Neuquén, la ley provincial 2.302 de Protección Integral de los Derechos de Niñez y Adolescencia, rige desde 1999. En ellas, además de establecer la garantía de todos los derechos, se establecen los organismos responsables y programas que se implementarán para garantizarlos.

En este marco, revisar las normativas provinciales y locales buscando la existencia de citas específicas referidas a la situación particular de las personas migrantes ha sido una tarea decepcionante y frustrante. Desde la perspectiva del migrante se constata una absoluta lejanía respecto del marco normativo internacional, nacional y provincial; por si fuera poco, las personas migrantes no perciben en sus vidas cotidianas el cumplimiento de estas normas y ante violaciones sistemáticas no encuentran canales accesibles y eficaces a través de los cuales demandar y exigir sus derechos.

A modo de ejemplo, se podría mencionar un caso que se encuentra siendo atendido por la Pastoral de Migraciones: un matrimonio boliviano que tiene un hijo nativo argentino con discapacidad y

que requiere acompañante (depende totalmente de sus padres) para desplazarse porque su discapacidad es mental y física; en dos años no se ha logrado conseguir la "credencial" que el municipio otorga en estos casos para eximirlos del pago en el transporte público como acompañante de la persona con discapacidad.

## 5. LA SITUACIÓN DE ALGUNOS DERECHOS EN PARTICULAR

### 5.1 El derecho a la educación

Tomando como punto de partida el artículo 7 de la ley 25.871 (en cuanto dispone que en "ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo"), para su cumplimiento aún existen dificultades que tienen variadas razones. Una larga tradición de normas y políticas restrictivas ha dejado profundas e invisibles huellas xenófobas en la sociedad y, de alguna manera, la población "nacional" ha naturalizado el maltrato al extranjero. Los agravantes que se agregan por tratarse de una "zona de frontera" caben para todas las personas migrantes, adultos o niños/as, a pesar de la contundencia de la legislación específica en materia de derechos de la niñez y derecho a la educación.

Así, se constata que en la región la mayor dificultad para ejercer el derecho a la educación por parte de la población migrante es el enorme y complejo andamiaje administrativo–burocrático montado por los propios Estados Nacionales, tanto de origen como de destino, de los migrantes. La "paradoja" (que da cuenta de la necesidad de articular organismos y políticas al interior del Estado argentino) es que el mismo Estado que debería garantizar el pleno e igualitario ejercicio de este derecho para todo ser humano sin ningún tipo de discriminación, es al mismo tiempo quien impide su ejercicio a través de prácticas y normas administrativas: cuando se trata de extranjeros, siempre aparecen contradicciones y requisitos adicionales. La cantidad y complejidad de requisitos que se han acumulado para el tratamiento de los extranjeros es lo que hoy atenta grave y cotidianamente contra la universalidad de los derechos, ampliamente consensuados internacionalmente, pero que se pone nuevamente en discusión cuando el tema aparece confrontado con el fenómeno de las migraciones. De hecho, pareciera que en particular fuera la migración boliviana la que interpelara más acabadamente el fenómeno de "lo nacional".

En tanto instrumento sistemático de construcción de esa única identidad nacional y medio predilecto de transmisión de una supuesta cultura homogénea, la "escuela" argentina enfrenta serias dificultades al momento de recibir en sus aulas y rutinas a personas provenientes de culturas diversas.

Ante las experiencias observadas en la escuela para esta investigación (principalmente en escuelas de nivel primario, donde concurren muchos niños bolivianos), una conclusión posible es que al conjunto de la comunidad educativa le significa un esfuerzo acordar una postura receptiva adecuada. En general pasa un tiempo importante, de dos a tres años, de tensiones y discusiones al interior de las comunidades educativas, con posturas de las más disímiles. Alcanzado, en el mejor de los casos, un consenso acerca de la "aceptación" de este nuevo y "raro" grupo de niños extranjeros, la comunidad educativa nativa se predispone a iniciar un proceso de *integración*. El logro de este consenso de

"aceptación", huelga decir, tiene bastante que ver con el comportamiento observado en los niños/as bolivianos/as en torno al desempeño escolar: aprueban con éxito las curiosas "evaluaciones" a las que les sujeta la comunidad educativa, obtienen altas calificaciones en su rendimiento académico y, en la mayoría de los casos, pasan a ser los estudiantes con promedios más altos de la escuela.

En los procesos de integración que implementan las escuelas se observa un supuesto bastante generalizado y explícito, y es que la integración tiene como condición que los niños se parezcan cada vez más al común de la población estudiantil nativa: que incorporen lenguaje, actitudes, modos, valores y emblemas nacionales argentinos. La escuela, salvo excepciones, no se encuentra generando espacios para la revalorización de las expresiones culturales originarias de los niños migrantes y, menos aun, que estas expresiones sean socializadas con el resto de la comunidad educativa, favoreciendo el enriquecimiento del conjunto con la presencia de la diversidad. En definitiva, se implementa un proceso más cercano a la "asimilación" que a una integración multidimensional de culturas diferentes.

En una pequeña escuela primaria en la provincia de Río Negro, a la que asiste un grupo importante de niños/as bolivianos/as e hijos/as de bolivianos/as pertenecientes a una comunidad de bolivianos residentes productores de ladrillos, se ha desarrollado una experiencia diferente. En esta escuela, el 60 por ciento de los niños proviene de la comunidad ladrillera y las autoridades escolares, después de algunos años, adoptaron una decidida actitud receptiva. Esta actitud permitió un trabajo conjunto con la Pastoral de Migraciones, el Municipio, la Delegación de la Dirección Nacional de Migraciones y el Registro Civil, que redundó en poco tiempo en la total regularización documentaria de todos los niños y niñas, así como de sus familias. El proceso de regularización permitió el inicio de otros procesos de inserción social e intercambio cultural entre niños y familiares de ambos grupos, nativos y migrantes.

Alrededor de esta escuela se desarrollan actividades interculturales que han generado un clima de convivencia que permitió el inicio de otros tantos proyectos de desarrollo social y económico en la localidad. En esta experiencia se encuentran en pleno proceso de implementación varios proyectos de distinta envergadura, que incluyen a la población nativa y migrante sin distinción, propiciando que cada uno aporte a los demás sus saberes particulares.<sup>11</sup>

En otro orden de ideas, la falta de DNI o residencia regular, sigue presentándose como un obstáculo para el acceso o permanencia en el sistema educativo en la región. Entre estos obstáculos, cabe mencionar: la negación al acceso con base en la falta de DNI; la imposibilidad de realizar equivalencias, reválidas y nivelaciones de contenidos académicos; restricciones para el paso de un nivel a otro (primaria a secundaria) en razón de la situación migratoria; ingreso en cursos más bajos del que correspondería según el nivel alcanzado en el país de origen. Las restricciones en el acceso a la educación de niños y niñas migrantes implican la violación, para el caso de personas chilenas, de un convenio bilateral específico con Chile en materia de educación y vigente en ambos países firmado en 1975.

Un tema mencionado en forma recurrente por los informantes clave es la negación, a los niños/

<sup>11</sup> Entre otros, un proyecto de aumento y mejoramiento de la producción hortícola con la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de Nación; y otro, de Aumento y Mejoramiento de la Cantidad y Calidad de Agua con el Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

as migrantes, de la posibilidad de ser los/as abanderados/as de su curso en caso de cumplir con los requisitos académicos exigidos. En tal sentido, la condición de extranjería ha sido en diversas ocasiones invocada para negar a niños y niñas esta posibilidad, contradiciendo no sólo la igualdad de trato sino también los componentes básicos de los programas de integración.

Otro problema que pudo registrarse se encuentra asociado a la monoculturalidad del sistema educativo argentino, el cual resulta discriminatorio no sólo frente a las personas migrantes sino también frente a la población indígena nacida en Argentina o los países vecinos. En muchas ocasiones no se contempla la multiculturalidad, lo que redundo, entre otras consecuencias, en la imposición de una única historia, un único idioma, etc., tanto en los contenidos como en la modalidad educativa.

## 5.2 El derecho a la salud

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Ley de Migraciones dedica también un artículo particular al derecho a la salud, el N° 8, que dispone que no se podrá negar o restringir en ningún caso el acceso al derecho a la salud, a la asistencia social o a la atención sanitaria a los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Aunque la redacción de la disposición citada comienza ordenando que *no podrá negársele* el derecho a la salud al migrante, y a pesar de que lo usual en un instrumento normativo es que esta afirmación fuese suficiente para que quedara claro el mandato del legislador, pareciera que para las migraciones fuera necesario prever cuidadosamente algunas prácticas "culturales" y "naturalizadas" de los operadores y empleados de salud que, en muchos casos y sin necesidad de la existencia de norma alguna, coartan derechos a las personas extranjeras por el sólo hecho de ser tales.<sup>12</sup>

Entre Chile y Argentina, por ejemplo, existe un convenio específico de cooperación en materia de salud firmado por ambos países el 26 de abril de 1996:<sup>13</sup> aunque es relativamente reciente, se trata de uno de los menos conocidos. Su firma originó algunas iniciativas de difusión altamente pertinentes e implementadas en lugares estratégicos para las relaciones binacionales en esta materia; en diversas ciudades de la Patagonia argentina se realizaron las "Jornadas de Difusión de los Convenios Bilaterales", por iniciativa del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), que contó con el respaldo y participación de diferentes áreas de los Gobiernos de ambos países y también de los respectivos gobiernos provinciales de Argentina. Además de difundir el convenio de salud, se debatieron también los convenios de trabajo y el de seguridad social.

Por último, el convenio establece un amplio marco de cooperación en materia de salud; incluye promoción, protección, recuperación, intercambio de tecnología, capacitación de recursos humanos

<sup>12</sup> Esto hizo que al párrafo citado se le agregue que, además de no negar el derecho, tampoco se le podrá restringir. Pero al parecer tampoco era suficiente esclarecer esta sutil diferencia, y se consideró necesario cerrar la idea con una expresión extrañamente utilizada en textos de este tipo: en ningún caso. A pesar de haber sido muy concluyente le parece conveniente –al legislador– aclarar una vez más que el derecho incluye a todos los extranjeros que lo requieran. Inmediatamente después, efectúa una aclaración directamente dirigida a subsanar las restricciones impuestas por la legislación anterior y por prácticas arbitrarias: cualquiera sea su condición migratoria.

<sup>13</sup> *Convenio de Cooperación en materia de salud entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Chile*, suscripto en Buenos Aires el 26 de abril de 1996. Aprobado por ley nacional argentina N° 25.130.

y una especial atención al tema de "poblaciones fronterizas", como así también la elaboración de programas conjuntos en prevención, vigilancia epidemiológica, pasantías, colaboración de otras áreas de gobierno, prevención de catástrofes, urgencias y emergencias. Incluso, la cuestión de las realidades fronterizas ocupa un lugar destacado en el convenio y establece explícitamente su prioridad.

En este marco, sin embargo, las dificultades concretas que tienen los y las migrantes en Patagonia norte para ejercer el derecho a salud tienen que ver con los tratamientos denominados de alta complejidad y/o internaciones prolongadas en establecimientos públicos estatales, para los cuales se requiere como requisito administrativo ineludible el DNI argentino. La razón que se esgrime en todos los casos por parte de los funcionarios públicos responsables es que cuando no poseen DNI no es posible justificar administrativamente los gastos que ocasionaría la atención del paciente.

Todos los casos atendidos por los organismos, cuyos responsables fueron entrevistados para este trabajo, y también por Pastoral de Migraciones de Neuquén, se resolvieron con la modalidad de intervención directa de algún representante de otro organismo, acompañando al demandante personalmente y planteando la contradicción de la negación con normativas superiores que ordenan al Estado en su conjunto prestar el servicio demandado. Aunque no se tiene conocimiento directo de casos que quedaran sin atención, es preciso llamar la atención sobre las prácticas y disposiciones administrativas que respaldan al funcionario estatal interviniente, en su mayoría dependientes de los Estados provinciales o municipales.

En el caso de niños/as migrantes, podría afirmarse que las dificultades de acceso a la salud son menores en comparación con las dificultades de los adultos. Los únicos casos en los que se advierten claras restricciones es cuando se trata de un niño o niña con discapacidad; justamente, los casos aun sin resolver y en los cuales es muy difícil hacer valer el principio de igualdad y no discriminación son aquellos en los que se requiere una pensión por discapacidad. La normativa existente en la materia, a pesar de ser de menor rango porque se trata de decretos del Poder Ejecutivo o resoluciones de organismos especializados, imponen como requisito, además del DNI, 20 años de residencia en el país, algo que en la mayoría de los casos no se llega a reunir precisamente por tratarse de niños, tal como se ha explicado con mayor detalle en la primera parte de este informe.

## **6. DERECHO A LA VIDA FAMILIAR**

Hemos decidido plantear por separado en este breve apartado la cuestión del derecho a la vida familiar porque para las zonas de frontera es altamente complejo y, en ocasiones, de muy difícil cumplimiento.

Una cuestión que puede señalarse como origen de los desafíos de la vida familiar es que en las zonas de frontera son numerosos los matrimonios entre nativos y migrantes o entre migrantes. El problema, especialmente para los niños/as, comienza cuando estos matrimonios deciden separarse, de hecho o legalmente, después de haber tenido hijos: consumada la separación, el cónyuge migrante (o uno de ellos, en el caso de matrimonio de migrantes) con frecuencia decide volver a su país de origen y pretende llevar consigo a uno o varios de los hijos en común, cuestión que muchas veces

se concreta "por fuera" de las normas que le impedirían sacarlo del país sin autorización del cónyuge o ex cónyuge. En múltiples casos el cónyuge migrante se lleva a los niños/as con la autorización del otro, pero pasado un tiempo y por distintas razones —por ejemplo, porque su ex se unió a una nueva pareja y no ve conveniente que sus hijos convivan con esta persona— el autorizante se arrepiente.

En este marco, los hijos menores de edad comienzan, así, a ser disputados y muchas veces son trasladados de un país a otro sin que ningún "árbitro" judicial fiscalice si se está respetando la voluntad o el bienestar de los niños. Sin embargo, la intervención judicial suele ser otro objeto de disputa: cuando un matrimonio en situaciones de este tipo decide separarse legalmente y tramita su divorcio vincular, los problemas posteriores por la tenencia de los hijos/as son mayores que si se hubieran manejado extrajudicialmente; la razón fundamental de esto es que su disputa por los hijos está sujeta a dictamen judicial, y revertirla para que responda a nuevas realidades, en la práctica, suele resultar muy dificultoso, especialmente cuando deben intervenir los Poderes Judiciales de ambos países involucrando como mínimo a dos cancillerías, ya que existen escasos canales de comunicación formal.<sup>14</sup>

A ello se suma que Argentina sostiene un sistema federal de gobierno, que se diferencia de casi la totalidad de los países vecinos con quienes comparte miles de kilómetros de frontera, centenares de pasos no habilitados y enormes "zonas de frontera". Para los países vecinos de tradición y cultura unitaria es incomprensible el funcionamiento político-institucional-administrativo de la Argentina: suele ser difícil hacer entender que cada provincia tiene su propio poder judicial y que éste debe hacer cumplir las leyes que emanan de su propio poder legislativo. Las diferencias entre normativas provinciales y entre éstas y las nacionales suman complejidad para el cumplimiento de los derechos de los niños, como el derecho a la vida familiar.

## **7. EL ROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Las provincias de Río Negro y Neuquén han avanzado en la creación de organismos estatales para monitorear el cumplimiento de los derechos humanos: ambas poseen subsecretarías provinciales de derechos humanos, defensorías del pueblo o del vecino en las municipalidades y, en el caso del Municipio de Neuquén Capital, se cuenta con una Secretaría de Derechos Humanos, además de la Defensoría del Pueblo. Las dos provincias tienen delegaciones de organismos nacionales de Derechos Humanos, tal es el caso del Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (INADI) y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Al mismo tiempo, los poderes legislativos de ambas provincias cuentan con comisiones especiales de derechos humanos, y el poder judicial debería velar por el cumplimiento de cada derecho para cada persona.

A pesar de este significativo avance institucional, en diálogo con los organismos involucrados se constata que ninguno de ellos ha desarrollado un seguimiento acabado de los casos de vulneración de derechos de migrantes que les han sido puestos en conocimiento: prácticamente todos los

<sup>14</sup> El único medio existente de comunicación formal entre juzgados de los países involucrados son las respectivas cancillerías, lo que multiplica la complejidad y lentitud de la respuesta judicial.

casos presentados ante estas instituciones gubernamentales, o bien ante organizaciones sociales, se resolvieron parcialmente por intervenciones directas y personales de algún representante de los organismos de derechos humanos en la institución que impedía el ejercicio del derecho.

En los casos de salud, la intervención directa se realizó acompañando personalmente al migrante ante el centro de salud u hospital y entrevistándose con las autoridades del mismo; en el caso de educación en general medió la misma modalidad, pero usualmente no queda registro de la resolución de los casos. Esta "metodología", que tiene las ventajas de rápida resolución, tiene la desventaja de impedir la institucionalización del derecho y de ser extensiva al conjunto de potenciales afectados y, al mismo tiempo, impide contar con registros que faciliten la implementación de políticas públicas direccionadas a superar las restricciones existentes para el ejercicio de derechos por parte de la población migrante.

En términos de respuestas de organismos públicos ante la Ley de Migraciones y la obligación de promover y proteger los derechos de las personas migrantes, cabe destacar una importante experiencia que se viene desarrollando y ampliando en la región. En efecto, la promulgación de la Ley de Migraciones ha permitido a la Pastoral de Migraciones de Neuquén promover, a partir de procesos de diálogo con autoridades municipales, la creación de Oficinas Municipales de Migración en las provincias de Río Negro y Neuquén,<sup>15</sup> cuya finalidad central es que los estados municipales asuman un rol más protagónico en política migratoria, teniendo en cuenta que conforman el nivel estatal más cercano a la población. Entre las iniciativas centrales que han desarrollado las oficinas, que no tienen precedentes en el país, se cuenta la promoción de actividades que sensibilicen sobre la necesidad y conveniencia de avanzar en los derechos políticos de los migrantes, tema escasamente abordado en la ley 25.871.<sup>16</sup>

La Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén incorpora desde su nombre el concepto de Desarrollo para destacar positivamente el impacto de las migraciones al desarrollo local, sosteniendo desde su creación cuatro postulados básicos: 1. "Somos un municipio *Intercultural* y no nos reconocemos como tal; 2. La migración no es un problema social, es una oportunidad de Desarrollo Social; 3. Somos poseedores de una enorme riqueza en diversidad cultural por los inmigrantes, cuyanos, cordobeses, porteños, chilenos, bolivianos, paraguayos y muchos otros; 4. El ejercicio ciudadano en y desde la diferencia enriquece y fortalece nuestra democracia y la hace gobernable".

La Oficina Municipal de Migraciones de la Municipalidad de Cervantes, Río Negro, además de prestar diariamente servicios de asesoramiento y trámites de radicación, en los últimos años ha organizado las Jornadas Interprovinciales *El Migrante en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén*. Esta mis-

<sup>15</sup> Se han puesto en marcha seis oficinas, en las comunas de Cervantes, Zapala, San Martín de los Andes, Cutral Co, Centenario y Neuquén. Se prevé inaugurar oficinas también en municipios de Allen, Cinco Saltos, Vista Alegre, Plottier y Cipolletti. Para las próximas oficinas se prevé el establecimiento de convenios de cooperación entre la Oficina Municipal, la Clínica de Migración y Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Se plantea ampliar este tipo de convenios a otras organizaciones con sólidas trayectorias en el abordaje del fenómeno migratorio, como el caso de la Comisión de Apoyo al Refugiado (CAREF).

<sup>16</sup> En este sentido, la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén presentó un proyecto de ordenanza en el Concejo Deliberante para que pasen automáticamente al Padrón Electoral General todos los inmigrantes con radicación permanente y documento nacional de identidad argentino en regla. Este proyecto, que lamentablemente no fue aprobado, incorporaba a la vida política de la ciudad a cerca de 40 mil inmigrantes actualmente excluidos por falta de legislación local que reglamente de manera favorable la participación del inmigrante en la localidad.



ma oficina promovió en la legislatura provincial un proyecto de ley que amplía el derecho a voto de los extranjeros a nivel provincial.

Asimismo, desde la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén en 2010 se organizó un Curso-Taller de Capacitación Migratoria para la Asociación de Municipios de la Confluencia, que agrupa a trece municipios del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. A través de la Clínica de Migración y Derechos Humanos de la UNCo, la Oficina de Neuquén contó para esta capacitación con la participación como formadores de especialistas del CELS, CAREF y el CDH/UNLa. Previamente, la Universidad Nacional del Comahue, que abarca las provincias de Río Negro y Neuquén, había creado en el año 2005 la Clínica de Migración y Derechos Humanos, iniciativa que lleva adelante en convenio con la Pastoral de Migraciones de Neuquén. Este espacio tiene básicamente tres finalidades: contribuir a la formación de profesionales de algunas carreras en materia de derechos de migrantes en particular y derechos humanos en general, prestar un servicio de asesoramiento y asistencia a los inmigrantes para garantizarles el acceso a derechos, e incidir en políticas públicas destinadas al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.<sup>17</sup>

Precisamente la creación de esta clínica parece haber aumentado progresivamente el interés por el fenómeno migratorio en diferentes ámbitos dentro de la Universidad Nacional del Comahue y, también, en términos políticos y sociales, generando acciones que exceden la formación académica tradicional y comprometen a estudiantes, docentes y autoridades universitarias en proyectos concretos de desarrollo económico y social con migrantes por fuera de la universidad. En lo estrictamente académico y hacia el interior de la universidad, en el último año se han incorporado carreras novedosas para este tipo de temas y prácticas como son las carreras de Economía, Agronomía y Turismo. En particular, puede afirmarse que la existencia de la Clínica ha generado la modificación de normativas y prácticas internas que eran discriminatorias hacia los inmigrantes que permitían acceder, permanecer o recibirse en la universidad.<sup>18</sup>

La Pastoral de Migraciones de Neuquén, por su parte, se encuentra implementando un programa de cursos-talleres de difusión de la ley 25.871 en toda la Patagonia Argentina, con una duración de dos años y la financiación de la Fundación AVINA, de origen empresarial. El proyecto tiene previsto la realización de cursos-talleres en, al menos, ocho lugares cabeceras, posibilitando la participación de representantes de alrededor de 60 localidades de la Patagonia argentina. Este mismo programa le ha permitido la edición de 6.000 ejemplares populares de la Ley de Migraciones, para los cuales ha conseguido también sumar el aporte de la Municipalidad de Neuquén y la Universidad Nacional del

<sup>17</sup> Esta clínica, por su parte, trabaja en Red con otras Clínicas del país, como la Clínica de Derechos de Migrantes y Refugiados (CELS-CAREF-UBA) de Buenos Aires, la Clínica creada por ANDHES con la Universidad Católica de Santiago del Estero, ubicada en San Salvador de Jujuy y que trabaja en coordinación con la Pastoral de Migraciones de La Quiaca, y la recientemente creada Clínica de derechos de inmigrantes de la Universidad Nacional del Litoral. Estas entidades, compartiendo finalidades, se ocupan del seguimiento a las políticas migratorias en el país, la difusión de la nueva legislación migratoria y formación en materia de Derechos de Migrantes a organizaciones de la sociedad civil y personal estatal de diferentes estamentos, a través de la realización de cursos, talleres, conferencias y publicaciones diversas.

<sup>18</sup> Además, desde la Clínica, creada en la universidad pública, se han iniciado los acuerdos para que participen estudiantes y docentes de la carrera de abogacía de una universidad privada. Las finalidades compartidas son el interés por ampliar y mejorar la formación de los estudiantes, el interés por el fenómeno migratorio y la incidencia pública.

Comahue. El mismo proyecto posibilitó el diseño y publicación de un manual guía para los talleristas, con el objetivo de que puedan continuar desarrollándose de manera autogestionaria.

Por último, se cuenta con una amplia gama de organizaciones no estatales abocadas al tema derechos humanos: la CTA y los principales sindicatos cuentan con secretarías de derechos humanos; la Universidad Nacional del Comahue creó, a fines de 2009, el Observatorio de Derechos Humanos. El "movimiento" de derechos humanos que data del último periodo dictatorial en Argentina se mantiene muy activo en Neuquén, y hasta han aparecido nuevas organizaciones de este tipo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Entre las históricas existen las Madres de Plaza de Mayo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Servicio de Paz y Justicia y Familiares de Detenidos-Desaparecidos. Entre otros más recientes se encuentran la Corriente de Militantes por los Derechos Humanos y el Centro de Profesionales por los Derechos Humanos (CEPRODH). De todos modos, estas instituciones, entre otras, así como en el caso de algunos organismos públicos de derechos humanos, sólo han tomado el tema de migrantes a través de casos individuales, pero no —al menos hasta el momento— como un tema relevante para abordarlo de manera más sistemática, dedicándose con mayor especificidad a otros temas y problemas graves de derechos humanos en la región.

## VI. PROVINCIAS DE SALTA Y TUCUMÁN<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de este estudio es aportar al diseño y aplicación de políticas públicas integrales nuevos principios transversales para el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes con base en la ley 25.871 y los tratados internacionales concernientes al tema. Para ello es indispensable identificar las barreras legales o prácticas que imposibilitan el ejercicio pleno del conjunto de derechos (sociales, civiles, económicos, culturales y políticos) de las personas migrantes en las provincias de Salta y Tucumán.

Según los datos del censo nacional realizado en el año 2010, la Provincia de Salta tiene una población total de 1.214.441 habitantes. La población migrante representa el 2,31 por ciento de la población total de Salta, ascendiendo a 28.132 personas (13.280 varones y 14.852 mujeres). Más del 80 por ciento tiene a Bolivia como país de origen (22.516 personas, de las cuales 10.393 son varones y 12.123 mujeres). Los migrantes provenientes de la República de Chile (1240, 593 varones y 647 mujeres) y de España (732, 368 varones y 364 mujeres) representan un porcentaje mucho menor.<sup>2</sup>

En la provincia de Tucumán, el total de la población asciende a 1.448.188 habitantes, de los cuales 8.193 son migrantes (4.149 varones y 4.044 mujeres) provenientes principalmente de Bolivia (2.992 en total, varones 1.493 y mujeres 1.499), de Perú (1.013 personas, 593 varones y 420 mujeres) y España (736 personas, 338 varones y 398 mujeres). La población migrante representa el 0,57 por ciento de la población total de Tucumán.<sup>3</sup>

El relevamiento de datos estuvo enfocado prioritariamente en las instituciones de salud, educación y migración que pudieran tener injerencia directa en los asuntos relacionados con la efectiva garantía de los derechos de la comunidad migrante. Se optó por un enfoque cualitativo, desplegado a través de entrevistas, registros, visitas a lugares específicos y distintas actividades que hicieran posible la validación de lo relatado en el informe; las entrevistas y visitas fueron realizadas entre mayo y agosto de 2011.

El enfoque y las entrevistas se utilizaron con el objeto de conocer las estructuras, los conceptos, las prácticas, la existencia o no de prejuicios, y las experiencias que guían a los funcionarios a cargo de ciertas agencias de protección o diseño de políticas: INADI, Secretaría de Infancia, dependencias de migraciones, secretarías de derechos humanos. Estas entrevistas se llevaron a cabo tanto en Sal-

<sup>1</sup> El presente capítulo fue elaborado por la Fundación Andhes y la Clínica Jurídica de Derechos de Migrantes de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), bajo la coordinación de Andrés Reynoso.

<sup>2</sup> Censo 2010 Argentina [En línea <<http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>>] (Accedido el 7 de diciembre 2011)

<sup>3</sup> *Ibid.*

ta<sup>4</sup> como en Tucumán.<sup>5</sup>

La selección de tales agencias así como la identificación de las principales líneas de indagación se basaron en el relevamiento sobre la provincia de Jujuy realizado para este mismo Informe. Se hicieron entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, telefónicas y presenciales en los establecimientos de ambas provincias.<sup>6</sup> Los datos recabados se complementaron con información periodística, testimonios de migrantes y distintos materiales secundarios.

Por último, el trabajo de campo demandó atención en el contexto sociopolítico de las provincias bajo estudio y un especial hincapié en el aumento del delito de trata de personas en los últimos años, lo que sitúa a los operadores en una íntima relación entre la migración y el delito de trata.<sup>7</sup>

## 2. LA CUESTIÓN MIGRATORIA EN SALTA Y TUCUMÁN

Como se ha dicho, según el último censo de 2010 el 2,32 por ciento (poco más de 28 mil personas) de la población censada en Salta es extranjera; este porcentaje es aún menor para la provincia de Tucumán, donde sólo el 0,57 por ciento de la población censada es extranjera (algo más de 8 mil personas). Para aquella primera provincia, el 80 por ciento de la población no nacida en el país lo ha hecho en Bolivia (algo más de 22 mil personas), ubicándose en un segundo y lejano lugar las personas nacida en Chile (4 por ciento) y en España (2,60 por ciento). Para Tucumán, el 36 por ciento de la población no nacida en Argentina es de Bolivia (casi 3 mil personas); en segundo lugar Perú (12 por ciento) y, en tercer lugar, nuevamente España.<sup>8</sup>

En este marco, en el Municipio de la Ciudad de Salta en particular y con el declarado objetivo de lograr la integración de las personas migrantes, en 2003 se creó la Dirección General de Asuntos Extranjeros, institución que identificó a mujeres y niños/as en situación migratoria irregular como

<sup>4</sup> Organismos entrevistados en Salta: 1) DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS EXTRANJEROS. Entrevista realizada a la Directora Gral. : Guadalupe Núñez Gómez; 2) INADI DELEGACION SALTA. Entrevista realizada a la Asesora Legal: María Laura Vásquez.; 3) DIRECCIÓN DE NIVEL INICIAL Y NIVEL PRIMARIO. Entrevista realizada al Director del Nivel Inicial y Primario: Martín Gutiérrez; 4) REGISTRO CIVIL. Entrevista realizada a la Directora Adjunta del Registro Civil: Dra. Teresita Ocaña; 5) MINISTERIO DE SALUD "PROGRAMA DE MATERNIDAD E INFANCIA". PROGRAMA MATERNIDAD E INFANCIA – PROGRAMA DE SALUD REPRODUCCIÓN Y SALUD SEXUAL. Entrevista realizada al Dr. Zinieti; 6) SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS. Entrevista realizada a la Dra. Flavia Salim.

<sup>5</sup> ORGANISMOS ENTREVISTADOS EN TUCUMAN: 1) SECRETARIA DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. DEPARTAMENTO DE ATENCION INTEGRAL SOCIAL, entrevista realizada a Estela Sotola. 2) MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ASUNTOS JURÍDICOS. Entrevistado: DR. MARCELO GALAGA. PROGRAMA PROMER. Entrevistados: Gabriela Cruz (coordinadora); Mario Quinteros (CEAPI. Consejo educativo autónomo de pueblos indígenas); Marta Vázquez (referente ruralidad de Promer); 3) DIVISIÓN DE TRATA DE PERSONAS. Entrevistado: subcomisario Julio Fernández encargado de la división desde el 2007; 4) INADI DELEGACIÓN TUCUMÁN.

<sup>6</sup> Las entrevistas fueron confeccionadas por los/as docentes en base a los trabajos anteriores y ejecutadas por los/as estudiantes de la Clínica Jurídica con supervisión de los mismos docentes. Las entrevistas, si bien no tuvieron un fin estadístico, tuvieron por objeto identificar un muestreo que haga manifiestas las políticas y prácticas más comunes y permita problematizar e interrogar la integración real, en términos de acceso a derechos, de la población migrante en ambas provincias.

<sup>7</sup> Diario Judicial, 'Se duplicaron las pesquisas por trata', 3 enero 2012, 3130 edición <<http://www.diariojudicial.com.ar/noticias/Se-duplicaron-las-pesquisas-por-trata-20120102-0006.html>>

<sup>8</sup> Sin embargo, la Dirección de Asuntos Extranjeros (que se mencionará a continuación) da cuenta de una población de aproximadamente 80 mil bolivianos/as y 135 mil migrantes provenientes de otros países.

grupos vulnerables.<sup>9</sup> Esta Dirección cumple la función de contención para todas las comunidades extranjeras que existen en Salta, tanto europeas como Latinoamericanas, por lo que a través de ella las comunidades expresan sus necesidades, festejan sus Independencias y organizan actividades culturales, como ser exposiciones de cuadros, cursos de idiomas, huertas comunitarias, encuentros gastronómicos y actividades para instalar bibliotecas, con los cuales todas las comunidades trabajan mancomunadamente con el apoyo de la Municipalidad de Salta.<sup>10</sup> Actualmente están implementando un programa denominado ARGENTINOS EN EL MUNDO, a fin de proporcionar un intercambio de experiencias con argentinos que se encuentran en otros países, a través de un aula virtual en la Universidad Católica de Salta o en la Universidad Nacional de Salta. Además, trabajan en un convenio con el Consulado Francés a fin de que se proporcione un conocimiento básico del idioma a los taxistas y así favorecer el turismo.

Entre los obstáculos más recurrentes se identificaron las trabas en el acceso a la educación, la salud y el trabajo. En esta región, una de las personas entrevistadas destaca la convivencia de "ciudadanos migrantes de más de cuarenta países"<sup>11</sup> que se convierten paulatinamente en residentes permanentes, cuestión que requiere modificar el enfoque de migración ocasional al de población residente y pensar políticas de integración poblacional.

Si bien la presencia de migrantes en ambas provincias es evidente y sostenida, no existen organismos o políticas orientadas a abordar las problemáticas que aquejan en particular a las familias migrantes. Los niños/as sujetos a los movimientos migratorios son quienes sufren las mayores consecuencias negativas que se presentan en los procesos de integración y garantía de derechos. Las grandes dificultades se relacionan con el reconocimiento del derecho a la identidad, la integración a los circuitos educativos y el acceso a la salud.

Según los datos relevados, el trabajo rural representa la principal causa de la migración temporal

<sup>9</sup> La Dirección de Asuntos Extranjeros se creó durante la Intendencia de Miguel Ángel Isa, hace aproximadamente nueve años: tras un relevamiento de la situación por la que atravesaba la Población del Municipio, realizada en el año 2004, se observó la gran afluencia de personas migrantes y se detectaron problemas en tres áreas específicas: salud, educación y trabajo, sobre todo en niños y mujeres:

- 1) En las mujeres migrantes se detectó analfabetismo y falta de control ginecológico. Esto afectaba a la mayoría pero en especial a la población de Bolivia, Perú y en menor cantidad de Chile.
- 2) En los niños migrantes se observó un alto grado de desnutrición, casos de maltratos y situaciones de niños que vivían con sus abuelas.

<sup>10</sup> Entre sus funciones podemos contar las siguientes: Integrar todas las comunidades a la dirección del Extranjero de la Municipalidad de Salta; garantizar la difusión masiva de las reuniones y las actividades que realicen las comunidades extranjeras radicadas en Salta, conjuntamente con la Dirección; promover la elaboración de proyectos relacionados al área social, cultural y deportiva; coordinar con todas Las Comunidades Talleres con salida laboral para mujeres extranjeras; asesorar y dar asistencia técnica y humana a las comunidades; llevar un registro de personas extranjeras con su respectivo grupo familiar, documentadas e indocumentadas y que iniciaron el Programa de Patria Grande; asesorar a todas las personas extranjeras para la inscripción en el padrón del extranjero del registro civil para ejercer el su derecho a voto; mantener un contacto permanente con todas las embajadas para lograr de forma eficiente la radicación de la población migrante, y agilizar la obtención de los documentos; favorecer la comunicación con las familias de las personas migrantes cuando éstos se encontraran detenidos.

<sup>11</sup> Literalmente, la entrevistada daba cuenta de que: "Actualmente tenemos ciudadanos migrantes de 42 países en la ciudad. Entre ellos se consideran una gran familia, se tratan como paisanos, esto incluye varones y mujeres, todos se unen por el sólo hecho de ser extranjeros. Cuando se realizan invitaciones a algún evento, las mismas deben estar dirigidas a todos, porque si no se invitan a todos se ofenden. Por eso, los eventos que realiza la Dirección siempre son grandes". Entrevista realizada a la Directora de la Dirección de Asuntos Extranjeros de la Municipalidad de Salta.

en las provincias de Salta y Tucumán, aunque no la única. Otras actividades, como la construcción, el trabajo doméstico etc., contribuyen asimismo a explicar la movilidad. Tratándose de trabajos estacionales o coincidentes con las temporadas agrícolas, muchas de estas personas no “regularizan” su situación migratoria sobre todo porque, hasta donde puede concluirse a partir de esta investigación, los beneficios de un trámite burocrático tal son mucho menores al tiempo y dedicación que requiere.

En contraposición a lo normado en el país y en las provincias relevadas, quienes mayores obstáculos encuentran en la satisfacción de derechos son los niños/as y adolescentes. Los estados provinciales trasladan a los hijos los inconvenientes surgidos en torno a los padres (como por ejemplo la documentación), a quienes se les vulnera, en principio, el derecho a la identidad juntamente con el derecho a la nacionalidad, por aplicación del principio *ius soli*.<sup>12</sup> Los funcionarios y operadores conceptualizan a las personas migrantes como temporales, ya que siguen vinculados de distintas formas a su lugar de origen.<sup>13</sup> Si bien la cuestión de los vínculos económicos, culturales, financieros y sociales que mantienen los migrantes con sus países de origen no pudo ser validada en lo cuantitativo, se tomó como un elemento más que determina el contexto y los prejuicios de los agentes operadores.

Las comunidades de migrantes en Salta y Tucumán están compuestas en su mayoría por unidades domésticas, aliadas a partir de los lazos generados por el lugar geográfico de procedencia. La organización de estas alianzas obedece principalmente a fines laborales, económicos, ahorrativos, etc. No se evidencian fines políticos partidarios, o el reclamo por la autonomía del grupo o colectividad. Por el contrario, aparece con frecuencia la debilidad de los lazos internos de organización. Luego las dificultades en el acceso a los servicios públicos, la no garantía de los derechos reconocidos a los migrantes, no se visualizan a partir de presiones colectivas o reclamos de derechos colectivos, sino a partir de reclamos judiciales o administrativos particulares, en algunos casos acompañados por organizaciones no gubernamentales que trabajan con los grupos.

De acuerdo con los datos relevados, es posible afirmar que la unidad doméstica que migra a estas provincias es aquella que busca mejorar su calidad de vida en comparación con la que tiene en su lugar de origen. La evaluación de las particularidades económicas, sociales, culturales del lugar de destino son elementos considerados por las familias migrantes, aunque no llegan a ser determinantes para migrar ya que, aun conociendo las dificultades que enfrentan los grupos ya establecidos para el disfrute de sus derechos, la movilidad se produce de igual modo.

El mercado de trabajo en destino aparece como el factor más importante para la migración a estas provincias. Por el mismo motivo, los sectores en los que se asientan estos grupos por lo general coinciden con los lugares de siembra o trabajo rural en el interior de ambas provincias, quedando un grupo reducido en las capitales, en su mayoría las personas que realizan trabajo de construcción (en particular la albañilería).

<sup>12</sup> *Ius soli* es una expresión jurídica cuya traducción es “derecho al suelo”; es el criterio jurídico para determinar la nacionalidad de una persona, de acuerdo al lugar donde ésta nació.

<sup>13</sup> Entrevistas a los funcionarios en Salta, Secretaría de Derechos Humanos, Registro Civil, INADI, y en Tucumán Secretaría de Infancia, INADI, Migraciones.

Conforme a las entrevistas realizadas a distintos operadores tanto en Salta como en Tucumán, existe un número importante de migrantes temporarios o estacionales que manifiestan no tener voluntad de integrarse a la cultura de la sociedad receptora. Los dichos, que se corresponden con hábitos de los grupos, podrían evaluarse a partir de tres posibles formas de política estatal hacia los migrantes: una política asimilacionista, una que es simplemente tolerante de grupos de migrantes o una tercera, que se propone proteccionista de las diferencias. En este panorama, Salta y Tucumán son estados provinciales simplemente tolerantes de la migración, lo cual plantea un apartamiento de la normativa vigente a nivel nacional, que es proteccionista y posee caracteres de integralidad. Esta opción propone a su vez una práctica que ubica al migrante en situación de vulnerabilidad, como persona sospechosa, peligrosa, etc.

La relación entre marginalidad, exclusión social y bajo nivel económico a la que se ven sometidos los grupos de migrantes en las provincias relevadas, no alcanza a ser un impulso suficiente para que los estados provinciales revean las políticas y prácticas generadoras de estas situaciones, por lo que la vulnerabilidad de los grupos se perpetúa y retroalimenta. En el presente informe, y teniendo en cuenta el efectivo cumplimiento de los derechos de las personas migrantes, se entiende la vulnerabilidad como la limitada capacidad de respuesta que los integrantes del grupo tienen frente a riesgos, situaciones peligrosas o urgentes que, en ciertas sociedades, pueden colaborar con el empeoramiento de las circunstancias o la calidad de vida de la unidad doméstica o de sus miembros. Esta situación de vulnerabilidad se debe analizar en directa relación con la estructura de oportunidades vigentes, la que puede estar conformada por políticas sociales, económicas y laborales específicas para ser utilizadas por el grupo, y que no se visualizan en las provincias relevadas.

Varias de las personas migrantes entrevistadas manifestaron que en el mercado laboral sufren situaciones de discriminación, en particular al momento de ser contratados principalmente en trabajos de menor remuneración. Esto les impide la incorporación a los sistemas de seguridad social, lo cual trae aparejado un perjuicio directo en los hijos menores de edad de la unidad doméstica.

Los factores analizados, relacionados con ciertas preguntas guías del informe<sup>14</sup>, repercuten en la persistencia y reproducción de las situaciones de vulneración en las que se ubican los grupos de migrantes temporales o aquellos que se encuentran con una situación migratoria irregular.

Todos estos aspectos ponen en evidencia la necesidad de diseñar y aplicar estrategias institucionales orientadas a implementar y controlar las prácticas de los operadores a fin de lograr su adecuación a la normativa vigente y, por esta vía, el respeto de los derechos fundamentales de las personas migrantes. Para ello es necesario iniciar un proceso de diálogo y construcción colectiva entre los distintos actores intervinientes en la temática, propiciando consensos que aporten a la igualdad en el acceso a las oportunidades y a la igualdad en las garantías para la efectivización progresiva de los derechos sociales.

---

<sup>14</sup> Estas preguntas apuntaban a los motivos principales de la migración, a la estructura jurídico social de las provincias y su aptitud para garantizar derechos básicos de las personas migrantes, a la existencia de mecanismos o estructuras específicas para efectivizar los derechos de las personas en Salta y Tucumán, etc.

### 3. MARCO NORMATIVO EN LA PROVINCIA DE SALTA

#### 3.1 La Constitución provincial

Si bien no existe una normativa específica que contemple la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la Provincia de Salta, de la interpretación conjunta de diferentes normas surge que el marco normativo vigente a nivel provincial es adecuado para garantizar el derecho a la salud, educación y otros derechos económicos y sociales, máxime teniendo en cuenta el contenido de las leyes vigentes en el ámbito nacional.<sup>15</sup>

El principio general de igualdad lo contempla el artículo 13 de la Constitución de Salta. Por su parte, en el artículo 33 se asegura la protección de la infancia y se establece como una de las obligaciones del Estado la cobertura de necesidades efectivas, ambientales, de educación, salud, alimentación y recreación de los niños/as y adolescentes que habitan en la provincia.<sup>16</sup> Además, el derecho a la educación para todos los habitantes de la provincia aparece como regla general en el artículo 24 de la Constitución provincial,<sup>17</sup> ampliándose en otros artículos respecto de los principios básicos y los fines buscados.<sup>18</sup> De esta manera, en el plano normativo el ingreso de los niños y niñas migrantes al sistema educativo aparece como adecuado con los principios de la Ley de Migraciones.

El derecho a la salud está contemplado en el artículo 41 de la Constitución provincial, que lo define como un derecho humano de primera generación, inherente a la vida, y como un bien social. Dispone que el Estado será responsable del cuidado de la salud física, mental y social de las personas, y deberá asegurar a todos la igualdad de prestaciones ante idénticas necesidades.<sup>19</sup>

La Constitución provincial garantiza el efectivo cumplimiento de los derechos enumerados para todos los habitantes de la provincia de Salta; frente a ello, si tenemos en cuenta que el artículo 27 destinado a garantizar el derecho de tránsito junto con el artículo 29 sobre admisibilidad en los empleos realizan especificaciones respecto de la situación migratoria, entonces se podría afirmar que la ausencia de diferenciación en los demás artículos se basa en una voluntad del legislador de garantizar los derechos mencionados independientemente de la situación migratoria.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> En este sentido, el Preámbulo de la Constitución de la provincia dice, en consonancia con el texto de la Constitución Nacional: "Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Salta, reunidos en Convención Constituyente, con el fin de exaltar y garantizar la vida, la libertad, la igualdad, la justicia y los demás derechos humanos; ratificar los inalterables valores de la solidaridad, la paz y la cultura nacional; proteger la familia, la salud, el medio ambiente y los recursos naturales; asegurar el acceso a la educación y a la cultura; establecer el derecho y el deber al trabajo, su justa retribución y dignificación ... en una democracia participativa y pluralista, adecuada a las exigencias de la justicia social, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo de la Provincia (...)".

<sup>16</sup> Artículo 33: "De la infancia. El Estado asegura la protección de la infancia, cubriendo sus necesidades afectivas, ambientales, de educación, salud, alimentación y recreación".

<sup>17</sup> Artículo 24: "Esta Constitución garantiza a todos los habitantes el derecho de enseñar y aprender".

<sup>18</sup> Artículo 47: "Derecho a la educación. La educación es un derecho de la persona y un deber de la familia y de la sociedad, a la que asiste el Estado como función social prioritaria, primordial e insoslayable". Artículo 48: "Fin de la educación. El fin de la educación es el desarrollo integral, armonioso y permanente de la persona en la formación de un hombre capacitado para convivir en una sociedad democrática participativa basada en la libertad y la justicia social".

<sup>19</sup> Artículo 41: "Derecho a la salud. La salud es un derecho inherente a la vida y su preservación es un deber de cada persona. Es un bien social. Compete al Estado el cuidado de la salud física, mental y social de las personas, y asegurar a todos la igualdad de prestaciones ante idénticas necesidades".

<sup>20</sup> Artículo 27, Derecho de tránsito: "Todos los habitantes que se encuentren legalmente en el territorio de la Nación tienen el derecho de entrar, permanecer, transitar y salir de la Provincia, llevando sus bienes y sin perjuicio del derecho de terceros". Artículo 29, Admisibilidad en el empleo público: "Todos los habitantes de la Provincia son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. La ley determina los casos en que se requiera la ciudadanía".



### 3.2 Ley provincial de protección integral de niñez y la adolescencia

A través de la Ley de Protección de la Niñez y la Adolescencia (ley provincial 7.039<sup>21</sup>) sancionada en el año 1999, se garantiza la protección integral de todas las personas desde el momento de su concepción y hasta la mayoría de edad, en el ejercicio y goce de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, tratados internacionales, leyes de la Nación y leyes provinciales. Determina que es responsabilidad del Estado garantizar el interés superior de los niños/as y adolescentes. El primer artículo de la ley contiene el principio de igualdad y la prohibición de discriminar,<sup>22</sup> y garantiza específicamente el derecho a la educación, salud, nacionalidad y a la unificación familiar. Si bien la norma es del año 1999, se adecua a la Ley de Migraciones en cuanto a la garantía de hacer efectivos los derechos económicos sociales y culturales, como así también respecto del derecho a la unificación familiar de los niños, niñas y adolescentes (artículos 5, 6, 7, 8 y 14 de la ley 7039).

### 3.3 Ley provincial de educación

La ley provincial 7.546, Ley de Educación de la Provincia, fue sancionada en el año 2008. La norma no contiene expresamente una cláusula de igualdad y no discriminación como en la Ley de Protección Integral y los artículos de la Constitución provincial, aunque estos principios se deducen claramente de la interpretación conjunta de los artículos 1, 2, 5, 7 (inciso c), 8 (inciso h) y 110.<sup>23</sup>

El artículo 1 de la ley dispone la adecuación y aplicación específica de la Constitución Nacional y los tratados internacionales al momento de efectivizar el derecho de enseñar y aprender en la Provincia de Salta.

## 4. MARCO NORMATIVO EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN

### 4.1 La Constitución provincial

La Constitución de la provincia de Tucumán fue modificada en el año 2006. El artículo 5<sup>24</sup> contiene una cláusula de igualdad ante la ley y el respeto de los derechos fundamentales, realizando una especificación respecto de los derechos de los extranjeros en los artículos 10 —“Los extranjeros son admisibles a todos los puestos públicos, con excepción de los casos en que la Constitución exija la ciudadanía o la nacionalidad”— y 23 —“No se dará en la Provincia ley o reglamento que haga inferior la condición del extranjero a la del ciudadano, ni que obligue a aquéllos a pagar mayores contribuciones que las aportadas por los nacionales o inversamente”—.

<sup>21</sup> Ley 7.039, Ley de Protección de la Niñez y la Adolescencia, Salta, Argentina.

<sup>22</sup> Artículo 1, ley 7.039: “La presente ley tiene por objeto garantizar la protección integral de todas las personas desde el momento de su concepción y hasta la mayoría de edad, en el ejercicio y goce de los derechos reconocidos en (...) con relación a su familia, a la sociedad y al Estado, en todas y cada una de las necesidades que corresponden a sus etapas evolutivas. En caso de duda se presumirá la minoría de edad, hasta tanto se acredite fehacientemente lo contrario. El Estado garantizará el interés superior del niño y el adolescente, brindándole las oportunidades y facilidades para el desarrollo físico, psíquico y social, sin discriminación de ninguna naturaleza, como por ejemplo de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, cultura, nacionalidad y opinión política”.

<sup>23</sup> Ley 7.546, Ley de Educación de la Provincia, Salta, Argentina.

<sup>24</sup> Art. 5. “El pueblo tucumano se identifica con los inviolables e inalienables derechos del hombre, como fundamento de la convivencia política, de la paz, de la solidaridad, de la justicia social y del bien común. Toda autoridad pública tiene la obligación de respetar, hacer respetar y proteger la dignidad de la persona, y está sujeta a la Constitución y al orden jurídico. El Estado garantizará la educación pública y gratuita, con trece años de escolaridad obligatoria. Los derechos y garantías establecidos en esta Constitución son de aplicación operativa, salvo cuando sea imprescindible su reglamentación”.

Por su parte, el artículo 24 coloca en un plano de igualdad a los habitantes de la Nación Argentina con los de la provincia de Tucumán como titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos a ella incorporados, facultando al Estado provincial a dictar las medidas positivas integrales necesarias para efectivizar el pleno ejercicio de estos derechos, especialmente los de niños/as, los jóvenes y las mujeres. La Constitución provincial dispone en el artículo 10 que excepcionalmente se requerirá nacionalidad para la admisibilidad en los cargos públicos, a partir de lo cual una correcta interpretación indicaría que el efectivo ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en esta Constitución es para todos los habitantes, independientemente de su situación migratoria.

El derecho a la salud se encuentra normado en el artículo 146 de la Constitución provincial y es concebido como una obligación que recae en el Estado, el cual debe garantizar la gratuidad y el acceso irrestricto de todos los habitantes al derecho, incluyendo la provisión de medicamentos y la contratación a costa del Estado de los servicios que resulten necesarios para los casos en los que la persona no cuente con los medios económicos para solventar los tratamientos de salud que no se encuentran disponibles en los hospitales públicos.<sup>25</sup>

Por otro lado, el artículo 5 de la Constitución provincial garantiza la educación pública y gratuita con una escolaridad obligatoria de trece años. Se establece como una de las obligaciones del Poder Ejecutivo la de asegurar y financiar la educación estatal pública y gratuita en todos los niveles y modalidades, garantizando la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna y con carácter obligatorio. La cláusula de igualdad y acceso irrestricto se encuentra contemplada concretamente en el artículo 101, y en el artículo 144 se especifican los lineamientos generales así como también los fines de la educación en la provincia.

#### **4.2 Ley de Protección Integral de la Infancia**

La Ley 8.293 de Protección Integral de la Infancia fue dictada en el año 2010. En su artículo 1 determina que su objeto principal es la protección integral de la familia y los niños, niñas y adolescentes. Se incorpora el concepto de niño, niña y adolescente como sujeto de derecho capaz de ejercer plena y efectivamente los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales de los que la Nación sea parte. También otorga acción para la exigibilidad de los mismos, con base en el principio del interés superior del niño, manifestando que éstos son de orden pú-

---

<sup>25</sup>Artículo 146: "El Estado reconoce la salud como derecho fundamental de la persona. Le compete el cuidado de la salud física, mental y social de las personas. Es su obligación ineludible garantizar el derecho a la salud integral pública y gratuita a todos sus habitantes, sin distinción alguna, mediante la adopción de medidas preventivas, sanitarias y sociales adecuadas. La Provincia reserva para sí la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración de salud. Todas las personas tienen derecho a recibir atención médica en los hospitales y establecimientos públicos de salud. Si al momento de requerir el servicio, el ciudadano careciera de medios y no existiera capacidad asistencial por parte del Estado, éste deberá derivarlo a otros efectores sanitarios a costa del Estado provincial. Se dará especial protección a las personas con discapacidad y se asegurará la prestación de atención médica, de servicios de rehabilitación y de apoyo. Se deberán diseñar programas de protección integral de los discapacitados, para que el entorno físico sea accesible y para asegurar su plena integración e igualdad de oportunidades. El medicamento es considerado un bien social básico, siendo obligación del Estado arbitrar los mecanismos que garanticen su accesibilidad para todos los habitantes de la Provincia, así como fiscalizar su procedencia y calidad. El Estado garantizará el derecho a la vida desde la concepción".

blico y, por ello, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles. Finalmente, garantiza el pleno goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la ley nacional 26.061. En este punto, debe señalarse un elemento que podría aparecer como una contradicción a la naturaleza de esta ley, al colocar en cabeza de todo "ciudadano" la facultad de interponer acciones rápidas y expeditas en aquellos casos que fuera necesario restaurar el ejercicio y goce de los derechos reconocidos. Por el contrario, en la Constitución provincial el término utilizado es el de "habitante", recurriendo al de ciudadano para la regulación específica de derechos políticos o de sufragio.

A diferencia de la Constitución provincial, la Ley de Protección regula el derecho a la identidad y a la nacionalidad. La cláusula de igualdad y prohibición de discriminación se encuentra en el artículo 19, por lo que aparece como refuerzo normativo a las garantías contempladas en la Carta Magna respecto del derecho a la salud, educación, a la asistencia legal en todos aquellos casos en los que se encuentren involucrados sus derechos, etc.

## 5. EL ROL DE LOS OPERADORES Y LAS PRÁCTICAS CONCRETAS

Salta y Tucumán poseen una normativa adecuada para garantizar los derechos de las personas migrantes a partir de la vigencia de la Ley de Migraciones 25.871, y los derechos de los niños, niñas y adolescentes con las leyes 7.039 (Salta) y 8.293 (Tucumán) y demás normativas analizadas. Ahora bien, dentro de las instituciones relevadas existen intervenciones improvisadas, faltas de especificidad para el abordaje de las situaciones concretas por las que atraviesan las personas migrantes, especialmente los niños/as y adolescentes, por ejemplo en lo que se refiere a derechos de acceso a la salud, educación, identidad, o a la inclusión de esta población en programas de asistencia.

De las entrevistas realizadas surge un conocimiento parcializado de la normativa específica por parte de los funcionarios. Así, por ejemplo, manifiestan que necesitan órdenes jerárquicas superiores para hacer efectivo un derecho dado (a la salud, a la educación, a la identidad) en aquellos casos en los que los niños/as, o sus padres, carecen de documento nacional de identidad: para inscribirlos en las escuelas, para ingresarlos a los servicios asistenciales de salud, para programas sociales, para el reconocimiento filiatorio.

Al momento de intentar dar solución a situaciones particulares, los operadores de ambas provincias suelen apartarse de la normativa vigente generando procedimientos o protocolos improvisados e informales (usualmente basados en algunas prácticas administrativas pergeñadas bajo la anterior normativa migratoria) para proceder luego, en la mayoría de los casos, a la negativa efectuada frente al requerimiento hecho por una persona que se encuentra en situación migratoria irregular, independientemente de su edad.<sup>26</sup> Se identifica entonces una brecha importante entre lo normado por las leyes específicas, tanto de migración como de protección integral de la infancia, y lo que ocurre en concreto. Esta situación pone de manifiesto que existen cuestiones que escapan a lo legal, es decir a la formulación normativa, para su tratamiento satisfactorio, más aún cuando en escenarios como

<sup>26</sup> Entrevista a Ministerio de Educación, Secretaría de Infancia, Dirección de Nivel Primario y Secundario.

las provincias limítrofes puede observarse la convivencia de diferentes culturas sin que los estados provinciales generen lineamientos estándares suficientes para el respeto a la diversidad.

En las sociedades mencionadas desempeñan roles determinantes los operadores de instituciones o agencias de protección, quienes mantienen un contacto directo con los solicitantes de servicios específicos. En las entrevistas realizadas, incluso en los medios de comunicación relevados, es factible identificar el prejuicio hacia las personas migrantes como un elemento transversal a la práctica estatal. El discurso de los operadores y de los medios muestra un convencimiento de la legitimidad de la subsistencia de brechas interétnicas, la pobreza de las comunidades migrantes temporales o en situación migratoria irregular, y la dificultad para avanzar en la vigencia efectiva de sus derechos elementales. Ante esta situación, los Estados provinciales deberían implementar políticas más integrales a fin de reducir el empobrecimiento y la exclusión social de comunidades o unidades domésticas migrantes, utilizando los estándares internacionales de derechos humanos como guía para la adecuación definitiva en lo normativo.

Las líneas de acción que se plantean a partir del informe son múltiples, y por tratarse de la creación y/o modificación de importantes instituciones, requieren voluntad política para hacer frente a los diversos desafíos que apareja la migración.

Las políticas de protección integral y promoción social afirmativa o integral van a cumplir un rol determinante si contemporáneamente se modifican las prácticas existentes de modo que garanticen efectivamente estándares mínimos de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.



# **EXCURSO**

**LA SITUACIÓN DE LOS HIJOS E HIJAS  
DE MUJERES MIGRANTES DETENIDAS  
EN LAS CÁRCELES FEDERALES  
DE ARGENTINA**



## EXCURSO

### LA SITUACIÓN DE LOS HIJOS E HIJAS DE MUJERES MIGRANTES DETENIDAS EN LAS CÁRCELES FEDERALES DE ARGENTINA<sup>1</sup>

#### 1. INTRODUCCIÓN

La mayoría de las sociedades permiten que los niños pequeños acompañen a sus madres si éstas se encuentran presas. Las diferencias entre los países radican en la edad límite hasta la cual los niños/as pueden permanecer en la prisión.<sup>2</sup> Aún cuando la Argentina ha implementado opciones alternativas al encarcelamiento para mujeres con hijos o hijas menores de cinco años,<sup>3</sup> las mujeres migrantes encuentran obstáculos adicionales para el acceso a la prisión domiciliaria.

Por ello mismo, es relevante profundizar el estudio sobre la situación de niñas y niños que viven en prisión con sus progenitoras, mujeres migrantes en particular. En nuestro país, si no se accede a dichas alternativas, una mujer que se encuentra encarcelada podrá estar con sus hijos en prisión hasta que éstos cumplan los cuatro años de edad<sup>4</sup>. Después de cumplida la edad prefijada, si los progenitores no estuviesen en condiciones de hacerse cargo del niño, la administración penitenciaria dará intervención a la autoridad judicial o administrativa que corresponda.

La información disponible a comienzos del 2010 muestra que, en ese momento, aproximadamente 150 niños vivían junto a sus madres en prisiones federales y bonaerenses de Argentina. Para 2012, sólo en las cárceles federales se contaban 48 madres y 56 hijos: de estos niños y niñas, 40 tenían menos de dos años.<sup>5</sup>

El Sistema Penitenciario Federal (SPF) contabiliza que más de la mitad del total de las mujeres encarceladas son extranjeras, y en su mayoría provenientes de países limítrofes. Por lo tanto, se podría pensar que alrededor de la mitad o más de estos niños que se encuentran viviendo en prisiones argentinas con sus madres son una consecuencia de la migración, transitoria o permanente, de sus progenitoras.

Dada esta articulación entre el ejercicio de la maternidad durante el encierro y la calidad de vida

---

<sup>1</sup> La presente sección fue realizada por Constanza Tabbush, del Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Buenos Aires

<sup>2</sup> Molero, María Naredo, «Reclusas con hijos en la cárcel. La punta del iceberg de la 'sinrazón' penitenciaria», en *La cárcel en España en el fin del milenio*, Rivera Baires, Inés, Ed. Barcelona: M.S. Basch, 1999.

<sup>3</sup> Sobre el particular, la Ley 26.472 sancionada el 17 de diciembre de 2008 y promulgada el 12 de enero de 2009, que modifica la Ley de Ejecución Penal 24.660, el Código Penal y Código Procesal Penal, establece que se podrá disponer la prisión domiciliaria de las mujeres embarazadas, madres de niños menores de 5 años y madres de niños con capacidades especiales. Ley 26.472, Artículo 1: "Modifíquese el artículo 32 de la Ley 26.660, el que quedará redactado de la siguiente manera: El juez de ejecución, o juez competente, podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: (...) e) A la mujer embarazada; f) A la madre de un niño menor de cinco (5) años o de una persona con discapacidad, a su cargo". En situación de encierro, sólo se permite la permanencia de los niños y niñas hasta los cuatro (4) años.

<sup>4</sup> Ley 24.660. Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, 19 de junio de 1996, <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/texact.htm>

<sup>5</sup> Respuesta del Servicio Penitenciario Federal al pedido de información pública efectuado desde el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), información al 31 de octubre de 2012.

de los niños pequeños, vale la pena preguntarse por las condiciones en que viven en prisión los niños y niñas provenientes de otros países. Sin embargo, acercarse a esta problemática desde la exclusiva perspectiva de los niños que residen en el penal esconde una serie de problemáticas que hacen referencia a la interacción entre los derechos de las mujeres encarceladas y los de los niños/as, a la complejidad de los vínculos entre los hogares y el penal y, por último, a las vulnerabilidades sociales que se producen como resultado del encierro. Esta perspectiva se distancia de aquellos estudios que se centran en la problemática de los/as niños/as y que suelen preguntarse “el encierro que están sufriendo estos menores ¿perjudicará su desarrollo?”<sup>6</sup>

Es evidente que las condiciones de detención de las mujeres no son las apropiadas para los niños y que transcurrir los primeros años de vida en una situación de encierro puede traer consecuencias negativas en el desarrollo humano y social de la infancia. Ahora bien, estas preguntas ponen el acento exclusivamente en las necesidades e intereses de los niños y niñas durante su estadía en prisión. En consecuencia, dejan fuera del foco de análisis tanto a la situación de la infancia después de la edad establecida (hayan o no vivido en encierro con sus madres), a la mayoría de los niños y niñas menores de 4 años que han quedado fuera del penal como a las necesidades e intereses de las propias mujeres encarceladas. Como consecuencia de estas omisiones, los derechos de los niños y niñas que viven en el penal se sitúan artificialmente en contraposición con los derechos de las mujeres encarceladas.

Contra esta visión dicotómica, este capítulo considera las interacciones entre los miembros de la unidad familiar y sostiene que “el interés de los niños está en estrecha conexión con el interés de la madre, ya que ambos confluyen en lo que se puede denominar el derecho de los individuos a una vida familiar digna”.

Así, procurando desarticular la presunta oposición entre los intereses de las mujeres y los de los niños y niñas, este trabajo se propone analizar cuatro dimensiones: 1) las concepciones implícitas en la legislación que acentúan los aspectos biológicos y sociales de la relación materno-filial respectivamente, 2) el contexto socio-político de ascenso del encarcelamiento de mujeres provenientes de países limítrofes, 3) las vulnerabilidades silenciadas de los hogares de las mujeres extranjeras, y 4) las condiciones de detención de los niños y niñas migrantes que se encuentran con sus madres en penales federales. Se utiliza como fuente principal de información la investigación sobre las condiciones de vida de las mujeres en el Sistema Penitenciario Federal realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Defensoría General de la Nación (DGN) y la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) publicada en 2011.<sup>7</sup>

Antes de comenzar es necesario formular algunas aclaraciones sobre la información estadística disponible sobre los migrantes privados de libertad. Una particularidad de la información cuantitativa disponible es que no permite distinguir entre las personas extranjeras que residían en su país de ori-

<sup>6</sup> Varela, Patricio, «Madres, niños y cárcel», en *Mujeres privadas de libertad. Limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad*, Buenos Aires: UNICEF – Defensoría General de la Nación, 2009, pp. 69–95.

<sup>7</sup> CELS, DGN, PPN, *Mujeres en Prisión. Los alcances del castigo, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2011.



gen antes de su detención, de aquellas que residían en la Argentina cuando fueron detenidas.<sup>8</sup> Los datos de investigaciones anteriores que analizaremos a la luz de las problemáticas de las personas migrantes en prisión toman en cuenta el último lugar de residencia y la distancia del hogar del penal para realizar una aproximación a dicha diferenciación. Sin embargo, para mantener coherencia con los datos existentes, en adelante se hablará de mujeres extranjeras.

## 2. ANTAGONISMOS IMPLÍCITOS EN LA DEFINICIÓN JURÍDICA DE “BIENESTAR DEL NIÑO”

Este apartado pone de manifiesto algunas concepciones implícitas del marco legal sobre la relación de estas mujeres y sus hijos e hijas. Como indica Molero<sup>9</sup> para el caso español, existe una idea rectora “que enfrenta los derechos de las reclusas y los de los niños, y que niega los intereses de las primeras en pro del beneficio de los segundos, dejando entrever una serie de cuestiones de índole moral”. Cuando se les pregunta a las mujeres privadas de libertad que viven con sus hijos sobre sus propias perspectivas acerca de la permanencia de los niños y niñas en la cárcel, sus respuestas delinean las paradojas de la vida de la infancia en el penal. Las respuestas más frecuentes denotan dos premisas que, dadas las condiciones de encierro de las madres, en sí mismas son excluyentes. Por un lado, las mujeres señalan que la prisión no es un lugar adecuado para criar a sus hijos e hijas. Por el otro, indican que para ellas es fundamental preservar el vínculo. Los siguientes relatos producidos en el contexto de la investigación realizada en el 2008-2009 por el CELS, la DGN y la PPN permiten vislumbrar estas oposiciones:

### ¿Qué opinas de que los niños estén en prisión con sus madres?

*“Al cariño y la atención de la madre no lo reemplaza nadie. El penal no es un lugar lindo para los niños, pero creo que prevalece mantener el vínculo” (testimonio de una mujer de nacionalidad peruana)*

*“No me gusta que mi hijo se crió en una cárcel pero me da tranquilidad tenerlo conmigo, creo que lo voy a poder cuidar mejor” (testimonio de una mujer de nacionalidad argentina).*

Las perspectivas de las mujeres reproducen la ambivalencia jurídica respecto de la importancia relativa del vínculo biológico y el contexto de socialización en el caso de los hijos de mujeres privadas de libertad. Es justamente la normativa vigente la que divide a los hijos de estas mujeres en dos grupos etarios,<sup>10</sup> proponiendo visiones antagónicas del interés superior del niño.

La primera visión se circunscribe a los cuatro años de edad y privilegia el vínculo biológico entre madres e hijos en detrimento del ambiente de socialización del niño, en este caso, la cárcel. En tal sentido, se considera el cuidado materno en términos biológicos como prioritario para el desarrollo del niño, con independencia de las condiciones sociales y materiales del encierro en las que se desarrolla. Cabe mencionar que no existen equivalentes consideraciones legales para ambos progenito-

<sup>8</sup> Pacceca, María Inés, «Personas extranjeras en cárceles federales. Vulnerabilidad y discriminación». ADC, 2010.

<sup>9</sup> Molero, op. Cit., 1999, p. 298.

<sup>10</sup> Varela, op. Cit., 2009.

res y que en el caso de ser encarcelados los varones no tienen la posibilidad de llevar consigo a sus hijos e hijas pequeños. Dada esta disparidad entre madres y padres de niños pequeños, se puede hipotetizar que esta disposición parte de una perspectiva que naturaliza el desarrollo madurativo y el cuidado en la primera infancia como una responsabilidad intrínsecamente femenina. Sin embargo, este argumento biologicista sólo es considerado válido durante la socialización primaria. Y la lógica de la normativa se invierte al inicio de la socialización secundaria de los niños en el caso de los mayores de cuatro años.

Cuando los niños ya pueden moverse libremente, hablar y tienen la capacidad de comprender y aprender, es decir, cuando comienza la escolarización, el costo-oportunidad entre lazos biológicos y sociales se invierte. Esta segunda perspectiva prioriza el ambiente de socialización. Entonces, desde este punto de vista el bienestar del niño consiste en salir del recinto carcelario. Como indican algunos estudios europeos, "superada esa edad, no ha de considerarse la estancia de los niños y niñas junto a sus madres como un derecho de éstas, sino que debe razonarse en términos del beneficio o de mal menor para el niño, en orden a su desarrollo y educación integral".<sup>11</sup>

De los pesos relativos identificados en estas visiones se derivan dos consecuencias. En un plano más abstracto, pareciera que el posicionamiento adjudicado a los derechos de las mujeres presas es instrumental a los intereses de la infancia, tanto en la primera perspectiva biológica como en la segunda visión que acentúa el ambiente de socialización de los niños. En segundo lugar, las disposiciones legales limitan de manera arbitraria la estancia de los niños en prisión. Como veremos más adelante, se vuelve complejo sostener que el resultado de estas normativas es el bienestar de los niños y niñas, especialmente en el caso de los migrantes.

Como se verá en los siguientes apartados, las investigaciones más recientes sobre el ejercicio de la maternidad dentro de los penales federales muestran que, teniendo otras opciones, las mujeres no suelen elegir vivir con sus hijos en el penal; los niños y niñas permanecen con sus madres cuando éstas carecen de estrategias alternativas. Los hijos e hijas de mujeres extranjeras en prisión evidencian una falta de contacto y de lazos sociales con el mundo exterior. Es decir, sus vidas cotidianas se restringen a muros adentro, ya que tienen contadas oportunidades de salir de la cárcel.<sup>12</sup> En consecuencia, las investigaciones subrayan que la experiencia de los niños hasta sus cuatro años se basa principalmente en los lazos de control y poder y en la cultura autoritaria propia de un penal.<sup>13</sup> A su vez, de las mujeres presas entrevistadas para la investigación conjunta entre el CELS, la PPN y la DGN, que tenían condenas que se extendían más allá de los cuatro años de sus hijos, la mitad no tenía conocimiento de dónde ni con quién iba a residir su hija o hijo cuando fuera retirado del penal.<sup>14</sup>

Es paradójico que, pasados los cuatro años de edad, se priorice el ambiente social y no se consi-

<sup>11</sup> Molero, Op.cit, p. 205.

<sup>12</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2011, pp. 43–64. [Capítulo «El archipiélago carcelario de las mujeres»]

<sup>13</sup> Varela, op. Cit., 2009.

<sup>14</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, ob. Cit., 2011, pp. 151–190. [Capítulo «La maternidad entre rejas»].

deren relevantes ni se alienten estos lazos sociales que se extienden y vinculan a los niños que viven en prisión con la realidad fuera del penal. La posibilidad de mantener una relación fluida entre la vida cotidiana de los niños y niñas y el mundo social y sus redes por fuera de los muros carcelarios, podría ser un elemento positivo para aquellos al momento en que tienen que salir de la cárcel, un efecto que será seguramente más importante en el caso de los niños migrantes en tanto ellos suelen evidenciar un aislamiento más pronunciado, dado que su familia y sistema de relaciones suelen haber quedado en sus lugares de origen.

La respuesta a este dilema en términos de políticas públicas consiste en la implementación de opciones alternativas al encarcelamiento, alternativas que han sido tratadas en Argentina al contemplar la prisión domiciliaria para mujeres con hijos menores de cinco años; esta propuesta fue apoyada por organismos nacionales e internacionales. Aún cuando la introducción de la prisión domiciliaria para mujeres con niños menores de cinco años de edad apunte a desarticular estas oposiciones, aun no es posible evaluar sus impactos ya que se trata de una normativa recientemente aprobada — como se mencionó, la ley 26.472<sup>15</sup> modifica la ley de ejecución penal 24.660-, que además depende de los jueces de ejecución. Incluso, cabe notar que las mujeres extranjeras, especialmente aquellas sin residencia en el país, encuentran obstáculos adicionales para el acceso a la prisión domiciliaria.

En conclusión, estas dos perspectivas que valoran una dimensión biologicista en la primera infancia y el ambiente de socialización al cumplir los cuatro años de edad —pero sin tomar en consideración la relación entre la cárcel y el hogar, entre la institución y el afuera—, contraponen los derechos de los integrantes del hogar que forman las mujeres y los niños y niñas en prisión. Así, ante las pocas alternativas que se les presentan, las mujeres extranjeras terminan llevando consigo a sus hijos pequeños a la prisión. Por lo cual, las investigaciones actuales subrayan que estos niños y niñas no tienen conocimiento ni contacto continuo con el mundo externo ni con las personas que probablemente queden a su cargo al salir del recinto carcelario.

Luego, el aparato estatal sólo interviene directamente en el bienestar de los niños mayores de cuatro años cuando los progenitores no se pueden hacer cargo de ellos. Esta intervención suele consistir en su institucionalización o en la localización de una familia substituta.<sup>16</sup>

Las visiones dicotómicas presentes en la normativa actual no permiten realizar un acompañamiento de la infancia antes de los cuatro años y luego de cumplida esa edad para proveer las condiciones para una relación más fluida entre su mundo social fuera y dentro de la cárcel.

### 3. INCREMENTO DE LAS MUJERES EXTRANJERAS ENCARCELADAS

El caso de los niños/as migrantes que viven en prisión constituye un ejemplo paradigmático del incremento de la población de mujeres extranjeras encarceladas. Investigaciones recientes sobre la situación de las personas extranjeras encarceladas sintetizan este panorama al indicar que aún

<sup>15</sup> Ley 26.472 Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. Modificaciones a la Ley N° 24.660, al Código Penal y al Código Procesal Penal. Sancionada: Diciembre 17 de 2008.

<sup>16</sup> CELS, DGN y PPN, op. Cit., 2011, pp. 151-186.

cuando disminuye la población total de personas encarceladas en el sistema federal, la población extranjera aumenta. En términos absolutos, estos incrementos corresponden a personas procedentes de países limítrofes (Bolivia, Brasil, Paraguay) y Perú. Por su parte, las mujeres extranjeras en prisión aumentan tanto en valores absolutos como en proporción al total de mujeres en cárceles federales y al conjunto de personas extranjeras privadas de libertad. Las mujeres provenientes de otros países, en su mayoría de países limítrofes, pasan a constituir casi la mitad de la población femenina en las cárceles federales.<sup>17</sup> A su vez, para la mayoría de estas mujeres es la primera vez que se encuentran presas. Existe entonces una población nueva y en aumento en el sistema carcelario argentino.

El incremento de las mujeres extranjeras en cárceles argentinas fue paralelo a la creciente criminalización de los delitos vinculados a la Ley de Estupefacientes (ley 23.737) o al contrabando. En la actualidad, los distintos estudios consultados sobre el tema identifican que la gran mayoría de las mujeres extranjeras detenidas en cárceles federales (80 por ciento) están siendo procesadas o acusadas de algún delito relacionado con las redes de tráfico de drogas.<sup>18</sup>

A su vez, más de la mitad de las mujeres extranjeras privadas de la libertad (52,1 por ciento) están procesadas sin tener una condena firme,<sup>19</sup> situación que también se refleja en la investigación citada en el grupo de extranjeras con niños y niñas en prisión. Ellos se encuentran allí a la espera de la sentencia de sus respectivas madres.

### CUADRO 1: EDADES DE LOS NIÑOS QUE VIVEN EN PRISIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL POR EDAD DEL NIÑO

Edad de los Niños	Total de niños
Menor de 1 año	19
Hasta 2 años	19
de 2 a 3 años	9
de 3 a 4 años	2
Total de niños	49

Fuente: SPF, Síntesis de la población penal femenina alojada al 05 de marzo de 2010.

Los datos relevados a partir de la investigación realizada en conjunto por el CELS, la DGN y la PPN proveen información general sobre los niños y sus madres en prisión. Dicha fuente indica que más de la mitad de los menores de edad que residen en las cárceles federales son niñas, de una edad promedio de 17 meses —es decir, alrededor de un año y medio—. A su vez, han pasado en promedio casi un año

<sup>17</sup> Pacceca, Op.cit.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

en prisión (11,4 meses). En otras palabras, la mayor parte de sus vidas transcurrió tras las rejas.

Las mujeres entrevistadas fueron 148 en total, de las cuales 71 eran extranjeras. De las 14 mujeres entrevistadas que vivían con sus hijos e hijas en el penal, 9 eran extranjeras —5 procedentes de países latinoamericanos y 4 de Europa—. Más de la mitad de estas mujeres se encontraban procesadas sin condena firme y casi todas vivían anteriormente a más de 100 kilómetros del penal en el que estaban detenidas en ese momento.

En relación con su vida en prisión, un tercio de las mujeres entrevistadas realizaba actividades laborales dentro del penal y, cabe destacar, más del 50 por ciento nunca había recibido visitas de familiares o amigos, reduciendo así el contacto con su vida extramuros. A su vez, alrededor del 60 por ciento se consideraba el principal sostén económico de sus hogares al momento de su detención y por ello un tercio continuaba aportando dinero al hogar desde el penal.

Esta breve descripción aporta un marco general para el análisis desde una perspectiva sociológica de las vulnerabilidades sociales creadas por la criminalización de las mujeres extranjeras, como se analizará en el apartado siguiente.

#### 4. VULNERABILIDADES EN LOS VÍNCULOS ENTRE LA CÁRCEL Y EL HOGAR

Aún cuando a primera vista las cárceles parecen "mundos totales" o "espacios puertas adentro", poner la lupa en la articulación entre la cárcel y el hogar permite apreciar un conjunto de vulnerabilidades que atraviesan a la población de niñas y niños (migrantes o argentinos) que viven en las cárceles.

Uno de los aportes de la investigación que se ha tomado como referencia para este capítulo consistió en la construcción de indicadores sobre los hogares de las mujeres encarceladas y los efectos del encarcelamiento en los integrantes de esos hogares. Los resultados de ese trabajo revelan que, al momento de la detención, los hogares de las mujeres encarceladas tenían en promedio cinco miembros, tres de los cuales eran niños/as. A su vez, muchas de las mujeres entrevistadas se consideraban el principal sostén económico de sus hogares, cifra que alcanza un 70,4 por ciento en el caso de las extranjeras.<sup>20</sup> Dado el rol que las mujeres extranjeras dicen cumplir en el hogar, la investigación identifica una serie de consecuencias negativas que tiene para sus hogares el ingreso de las mujeres a la cárcel.

Por ejemplo, en el 77,5 por ciento de los hogares extranjeros el encarcelamiento trajo consecuencias negativas en la subsistencia o mantenimiento del hogar (la cifra es del 73 por ciento para las presas de nacionalidad argentina). En este sentido, el encarcelamiento conlleva no solamente el posible ingreso de los niños menores de cuatro años a la cárcel junto con sus madres, sino que también incide sobre la vida cotidiana de los niños que anteriormente convivían con ellas.

En orden de importancia, la investigación destaca cuatro efectos principales.<sup>21</sup>

El más relevante es el aumento de la vulnerabilidad económica de los hogares ya que, como se ha señalado, las mujeres son una de las principales fuentes de ingresos (en el 61,8 por ciento de las respuestas obtenidas). Otros estudios indican que la cárcel impone gastos extras a los hogares o in-

<sup>20</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, Op.cit., p. 3.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 7-9.

dividuos que quedan al cuidado de los niños (costos de visita, llamadas telefónicas y cartas, honorarios de los abogados), al tiempo que los despoja del ingreso de uno de sus miembros y, en ocasiones, también los deja sin apoyo gubernamental.<sup>22</sup>

El segundo efecto es la disminución de la cohesión y/o de la salud de los miembros de ese hogar (en el 21,8 por ciento de las respuestas obtenidas). Este indicador subraya cierta inestabilidad en los hogares después de la detención, y suele indicar fluctuaciones en las personas responsables del cuidado de la infancia. Cabe destacarse que en dicha investigación el 60 por ciento de las entrevistadas respondió que los niños y niñas que anteriormente estaban a su cargo no continuaron viviendo juntos después de su detención.<sup>23</sup> Como indica Robertson, "los nuevos arreglos de vida" suelen ser "temporales".<sup>24</sup> La investigación realizada por CELS, DGN y PPN provee un relato que ilumina este proceso:

*"El papá lo iba a buscar los fines de semana, un día se lo llevó y no volvió más. Un día apareció el tío a pedir los documentos del nene y se los llevó y creo que le cambiaron el apellido. Cuando el padre cayó detenido, el nene quedó a cargo del tío. Ahora mi mamá lo puede ver los fines de semana".<sup>25</sup>*

Por último, las mujeres en prisión destacan la modificación de las actividades laborales y/o educativas de los integrantes del hogar (en el 16,4 por ciento de las respuestas).<sup>26</sup> La inestabilidad de los arreglos de cuidado implica que la infancia que queda fuera del penal puede sufrir vulnerabilidades particulares. Éstas pueden consistir en sucesivos cambios de residencia o en su institucionalización. Dichas trayectorias pueden configurar momentos de vulnerabilidad material y emocional, así como cambios de escuela y requerimientos de rápidas readaptaciones a contextos familiares diversos.

A estos cuatro puntos que subrayan la totalidad de las mujeres entrevistadas para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN, se le suman especificidades vinculadas con las consecuencias de la migración.

Por un lado, distintos estudios señalan que, en general, los hijos e hijas de personas encarceladas pueden ser por ello discriminados y estigmatizados.<sup>27</sup> A su vez, los niños y niñas de grupos minoritarios pueden correr el riesgo de una doble estigmatización: por el encarcelamiento de sus padres y por su nacionalidad o cultura. En algunas circunstancias incluso se ha identificado que también pueden ser marginados por sus propias comunidades, quedando con muy pocos recursos y redes dis-

<sup>22</sup> Robertson, Oliver, *El impacto que el encarcelamiento de un(a) progenitor(a) tiene sobre sus hijos*. Geneva, Suiza: Quaker United Nations Office, 2007. <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/ImpactParentalImprisonment-200704-Spanish.pdf>

<sup>23</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, Op.cit., p. 4.

<sup>24</sup> Robertson, Op.cit., p. 36.

<sup>25</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, Op.cit., p. 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 8. La investigación de Robertson (2007) indica que los cuidadores pueden que tengan que abandonar su trabajo remunerado para cuidar de los niños y niñas que quedaron por fuera del penal.

<sup>27</sup> Cunningham, Ann, «Forgotten families – The impacts of imprisonment», *Family matters*, Diciembre 2001.

ponibles que les provean contención, ayuda y apoyo.

Por otro lado, se ha observado que, por lo general, las mujeres extranjeras suelen exhibir un mayor desconocimiento sobre el paradero de sus hijos: algunas no saben lo que sucedió con ellos o con quién están. El estudio CELS, la DGN y la PPN refleja esta situación a partir del relato de una de las mujeres entrevistadas, procedente de Bolivia: "No sé si mis hijos están en un hogar para adopción, no sé nada. No sé si mi marido me espera, ni si voy a recuperar a mis hijos".<sup>28</sup>

Ahora bien, a la luz de los datos aquí presentados se podría retomar el argumento del primer apartado: enfocar el análisis exclusivamente en las condiciones de vida de los niños y niñas que viven en prisión con sus madres invisibiliza las vulnerabilidades aquí descritas que experimentan aquellos niños que continúan sus vidas por fuera del penal. Además, deja de lado el hecho de que en el momento en que las mujeres son detenidas, un importante porcentaje de niños y niñas de cuatro años continúan sus vidas sin pisar junto a sus madres el interior de un penal. Los resultados obtenidos por la investigación citada informan que, si cuentan con las redes sociales necesarias, la mitad de las mujeres con niños menores de cuatro años optan por no llevarlos con ellas tras los muros carcelarios.<sup>29</sup> Es importante destacar que es justamente por la falta de alternativas que la mayoría de los niños y niñas extranjeros son albergados en los penales federales.

Entonces se puede argumentar que, más que representar una decisión de las mujeres, la estancia de los niños y niñas en prisión simboliza las pocas opciones que tienen. Pareciera que a diferencia de "otros contextos de pérdida como son la muerte o la enfermedad, la pérdida de un familiar porque ha sido encarcelado rara vez despierta la compasión y el apoyo de otros".<sup>30</sup> Los siguientes relatos proveen un panorama de las dimensiones que valoran los actores en la toma de decisiones al momento en que las mujeres de diversas nacionalidades ingresan al penal.

*"Hay gente que puede tener sus hijos en la calle, pero yo no puedo tener a este en la calle con nadie"* (Mujer de nacionalidad argentina).

*"Le dije a mi pareja que se quedara con los chicos y él me dijo que no. El gobierno tomó a mis hijos, ni me consultó"* (Mujer de nacionalidad europea).

*"Cuando quedé detenida, todos mis conocidos se borraron, no tuve muchas opciones"* (Mujer de nacionalidad peruana).

En esta sección se ha ofrecido un panorama sobre las características de los hogares de las mujeres encarceladas y de las plausibles consecuencias del encarcelamiento. Se ha visto que la mitad de los niños y niñas con la edad correspondiente no habitan en el penal con sus madres; sólo lo hacen aquellos que no contaban con redes familiares o sociales para su cuidado, motivo por el cual hay numerosos niños/as extranjeros/as en prisión. A su vez, los hogares se transforman a partir del

<sup>28</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, Eds., Op.cit., p. 5.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>30</sup> Robertson, Oliver, Op. Cit.

encarcelamiento en arreglos que suelen ser temporarios, trayendo como consecuencia cambios en la escolaridad y el contexto social de los niños o niñas.

Por último, cabe destacar la alta vulnerabilidad de aquellos niños y niñas que quedan solos en el extranjero. La pérdida de información sobre sus familias es mayor en el caso de mujeres que residían en sus países de origen. En algunos casos señalan que no saben ni donde están sus hijos, ni a cargo de quién. Teniendo en cuenta estas articulaciones entre los hogares y el penal, el próximo apartado explora la vida de los niños y niñas menores de cuatro años que viven en prisión con sus madres.

## 5. CONDICIONES DE DETENCIÓN DE MUJERES, NIÑAS Y NIÑOS

La información más actualizada al cierre de este capítulo dice que los niños se encuentran viviendo en su mayoría en el Centro Federal de Detención de Mujeres (Unidad N° 31 situado en Ezeiza) y en menor medida en la Cárcel Federal de Jujuy (Unidad N° 22):

### CUADRO 2: NÚMERO DE EMBARAZADAS Y MUJERES CON NIÑOS EN CÁRCELES FEDERALES

	U.3	U.13	U.22	U.23	U.31	Total
<b>Embarazadas</b>	0	0	1	0	16	17
<b>Madres</b>	0	0	9	0	36	45
<b>Hijos</b>	0	0	9	0	40	49

Fuente: Sistema Penitenciario Federal (SPF) Síntesis de la población penal femenina alojada al 13 de mayo de 2010.

Como la vida cotidiana de estos niños y niñas transcurre en las mismas condiciones de detención de sus madres, vale la pena resaltar algunos aspectos generales antes de abordar las problemáticas específicas de la infancia.

El estudio del CELS, la DGN y la PPN subraya ciertas características de la infraestructura carcelaria que pueden traer consecuencias en la calidad de vida de los niños y niñas que allí se alojan. Casi la totalidad de las mujeres que viven con sus hijos e hijas en prisión considera que las instalaciones no son apropiadas para los niños (92,9 por ciento).

En primer lugar, estas mujeres señalan las malas condiciones de infraestructura (64,3 por ciento). Al respecto, los informes recabados sobre las diferentes unidades del SPF destacan que en ambas unidades (31 y 22) las mujeres que viven con niños en el penal cuentan con celdas del mismo (reducido) tamaño que las demás mujeres. En la U...nidad 31 hay patios, pero el establecimiento penitenciario del norte del país no cuenta con espacios comunes.

En segundo lugar, la mitad de las mujeres con niños y niñas en prisión considera las instalaciones poco apropiadas debido al encierro en el que se encuentran. La vida cotidiana de la infancia transcurre signada por la lógica de control de los espacios y los cuerpos propia del recinto carcelario



y, como se analizará más adelante, los niños y niñas de mujeres extranjeras tienen muy pocas oportunidades de salir del penal.

El tercer factor que considera inapropiado un tercio de las mujeres es la inexistencia de espacios específicos para las actividades de los niños y niñas.

En relación con las condiciones generales de limpieza y alimentación de las cárceles federales, uno de los informes más recientes realizado por la PPN indica que el 71 por ciento del total de mujeres que habitan en la cárcel dice que es muy frecuente la presencia de distintas plagas en el lugar de alojamiento, tales como cucarachas, ratas y pulgas. Sumado a esto, la mayoría del total de mujeres encuestadas (el 76,4 por ciento) califica como mala la entrega por parte del SPF de elementos de limpieza para su alojamiento. Por esta razón, un cuarto de las entrevistadas se compran ellas mismas los productos (23,3 por ciento).<sup>31</sup>

Respecto de la situación de la alimentación y la provisión de productos básicos para la infancia, el estudio mencionado en el párrafo anterior indica que para el cuidado de los niños el penal les provee a las mujeres una cuna o cama, pañales y leche en cantidades insuficientes, y que no les ofrece vestimenta infantil. La alimentación para los niños es considerada mala o muy mala por la mitad de las mujeres que viven con sus hijos en el penal. Sostienen, además, que la comida es de mala calidad o está rebajada, y que son cantidades pequeñas para cada niño.<sup>32</sup> Estas insuficiencias explican que los elementos indispensables para la crianza de niños y niñas se intenten conseguir por medio de familiares, otras internas o instituciones religiosas.

El momento de expansión de los hogares es un punto crítico que requiere de mayores recursos económicos para solventar sus gastos adicionales. Dentro de la cárcel, los dos mecanismos más utilizados para acceder a recursos económicos consisten en las pequeñas remuneraciones que reciben las mujeres en los talleres laborales dentro del penal, denominadas peculio, y los bienes que pueden proveer las visitas de familiares o amigos.

Sin embargo, el estudio identifica obstáculos específicos del grupo de mujeres extranjeras con niños y niñas en el penal para acceder a estas dos fuentes de bienes y recursos. De la población encuestada en el 2008, el 70,9 por ciento participa de algún taller o actividad laboral.<sup>33</sup> Sin embargo, uno de los mayores porcentajes de mujeres que no realizan ninguna actividad laboral (31,4%) se concentran en la Unidad 31, donde viven, como muestra el Cuadro 2, la mayoría de las mujeres con niños y niñas. De las mujeres que conviven con sus hijos en prisión, más de la mitad no realiza actividades laborales o educativas. Los principales obstáculos identificados se refieren a la ausencia en estas actividades de una estructura para el cuidado de los niños pequeños y a que, debido a su condición de extranjeras, no cuentan con la documentación necesaria para desarrollar tales actividades (en general CUIL o DNI).<sup>34</sup>

Además de ser magros los ingresos obtenidos por las mujeres extranjeras por su trabajo en el penal, se destaca el menor contacto que tienen con redes sociales externas al mundo carcelario.

<sup>31</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, Op. Cit., 2011, pp. 65–104, pp. 14–15.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>33</sup> CELS, DGN, PPN, Op. Cit., pág. 72.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 8.

Las mujeres extranjeras reciben menor proporción de visitas, hecho observado tanto por la investigación que se ha citado en este excurso como por otros estudios sobre migrantes privadas de la libertad.<sup>35</sup> A su vez, las migrantes que no residían en la Argentina antes de su detención, viven un distanciamiento más radical del mundo social por fuera del penal. El informe destaca que el 74,4 por ciento de las mujeres entrevistadas de este grupo nunca recibió ninguna visita, y el 93 por ciento no recibe visitas habitualmente. Así, se subraya que la última dimensión que conforma el aislamiento de las mujeres extranjeras sin residencia en la Argentina consiste en su aislamiento institucional, ya que el 35 por ciento de ellas nunca fueron visitadas por su consulado o embajada.<sup>36</sup>

El distanciamiento de la realidad extra carcelaria que experimenta el grupo de mujeres extranjeras va a repercutir en la vida cotidiana de los niños y niñas de dos maneras interrelacionadas. En primer lugar, las extranjeras con niños y niñas en prisión reciben menos visitas y suelen acceder en menor proporción a los talleres laborales (y por consiguiente al cobro del peculio), razón por la cual dispondrán de menos recursos y bienes para solventar la calidad de vida de sus hijos e hijas en el penal.<sup>37</sup> Este acceso limitado a ingresos se refleja en que sólo un reducido número de mujeres con hijos en prisión complementa las provisiones del SPF por medio de compras en la proveeduría. En suma, la conjunción de falta de acceso a ingresos por medio del trabajo y a bienes por medio de redes sociales, es lo que caracteriza las posibilidades más restringidas de cuidado de los niños y las niñas que viven con las mujeres extranjeras.

En una lógica perversa, a su vez, los lazos con el mundo social externo, tan relevantes para las mujeres presas con sus hijos, constituyen uno de los principales objetos de sanción del servicio penitenciario. El capítulo del estudio que se refiere a las dinámicas de violencia en las cárceles federales de mujeres<sup>38</sup> muestra que, comparando la Unidad 31 con el resto de las del sistema federal, las sanciones más aplicadas son las que implican la suspensión de los vínculos con el exterior. Las sanciones se focalizan en el ejercicio de la maternidad por fuera del penal y pretenden impedirles a las mujeres mantener el contacto con sus hijos e hijas a través de los llamados telefónicos o de las visitas (ya que son los hijos aquellos a los que más llaman por teléfono y quienes más visitan a las mujeres de esta unidad).

Este estudio señala que las formas de castigo dirigidas a las extranjeras con niños y niñas en prisión suelen referirse al incremento del aislamiento social e institucional.<sup>39</sup> Aún cuando estas sanciones se aplican a las mujeres, repercuten en el poco contacto que cultivan los niños y niñas que habitan con ellas en prisión con sus familiares que están afuera. Paradójicamente, van a ser justamente estas personas que viven por fuera del mundo carcelario las que se harán cargo de su cuidado cuando los niños y niñas cumplan cuatro años.

---

<sup>35</sup> Pacecca, Op.Cit.

<sup>36</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa, y Procuración Penitenciaria de la Nación, Op.cit., p. 27.

<sup>37</sup> Bienes como alimentos, vestimenta, y artículos de higiene que, como destaca el informe, debido al insuficiente suministro de la administración penitenciaria, deben conseguirse por otra vía para mejorar la vida cotidiana dentro del penal. *Ibid.*

<sup>38</sup> CELS, Procuración Penitenciaria de la Nación, y Defensoría General de la Nación, Eds., «La economía política de la violencia en cárceles federales de mujeres». 2009.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 27.

En resumen, las investigaciones aquí citadas indican que la vulnerabilidad de este grupo de mujeres y sus hijos e hijas se vincula con su aislamiento de redes sociales por estar lejos de sus lugares de origen, su escaso anclaje institucional con consulados o embajadas, y los mecanismos de castigo utilizados en los penales con pabellones de madres que tienden a coartar los vínculos familiares de las detenidas. Esta dinámica del tratamiento carcelario que reciben las mujeres extranjeras trae consecuencias directas en la vida de la infancia que se encuentran allí. Por un lado, las mujeres extranjeras cuentan con menores recursos económicos para solventar los gastos de la unidad familiar y, por otro, carecen de las redes sociales e institucionales que puedan incidir positivamente sobre la calidad de vida de los niños. Lo que trae como secuela, por consiguiente, la reclusión constante de los niños y niñas migrantes dentro del penal o de hijos e hijas de mujeres extranjeras.

Uno de los datos más contundentes que aporta la investigación citada es que de las catorce mujeres con niños entrevistadas que habitaban la Unidad 31 del SPF, diez informaron que habitualmente sus hijos no salen de la cárcel, y muchos de ellos conocen el mundo exterior solamente a través de los traslados de sus madres al juzgado.<sup>40</sup> Dados los pocos vínculos externos que pueden cultivar, la mayoría de estas mujeres simplemente no cuenta con alguien que pueda sacar de paseo a sus hijos fuera de la unidad. Así lo relata una mujer de nacionalidad peruana que reside en la Unidad 31:

“Si tuviera otra oportunidad mi hija no estaría encerrada conmigo. Mi hija no sabe mucho de la calle. Sólo conoce las calles por los traslados al juzgado. Cuando llegó al penal tenía un año y cuatro meses, y la semana que viene cumple cuatro años”.<sup>41</sup>

Ahora bien, se pueden vincular estos datos sobre el aislamiento social e institucional de los niños y niñas extranjeros con las nociones implícitas sobre las relaciones materno-filiales descriptas en el apartado 1. La perspectiva biologicista que acentúa exclusivamente el vínculo biológico entre la madre y sus hijos e hijas, conlleva el aislamiento social e institucional de quienes viven su primera infancia en prisión.

Dicho esto, del pequeño grupo de niños y niñas que salen del penal, algunos suelen hacerlo con su progenitor o la pareja de su madre, y otros, generalmente niños procedentes de otras nacionalidades, lo hacen acompañados de individuos desconocidos por sus madres y pertenecientes a organizaciones religiosas.<sup>42</sup> El accionar de grupos religiosos en relación a los niños, y especialmente a las niñas que viven en prisión, constituye un punto poco explorado en la literatura existente. Aún con poca frecuencia, éstos son mencionados en momentos pivotaes o bisagra de la vida de estos niños, como pueden ser las posibilidades de darlos a familias sustitutas durante la restricción de la libertad de la madre, o las salidas al exterior sin control del SPF o de las detenidas,<sup>43</sup> tema que ha provocado protestas en la Unidad 31.

<sup>40</sup> CELS, Procuración Penitenciaria de la Nación, y Defensoría General de la Nación, Op.cit., p. 22.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

El trabajo realizado por organizaciones religiosas en el penal (especialmente en la Unidad 31) aparece vinculado en algunos testimonios con las propuestas que recibieron algunas mujeres extranjeras de dar a sus hijos en adopción. La investigación referida al ejercicio de la maternidad en prisión muestra que de las catorce mujeres entrevistadas viviendo con niños en prisión, solamente dos relataron situaciones en donde organizaciones evangelistas se ofrecieron a sacar a pasear a los niños que no tienen posibilidades de salir del penal y también a brindarles familias sustitutas.<sup>44</sup> Los relatos de las mujeres extranjeras dicen lo siguiente:

"Unas 'hermanitas' que creo que son testigos de Jehová me lo sugirieron, pero no confío que cuando salga me la van a dar a mi hija nuevamente" (Mujer de nacionalidad peruana).  
 "Me sugirieron dar a la nena en adopción durante el tiempo que estaba detenida 'por el bien de ustedes'. Me sugirieron que se quede con una familia evangelista" (Mujer de nacionalidad española).

Cabe destacar que, por lo general, las mujeres no conocen a las personas pertenecientes a organizaciones religiosas que se llevan a sus hijos a realizar "paseos", y estas salidas carecen de control estatal,<sup>45</sup> hecho que en ciertas ocasiones ha producido tensiones y protestas colectivas. Este punto releva una contradicción institucional respecto del ejercicio del control carcelario. Mientras que el SPF regula y limita toda interacción entre el afuera y el adentro en el caso de la población de mujeres encarceladas, estos niños que salen del penal con organizaciones religiosas lo hacen bajo poca o ninguna regulación o supervisión por parte de los agentes estatales.

La falta de recursos y bienes provistos por redes sociales no solamente afecta la estancia de los niños durante su vida en el penal, sino que constituye una fuente de vulnerabilidad a la hora de salir del penal sin que sus madres hayan terminado su condena. Es así que el informe indica que casi la mitad de las mujeres entrevistadas con hijos no saben con quién ni dónde irán a parar esos niños cuando cumplan cuatro años sin que ellas hayan recuperado la libertad.<sup>46</sup> También se destaca que ninguna de estas mujeres recibió asesoramiento institucional respecto de esta situación.

El aislamiento social de los niños y niñas que habitan en cárceles está aparejado a la vulnerabilidad de los niños mayores de cuatro años. Para este segundo grupo, su expulsión de la cárcel constituye la primera salida extendida que realizan por fuera de su mundo cotidiano intramuros. Al respecto, es necesario recordar que en el apartado anterior se subrayó un incremento de la institucionalización de los hijos de las personas encarceladas.

Retomando las dos perspectivas presentes en la normativa, ya se había mencionado que la visión biologicista tiene como consecuencia en su implementación el aislamiento social e institucional de los niños menores de 4 años que habitan las cárceles. Debido a su aislamiento, dichos niños se

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>45</sup> CELS, DGN, PPN, *Op. Cit.*, p. 186.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 186, 158-161.

encuentran en una situación de desamparo al ser mayores de 4 años. La concepción normativa que acentúa el ambiente de socialización después de los cuatro años en detrimento del vínculo con la madre, trae como consecuencia la indefensión de los niños que no imaginan ni conocen un mundo social por fuera de la realidad carcelaria.

Este escenario se complejiza aún más para el caso de las mujeres extranjeras con niños. La Ley de Migraciones 25.871 posibilita la expulsión de las extranjeras no residentes en el país al cumplir la mitad de la condena (artículo 64), dándose de ese modo por cumplida la pena impuesta originariamente por el tribunal competente.<sup>47</sup> Sin embargo, suele señalarse que “para una persona extranjera con residencia en Argentina, la orden de expulsión, con su consiguiente prohibición de reingreso, puede significar el desmembramiento de su vida social o familiar. Inversamente, para un extranjero sin residencia previa la orden de expulsión puede significar el fin del aislamiento”.<sup>48</sup>

Ahora bien, como la pena y expulsión de las mujeres y la situación de los niños se tratan como temáticas independientes, los tiempos de las expulsiones pueden no coincidir con la salida de los niños del penal, situación que explica una detenida peruana entrevistada para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN:

“Mi hija cumple los cuatro años un tiempo antes [de su expulsión]. Me deberían dejar a mi hija hasta el 20 de agosto de 2008 que es cuando me voy a Perú por Ley de Migraciones [trámite de expulsión]”.

Al no concebir a las dos personas involucradas como una unidad familiar u hogar, no se considera la situación de ambas en conjunto, lo cual puede dar lugar a que la mujer sea expulsada de la Argentina pero su hija permanezca sola por fuera de la institución carcelaria y a continuación sea institucionalizada debido a la falta de progenitores que puedan hacerse cargo de ella.

Distintos estudios explican que la expulsión da básicamente dos alternativas a los niños que crecieron en el país donde su madre es encarcelada —tanto a quienes habitan dentro del penal como a los que continuaron sus vidas extra muros—. Una posibilidad es la de mudarse al país de procedencia de su madre recién deportada y aprender a vivir en una sociedad nueva al tiempo que se adaptan a tener una madre de tiempo completo. La segunda es permanecer en su país de residencia asumiendo una separación prolongada o permanente de su progenitora anteriormente encarcelada.<sup>49</sup> En ambos casos es central insistir en el derecho a la vida familiar tanto de las madres como de los niños y niñas en el contexto de la migración y de la privación de la libertad.

Ya que este trabajo intenta problematizar las oposiciones entre los intereses de las mujeres en prisión y la de los niños y niñas que con ellas residen, es relevante para el argumento relatar un último punto. A partir de la obstaculización del acceso al trabajo y de los vínculos con el mundo externo, la

47 Pacecca, Op.Cit.

48 *Ibid.*, p. 9.

49 Robertson, Op.Cit., p. 44.

lógica penitenciaria reduce a las mujeres con hijos al exclusivo ejercicio de la maternidad dentro del penal. Como corolario, reciben un trato diferenciado que se manifiesta tanto en las formas de castigo como en las expectativas sobre su conducta y accionar.

Las mujeres encarceladas relatan que a las mujeres con hijos pequeños se las trata con más respeto y que se ejerce menos violencia física directa sobre sus cuerpos. Al mismo tiempo, realizan menos actividades tanto laborales como educativas, tienen menor contacto con el mundo exterior al penal y las sanciones que reciben buscan potenciar este menor contacto y, a su vez, comparten sus reducidas celdas con sus hijos. En este sentido, las mujeres extranjeras son limitadas a ser "madres de tiempo completo". Madres pero solas, sin el capital social e institucional necesario para el sostén de dicho vínculo. Esta visión biologicista posiciona a las mujeres extranjeras como "madres de tiempo completo" y conlleva el progresivo aislamiento de los niños pequeños: en este esquema, supuestos sujetos privilegiados. Así, los niños se desarrollan en un ambiente en donde casi no hay varones, con escasos lazos con sus padres, hermanos o hermanas y otros familiares que posiblemente los acojan cumplidos sus cuatro años.<sup>50</sup>

Dadas estas condiciones generales en que transcurre la vida de los niños en prisión, a continuación se subrayan algunos puntos sobre los servicios diseñados para ellos.

## 6. EDUCACIÓN Y SALUD PARA NIÑAS Y NIÑOS EN EL ENCIERRO

La Unidad 31 es la única cárcel federal que cuenta con un jardín maternal, servicio que no existe en la Unidad 22 del norte del país. Se acentúa, en este último caso, el hacinamiento y la falta de estímulos para el desarrollo de los niños que allí habitan.

Con respecto a la salud, el informe del CELS, la DGN y la PPN subraya que las mujeres con hijos entrevistadas afirman que los niños y niñas reciben controles médicos y que en las oportunidades en que las solicitan asistencia suelen recibirla, tanto dentro como fuera del penal; esto último sólo en caso de ser necesario debido a alguna complejidad, ya que el servicio de salud dentro del penal es básico. A pesar de ello, sólo un tercio de las mujeres ha calificado esa atención como buena. En este sentido, algunas investigaciones revelan que durante el año 2008 las mujeres alojadas en la Unidad 31 llevaron a cabo medidas de protestas colectiva (huelgas de hambre y presentaciones judiciales) para denunciar la falta de asistencia médica para la población en general y para las/os niñas/os en particular.<sup>51</sup>

Ahora bien, el análisis de las lógicas de violencia dentro de las cárceles federales para mujeres pone de manifiesto que la atención de la salud de los niños está supeditada a las condiciones de detención que incluyen, en las cárceles de la zona metropolitana del Gran Buenos Aires, lógicas violentas. En estas circunstancias, la presencia de los niños en prisión puede articularse con procesos de violencia institucional. Dicha interacción, relata el informe,<sup>52</sup> es propia de la Unidad 31, que comparte con las unidades de la zona metropolitana niveles más elevados de violencia física y, a su vez, es el

<sup>50</sup> Varela, Op.cit.

<sup>51</sup> CELS, Procuración Penitenciaria de la Nación, y Defensoría General de la Nación, Op.cit., pp. 16-17.

<sup>52</sup> *Ibíd.*

principal espacio que aloja a niños menores de cuatro años con sus madres. El caso más paradigmático y actual que se menciona en dicho informe ocurrió durante el año 2009 y combina el ya mencionado accionar de organizaciones religiosas que proveen visitas y paseos a los niños que viven en prisión, con una protesta de las detenidas y el ejercicio de la violencia física por parte del SPF.

Según la denuncia presentada por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), el día 2 de noviembre de 2009 las detenidas en la Unidad 31 realizaron una protesta colectiva para solicitar la revisión médica externa de una niña migrante/boliviana presuntamente abusada sexualmente en su paseo por fuera del penal junto a ciertas organizaciones religiosas. A continuación se transcribe textualmente la sección correspondiente del informe referido:

“Este caso tuvo lugar mientras las detenidas en la Unidad N° 31 realizaban una protesta colectiva para solicitar la revisión médica externa de una niña que se sospechaba había sido abusada sexualmente durante un paseo con organizaciones religiosas. Frente a esta protesta, las mujeres alojadas en la planta de madres de la unidad fueron reprimidas de manera brutal por el cuerpo de requisa del penal, compuesto en su mayoría –para esa ocasión– por varones. Ingresaron con palos, escudos y manguera hidrante, pateando y empujando a las detenidas, arrastrándolas por el piso a ellas y a sus hijos. Algunas estaban junto a sus hijos cuando fueron golpeadas y empujadas, y una de las niñas resultó lastimada. Cabe resaltar que después de estos hechos durante varios días se denegó el acceso a las instancias de control, en este caso, a la Procuración Penitenciaria de la Nación”<sup>53</sup>.

## 7. CULTURA “TUMBERA” Y POSIBILIDADES DE DENUNCIA

Una mujer peruana detenida en la Unidad 31, entrevistada para la investigación del CELS, la PPN y la DGN ya citada, afirmó: “Si tuviera otra oportunidad mi hija no estaría encerrada conmigo. Mi hija no sabe mucho de la calle. Sólo conoce las calles por los traslados al juzgado. Cuando llegó al penal tenía 1 año y 4 meses, y la semana que viene cumple 4 años”. Como se identificó en los apartados anteriores, los niños tienen un contacto casi nulo con el mundo social por fuera del penal. El ambiente de su socialización primaria va a estar principalmente constituido por los pabellones carcelarios.

El encierro aparece, desde su mirada, como la única forma de organización de la vida social. Como expresa una de las mujeres extranjeras entrevistadas procedente de América Latina, “el daño psicológico de las rejas nunca más sale de la cabeza de ellos. La palabra ‘celadora’ se les graba”.<sup>54</sup> Es en esos espacios cerrados a ojos de quienes suscriben este informe, donde estos niños pequeños aprenden los códigos, conductas, roles y expectativas de la vida social que ellos asocian exclusiva-

<sup>53</sup> Información parte de la denuncia realizada por la PPN en 9 de noviembre de 2009 en el Primer Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Lomas de Zamora. También citado en Tabbush y Gentile (2013, pág 14 y 15) “Emotions Behind Bar: Regulating Mothering in Argentine Jails”, *Signs Journal of Women in Culture and Society*, Vol 39, No 1 (en prensa).

<sup>54</sup> CELS, Procuración Penitenciaria de la Nación, y Defensoría General de la Nación, Op.cit., p. 21.

mente con el recinto carcelario. Por ello, algunos autores los denominan “niños institucionalizados”,<sup>55</sup> o en palabras de las propias mujeres entrevistadas, “hijos tumberos”.

Estos niños son sometidos diariamente a las reglas y rutinas particulares de los penales. Se encuentran confinados a los pequeños espacios que habitan con sus madres, con poco lugar de juego o recreación, y además tienen que vestirse con ropas apropiadas al penal. Las rutinas carcelarias se extienden sometiendo también a los niños —por ejemplo, en la investigación se relatan los cinco casos de mujeres que han denunciado que sus hijos son requisados en el penal, en general por médicos del establecimiento carcelario—. Por ello mismo, muchos de sus juegos infantiles imitan los procedimientos de la custodia de sus madres, como por ejemplo los juegos de la requisa o la visita.<sup>56</sup> A modo de ejemplo, Varela (2009) reproduce el testimonio de una mujer de la Unidad 31 que relata como su “hija juega a contar internas, eso lo aprendió de la celadora que hace el recuento diario”.<sup>57</sup>

Más aún, dadas las características verticalistas de las relaciones sociales al interior del penal y los momentos de dinámicas o procedimientos violentos, no es posible pensar que este medio social tendrá un efecto positivo en los niños. Una entrevistada para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN compara de la siguiente manera cómo afectó a uno de sus hijos, en comparación con los otros, el hecho de haber crecido en la cárcel:

*“Mi hijo de 8 años nació en la Unidad y actualmente recuerda detalles de la detención. Recuerda que su madre era arrastrada y golpeada por el SPF. ‘Sufrió mucho’, sobre todo la separación. Le cuesta olvidarse de las ‘injusticias’. Mi hijo vio cuando dos internas se apuñalaron... Se nota que mi hijo es ‘tumbero’, es distinto del resto de mis hijos. Cuando viene a visitarme quiere quedarse con su mamá, no quiere estar en la calle. Parece un nene de 20 años, se expresa como un adulto, es más adulto que mis otros 2 hijos. Odia a la policía. ‘Duele su manera de hablar’ porque habla ‘frío’; pero conmigo es muy dulce, sólo conmigo”.*

En relación con las posibilidades de denuncia, al ser posicionadas como ‘madres de tiempo completo’ la maternidad provee a las mujeres en prisión una de los anclajes de legitimación de sus denuncias y protestas. Por ejemplo, tomando en cuenta las condiciones de detención ya descritas, el informe de la PPN indica que un alto porcentaje de las denuncias ligadas a la salud y alimentación se concentran en la Unidad 31, donde están alojados la mayor cantidad de niñas y niños. Por su parte, la gran mayoría de las mujeres con hijos en prisión ha realizado pedidos o reclamos a la institución penal. Por ejemplo, en la Unidad 31 la mala alimentación constituye uno de los ejes principales de los reclamos colectivos de las mujeres, por “no ser acordes con las necesidades básicas de los niños y niñas” que se alojan allí.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Varela, Op.Cit, p. 69.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> CELS, Procuración Penitenciaria de la Nación, y Defensoría General de la Nación, Op.cit. p. 15.



Sin embargo, como pone en evidencia el caso de la protesta colectiva en torno al abuso de una niña boliviana, las mujeres extranjeras muestran menores niveles y posibilidades de reclamo y protesta. La mayoría de estas mujeres casi no tiene experiencia carcelaria previa, mantiene poco contacto con sus consulados y no residía en Argentina antes de ser detenida. Debido a estos factores, se observa un desconocimiento mayor de los reglamentos y sus posibilidades de acción para mejorar sus condiciones dentro del penal.

En resumen, existe un extenso debate en torno a si niños y niñas deben o no permanecer en la cárcel, y de ser así, a qué edad deberían marcharse. En lo que sí existe consenso es que, mientras permanezcan junto a las mujeres en prisión, sus vidas deberán asemejarse lo más posible a lo que serían en el mundo social externo a la cárcel. Por ello, ciertos autores resaltan que no deberían estar sometidos a las restricciones de libertad que se impone a otros residentes de la cárcel.<sup>59</sup> No obstante, aquí se observa que tanto los servicios diseñados para la educación y salud como la vida cotidiana de estos niños están atravesados por el ambiente carcelario, por sus vigilancias, sus formas particulares de castigo y sus relaciones asimétricas de poder. En estas circunstancias, es inevitable que el ambiente autoritario en el que se desarrollan estos niños tenga una incidencia negativa en el desarrollo de su persona y su futuro.<sup>60</sup>

## 8. CONCLUSIÓN

A modo de cierre, el aporte realizado por este capítulo consiste en visibilizar las concepciones implícitas de la normativa que llevan a oponer los derechos de la infancia a los de las mujeres encarceladas. Estas concepciones tienden a promover ciertas vulnerabilidades que experimentan los niños, ya sean menores o mayores de cuatro años. Así, se puede observar que la visión biologicista del vínculo materno-filial posiciona a las mujeres extranjeras como 'madres de tiempo completo' y estimula el aislamiento social e institucional de los niños pequeños que habitan las cárceles argentinas. Luego del aislamiento, y cumplidos los cuatro años, se prioriza el ambiente de lo social y así, bajo una lógica nuevamente perversa, se divorcia a niñas y niños pequeños del único ambiente de socialización que han conocido. Al no haber cultivado los lazos sociales entre el adentro y el afuera, ni los contactos institucionales, estos niños que comienzan sus vidas fuera de la cárcel lo hacen en una situación de indefensión y exposición total.

Con el objetivo de desarticular la colusión planteada entre los intereses de las mujeres encarceladas y los de sus hijos, este trabajo se propuso analizar las concepciones normativas implícitas sobre la relación materno-filial, el contexto socio-político en el que se inscribe la vida de los niños migrantes en prisión, las vulnerabilidades silenciadas en la relación entre los hogares y la cárcel, y las condiciones de detención de los niños migrantes que se encuentran con sus madres en penales federales.

---

<sup>59</sup> Robertson, Op.Cit., p. 33.

<sup>60</sup> Varela, Op.Cit.

La normativa concibe el bienestar de los niños en un doble sentido. Primero, se priorizan los lazos biológicos con sus madres (no así con otros progenitores o familiares) en detrimento de los efectos (nocivos) del contexto carcelario. Esta visión posiciona a las mujeres extranjeras como 'madres de tiempo completo' y conlleva el progresivo aislamiento de los niños pequeños. En contraste, en un segundo momento privilegia un ambiente de socialización fuera del penal. Dicha acentuación del ambiente de desarrollo de los niños se realiza a expensas del vínculo primario que, paradójicamente, la normativa cultivó exclusivamente con su madre biológica. Es así que esta doble visión del bienestar de los niños tiene consecuencias directas en calidad de vida de los niños migrantes.

En paralelo, los hogares de las mujeres extranjeras sufren un shock en sus ingresos por la falta de su principal aporte económico y, para adaptarse a la nueva situación, es posible que se desarticulen en búsqueda de nuevos arreglos sociales para su supervivencia. Los niños migrantes que continúan sus vidas en la sociedad externa al penal lo hacen en varias ocasiones en arreglos de cuidado temporales, lo que acarrea una serie de vulnerabilidades en términos de cambios de escuela, de grupos familiares y de área geográfica.

De esta manera, la puesta en práctica de la concepción biologicista del vínculo de mujeres y niños presente en la visión normativa sobre el bienestar de los niños de mujeres encarceladas termina extendiendo a los niños el castigo que se aplica a las mujeres encarceladas. En las palabras de una de las extranjeras entrevistadas para la investigación realizada por el CELS, PPN, DGN: "el bebé se va a quedar 2 años y 3 meses en prisión... Me están castigando a mí y al bebé también (nacionalidad europea)".

Entonces, la perspectiva individualista, que pone la lupa ya sea en los intereses de las mujeres o en los de los niños, se traduce en antagonismos e imposibilita vislumbrar las interconexiones entre ambos intereses. Un ejemplo paradigmático consiste en el tratamiento paralelo de la posibilidad de retorno de las extranjeras a sus países de origen, y la edad límite hasta la cual pueden vivir sus hijos con ellas en prisión. La falta de una visión del hogar y, en especial, del principio de interés superior del niño en el análisis de las interdependencias de los miembros de la familia, puede conllevar que los niños migrantes queden institucionalizados en la Argentina mientras sus madres son expulsadas a sus lugares de procedencia.





# **RECOMENDACIONES**



## RECOMENDACIONES

La investigación desarrollada en el marco de este proyecto permite delinear una serie de recomendaciones dirigidas a profundizar la protección de los derechos de la niñez en el contexto de la migración en Argentina. Estas recomendaciones están organizadas en torno a algunas temáticas generales y están dirigidas a los organismos públicos, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, como a instituciones de la sociedad civil. Estos temas son: (i) coordinación Interinstitucional, (ii) difusión de la ley 25.871 y los derechos de la niñez migrante, (iii) adecuación normativa, (iv) acceso a derechos, y (v) integración social y prevención de la xenofobia.

### 1. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La implementación efectiva de la Ley de Migraciones y en particular de los derechos de las personas migrantes y de la infancia y adolescencia en el contexto de la migración, requiere, en primer lugar, del diseño de políticas adecuadas de implementación así como de la modificación de prácticas enraizadas al interior de diversos organismos y sus operadores. En ocasiones se trata de normas inferiores a la Ley de Migraciones (resoluciones, disposiciones, decretos), que sustentan prácticas contrarias a los derechos reconocidos en aquella; en otras, son prácticas de los distintos operadores (apoyadas, con frecuencia, en prejuicios y mitos ampliamente extendidos) sin fundamento empírico o normativo alguno. Por lo tanto, es fundamental inaugurar un espacio de diálogo e interacción permanente entre una amplia gama de organismos públicos en distintos niveles.

En este sentido, es oportuno efectuar las siguientes recomendaciones:

- Al Estado Nacional, la promoción de iniciativas dirigidas a asegurar que todas las provincias recepten, implementen y cumplan la ley 25.871.
- Al Estado Nacional, que impulse, en ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales, iniciativas para que los Estados de origen de los y las migrantes faciliten el acceso a la documentación de identidad de sus nacionales que habitan o deseen habitar en Argentina, así como a otra documentación necesaria para el ejercicio de sus derechos.
- Al Estado Nacional, que promueva de la gestión de la documentación de identidad argentina de los niños y niñas migrantes y/o de su padres/madres migrantes a fin de que no encuentren obstáculo alguno en las prácticas institucionales, para de ese modo acceder a todos los derechos sociales que la legislación argentina les reconoce.
- A los Estados provinciales, que diseñen mecanismos para asegurar que la Ley de Migraciones permee las distintas instancias públicas y privadas en toda su jurisdicción.

Asimismo, se invita a los Estados provinciales a replicar la experiencia de trabajo de las Mesas Interinstitucionales.

- A los organismos públicos de áreas claves para el acceso a derechos (ministerios de salud, educación, desarrollo social, registro civil, etc.), se recomienda la coordinación de diversas ini-

ciativas entre sus referentes nacionales, provinciales y municipales, a fin de difundir y garantizar los derechos de migrantes, así como capacitar a los efectores. En particular, deberían pensarse protocolos de actuación conjunta que permitiera la intervención de organismos especializados en la protección de la niñez.

- A los organismos competentes de los poderes ejecutivos (a nivel nacional, especialmente el Ministerio del Interior; a nivel provincial, desde las propias gobernaciones), en coordinación con otros, que diseñen propuestas dirigidas a los poderes legislativos a fin de trabajar los cambios normativos necesarios para adecuar las distintas normativas que contradicen la Ley de Migraciones y tratados de derechos humanos, como la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*.

## **2. DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN EN TORNO A LA LEY 25.871 Y DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ MIGRANTE EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN**

Este Informe muestra, entre las varias cuestiones presentadas, la ausencia de políticas públicas dirigidas a difundir el contenido de la Ley de Migraciones y a capacitar y sensibilizar a los organismos encargados de aplicarla. Esto, en muchas ocasiones, se traduce en prácticas que restringen o deniegan el acceso a derechos.

Las siguientes recomendaciones constituyen, por tanto, no sólo un objetivo en sí mismas, sino que debieran hibridar el resto de las propuestas que se incluyen en este epígrafe:

- Al Estado Nacional, la elaboración de una amplia política dirigida a difundir el contenido de la Ley de Migraciones, particularmente los derechos de las personas migrantes y las obligaciones de los organismos públicos al respecto.
- A los Estados provinciales, por su parte, difundir el contenido de la ley y los derechos de las personas migrantes, tanto en coordinación con el Estado nacional como a través de iniciativas propias.

En esta difusión, se recomienda tener particularmente en cuenta que:

- Estas campañas de difusión deberían estar dirigidas a los organismos públicos del Estado nacional, provincias y municipios, a la sociedad en general y a las comunidades migrantes en particular.
- Los medios de comunicación masivos y comunitarios, así como los diferentes canales de información pública y de organizaciones de la sociedad civil, deberían estar incorporados a la planificación de estas campañas.
- Los derechos de la infancia y la adolescencia en el contexto de la migración, que emanan tanto de la Ley de Migraciones como de otras normas vigentes, nacionales y supranacionales, deberían estar específicamente incluidos en las iniciativas de difusión.
- Diferentes organismos públicos (Dirección Nacional de Migraciones y delegaciones, ministerios de salud, educación y trabajo, autoridades de infancia y adolescencia, entre otros), así como organizaciones sociales (incluidas, organizaciones de migrantes) deberían participar activamente en el diseño de estas campañas y en su implementación.

De igual manera, se recomienda al Estado (nacional, provincial y municipal):

- El diseño de programas de capacitación de funcionarios y empleados públicos de diferentes áreas en temas de derechos humanos y de migrantes y niñez, comenzando primeramente por una estrategia de sensibilización. Especialmente, la capacitación y formación debería incluir:

- ministerios de salud (y sus respectivas áreas y programas), hospitales, centros de salud (profesionales, autoridades, personal administrativo);
- ministerios de educación (y sus respectivas áreas y programas), escuelas públicas, universidades;
- ministerios y secretarías de acción / desarrollo social, así como sus respectivos organismos dependientes (ej., Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales); autoridades (ministerio, secretarías, etc.) del trabajo;
- Registro Civil y sus dependencias en todo el país;
- Dirección Nacional de Migraciones, en todas sus dependencias del país;
- Registro Nacional de las Personas;
- fuerzas de seguridad, en particular las integrantes de la policía migratoria auxiliar;
- poder judicial, a nivel federal, provincial y local;
- poderes legislativos, a nivel nacional, provincial y municipal;

En particular en el ámbito de la salud, las campañas de difusión y capacitación deberían desarrollarse mediante acciones a corto, mediano y largo plazo para prevenir violaciones a este derecho en lo inmediato, pero también para asegurar la formación de profesionales y empleados debidamente informados, capacitados y sensibilizados sobre los derechos de las personas migrantes y en particular de la niñez.

- Estas acciones podrían incluir, entre otras, la incorporación de la temática de migraciones y derechos humanos en la formación de operadores de distintos niveles (profesionales, administrativos, etc.) de la salud y de la educación.
- La participación de personas migrantes en el diseño e implementación de políticas y programas sanitarios, no sólo como profesionales de la salud sino también, por ejemplo, como intérpretes lingüísticos y culturales (facilitadores interculturales), pueden propiciar no sólo un acceso equitativo a la salud sino también un accionar intercultural.
- En el ámbito de la educación, a su vez, es necesaria una amplia política de difusión de la Ley de Migraciones así como sobre las migraciones en general y de los derechos de las personas migrantes en particular, y la incorporación de estos temas en los contenidos de las currículas de formación de docentes y los estudiantes.
- Es importante que se realicen campañas sobre los efectos del trabajo infantil en articulación con las comunidades migrantes.
- Los Estados y las organizaciones de la sociedad civil vinculados a la temática de la infancia y adolescencia, deberían promover estudios más sistemáticos sobre la migración en Argentina y sobre la situación particular de la infancia migrante e hijos/as de migrantes. Sería importante, en este punto, que se impulsaran estudios y se produjera información destinada a conocer (y

deconstruir) las bases en que se sustentan diversos mitos: el "turismo de transplante", los "ómnibus", "onco-tours" que traería personas extranjeras para atenderse en salud, etc.

### 3. ADECUACIÓN NORMATIVA

Pese al cambio de enfoque y de política que supuso la sanción de la Ley de Migraciones, resta una importante actividad de adecuación de normas (leyes, decretos, resoluciones) que, en contradicción a la ley 25.871, establecen restricciones ilegítimas a los derechos de las personas migrantes, tanto en razón de su nacionalidad como de su condición migratoria. Por ello, resulta esencial promover la adecuación de estas normas a la ley 25.871 y a otras que resulten aplicables, a fin de dar coherencia al marco jurídico vigente.

En este sentido, se recomienda:

- Un examen de la Ley de Migraciones, de su reglamentación y de las disposiciones y resoluciones inferiores que la aplican, así como un examen de toda su implementación a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la ley N°. 20.061 (*Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*) a fin de asegurar una perspectiva de niñez en las políticas migratorias. Entre otras cuestiones, debería garantizarse expresamente la aplicación del principio de interés superior del niño en todos los casos sobre niñez migrante, así como el respeto del principio de no detención de niños/as por su estatus migratorio o el de sus padres, y asegurar la no expulsión de niños migrantes a través de medidas de naturaleza punitiva. En particular, debería protegerse muy especialmente el rechazo en frontera de niños, niñas y adolescentes no acompañados.
- Al Estado, a nivel nacional, provincial y municipal se recomienda el examen de la legislación vigente en una diversidad de materias, en particular aquellas que legislan el reconocimiento y acceso a derechos, a fin de verificar que no haya restricciones a derechos reconocidos en la Ley de Migraciones y en los tratados de derechos humanos.
- De igual manera, los poderes ejecutivos deberían revisar la reglamentación vigente en sus respectivas esferas (decretos, disposiciones, resoluciones) a fin de dejar sin efecto las normas que contradigan los derechos reconocidos en la Ley de Migraciones. A modo de ejemplo, se recomienda al Estado nacional la revisión y adecuación de los decretos que reglamentan el acceso a pensiones no contributivas, así como las resoluciones emitidas por el INCUCAI en torno a los requisitos para personas extranjeras.
- En estos procesos de evaluación y reforma del marco jurídico, debería garantizarse la participación de organizaciones de la sociedad civil y, particularmente, la de aquellas representativas de las comunidades migrantes.
- Finalmente, se recomienda al Estado cumplir los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales que han declarado la inconstitucionalidad de leyes o decretos que niegan o restringen de manera ilegítima los derechos de las personas migrantes (por ejemplo, la sentencia en el caso "R. A., D. c/Estado Nacional", 04/09/2007), y diseñar estrategias de difusión colectiva para evitar el dispendio de actividad (administrativa, judicial) para cada caso concreto, que redundan en demoras en el acceso a derechos básicos de poblaciones en situación de vulnerabilidad.



#### 4. ACCESO A DERECHOS

Este informe describe prácticas que, contra lo que establece la Ley de Migraciones, suponen una restricción irrazonable o ilegítima a los derechos de las personas migrantes. Esta circunstancia requiere la definición de políticas destinadas a asegurar la implementación de prácticas respetuosas del marco de derechos humanos vigente. En este sentido, se recomienda:

- Al Estado nacional y a las provincias, adoptar las medidas correspondientes para asegurar la efectiva y plena aplicación de la ley en todos y cada uno de los organismos de la administración pública; en particular, la obligación de brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites para regularizar la situación migratoria.
- En igual sentido, las máximas autoridades judiciales de cada jurisdicción deberían adoptar las medidas pertinentes a fin de que los tribunales de justicia conozcan la ley y velen por su cumplimiento en clave de derechos humanos de las personas migrantes. Una capacitación en este sentido o instancia de formación en el marco de las escuelas judiciales y otras instituciones de formación se perfila como prioritaria.
- En el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que impactan en los derechos de la población migrante (políticas migratorias, de infancia, salud, educación, etc.), se recomienda a los organismos competentes a nivel nacional, provincial y municipal la promoción y facilitación de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, instituciones de apoyo y asistencia a la población migrante, centros académicos, organismos internacionales, etc.
- Asimismo, debería promoverse la atención específica (o profundizar la existente, en su caso) de la cuestión de los derechos de las personas migrantes por parte de organismos públicos dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos (defensorías del pueblo, secretarías de derechos humanos, etc.).

##### 4.1. Acceso a derechos sociales y culturales en particular

Se recomienda:

- A los Ministerios de Salud y Educación, el diseño e implementación de mecanismos dirigidos a garantizar los derechos contenidos en los artículos 7 y 8 de la Ley de Migraciones y su reglamento (que establece esta obligación a cargo de los mencionados organismos) y, por ende, asegurar el acceso en igualdad de condiciones a esos derechos para todas las personas migrantes. Estas medidas deberían incluir:
  - La elaboración de normas y disposiciones que se ajusten a la normativa migratoria.
  - El diseño de mecanismos de monitoreo y sanción para el caso de incumplimiento en las obligaciones que emanen de aquellas normas y disposiciones.
  - Iniciativas de difusión, capacitación y sensibilización.
- A las autoridades en materia de desarrollo social, un reexamen de las prácticas y disposiciones que regulan el acceso a planes y políticas sociales, en particular de la seguridad social, a fin de

evitar requisitos discriminatorios basados en la nacionalidad o situación migratoria de la persona.

- Al Estado nacional y a las provincias, se recomienda la promoción e implementación activa de políticas y programas de integración social, entre migrantes y nacionales, concebidos desde un enfoque de derechos humanos que contemple una perspectiva de diversidad, interculturalidad, niñez y género. Las currículas escolares, en este sentido, deberían incluir una visión pluricultural respetuosa de las diversas historias nacionales y culturales que puedan estar representadas en el espacio del aula.
- Al Estado nacional, el desarrollo, junto con los gobiernos provinciales y locales, de políticas públicas destinadas al ejercicio de los derechos culturales de niños, niñas y adolescentes sin discriminación alguna, en especial iniciativas recreativas, deportivas y culturales dirigidas a adolescentes migrantes, que se desarrollen en los barrios donde residen y que cuenten con el apoyo insustituible de las organizaciones territoriales de migrantes.

#### **4.2. Garantías de debido proceso y derecho a la vida familiar**

Se recomienda:

- A las autoridades migratorias, en concordancia con otras competentes, el diseño de protocolos de actuación para aplicar en todos los casos que involucren a niños, niñas o adolescentes migrantes e hijos de migrantes, a fin de asegurar la debida atención al interés superior del niño al momento de decidir el ingreso, permanencia, o eventual expulsión de una persona.
- Los derechos de la niñez, entre otros, a ser oído, al debido proceso y a la vida familiar, deben ser tenidos especialmente en cuenta en todos los procedimientos migratorios, incluidos aquellos que versen sobre sus padres.
- Al Estado nacional, las provincias y los municipios, promover la creación de nuevos patrocinios jurídicos gratuitos debidamente capacitados en derechos de migrantes, y particularmente de niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Al Estado (en todas sus jurisdicciones y niveles), promover la gratuidad de las tramitaciones administrativas, especialmente la derogación del pago de la tasa que se cobra para interponer recursos administrativos en la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones. Entretanto, el Estado debería implementar iniciativas que favorezcan la difusión de los mecanismos previstos para exonerar a aquellas personas que no pueden afrontar los pagos referidos.
- A la Dirección Nacional de Migraciones se recomienda el análisis, en cada caso de expulsión, de la situación familiar, contemplando especialmente si la expulsión afecta la unidad familiar de la persona expulsada y, junto con ella, los derechos de los hijos e hijas. En este sentido, debe tener en cuenta que la mera suspensión de la orden de expulsión no resuelve ni garantiza, de fondo, el derecho a la vida familiar ni el interés superior del niño/a.
- A la Dirección Nacional de Migraciones y a los poderes judiciales competentes: se debe garantizar a las personas que son expulsadas (y a los niños y niñas cuyos padres estén sujetos a una orden de expulsión) el derecho a ser oído y otros derechos del debido proceso, que permitan

conocer su opinión respecto de la afectación de la medida de expulsión sobre la unidad familiar.

A la Dirección Nacional de Migraciones: elaborar claras directivas, públicas (y capacitar en consecuencia), dirigidas al personal en frontera para el abordaje en clave de derechos de la infancia y la adolescencia migrante. En este aspecto, debe tener particularmente en cuenta el caso de niños, niñas o adolescentes solicitantes de asilo o posibles beneficiarios de criterios de radicación humanitaria.

- A los tribunales de justicia y las áreas competentes del poder ejecutivo: se recomienda que deberían ser debidamente capacitadas sobre los derechos de la niñez en el contexto de separaciones entre cónyuges (de hecho y de derecho) que pudieran afectar a sus hijos/as en el caso de traslado del padre o la madre a otro país. Asimismo, debería avanzarse en la implementación de canales de comunicación formales y ágiles entre las instancias que, desde distintos países, debieran intervenir en estos casos.

En este sentido y para todas las recomendaciones, deberían diseñarse mecanismos que obliguen a considerar el interés superior del niño/a.

#### **4.3 Inscripción del nacimiento y radicación de niños/as**

Se recomienda:

- A las autoridades nacionales, en particular del Registro Civil, la adopción de las medidas necesarias (entre ellas, difusión de información, mecanismos de control, medidas sancionatorias a sus funcionarios y empleados) para garantizar que todas sus dependencias del país cumplan de manera plena con el derecho de todo/a niño/a a la inscripción del nacimiento, a un nombre y una nacionalidad, con independencia de la nacionalidad y condición migratoria de sus padres.

En este sentido, la articulación entre Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resulta esencial para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.

### **5. PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA FRENTE AL TRABAJO**

Amén de todo lo dicho, se recomienda en particular:

- Profundizar, a través de inspecciones en lugares de trabajo, los controles y monitoreos para detectar situaciones de trabajo infantil y especialmente la utilización de niños y niñas migrantes, por debajo de la edad mínima permitida, en empleos y otras actividades que no respeten la normativa sobre prohibición de trabajo infantil.
- Diseñar estrategias de protección para los niños, niñas y adolescentes migrantes que realizan actividades informales como estrategias de supervivencia personal o familiar, a través de la intervención de los organismos de protección de derechos. Estas intervenciones debieran permitir a la familia reemplazar el ingreso generado por dicha actividad, y a los niño/as restituirles los derechos que les son vulnerados.
- Profundizar las estrategias de investigación de los delitos de trata y cualquier otra forma de explotación de los niños, niñas y adolescentes migrantes y/o sus familias.
- Desarrollar políticas de asistencia y protección para víctimas de cualquier forma de explota-

ción, especialmente contemplando la perspectiva de género y de niñez, así como el respeto a la diversidad cultural de los/as migrantes.

## 6. MADRES MIGRANTES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

- En el caso de las mujeres migrantes recluidas junto con sus hijos menores de cuatro años, se debería considerar especialmente la articulación entre la madre privada de libertad y el hogar. El aislamiento de las madres respecto de sus familias y redes sociales fuera de la cárcel puede derivar indefectiblemente en la institucionalización del niño o niña una vez cumplidos los cuatro años.
- Las medidas estatales de asistencia social deben estar orientadas a fortalecer el entorno familiar de las personas privadas de libertad, y se deben utilizar todos los esfuerzos necesarios para promover el desarrollo del entorno familiar en beneficio del interés superior del niño.
- Se deberían promover y garantizar salidas y paseos fuera de los establecimientos carcelarios de aquellos niños y niñas que viven con sus madres, en especial de aquellos cuyas madres migrantes carecen de todo vínculo estable extramuros.
- Los establecimientos carcelarios deberían asegurar que las mujeres migrantes que desempeñan actividades laborales dentro del penal cobren efectivamente el peculio que les corresponde en garantía de sus derechos laborales, sin demoras excesivas y aún luego de la expulsión del país.
- La justicia debe considerar el interés superior del niño en los procesos de expulsión de la madre migrante, teniendo en cuenta especialmente el lugar de residencia anterior (en Argentina o en el extranjero) de la madre.

## 7. INTEGRACIÓN SOCIAL Y PREVENCIÓN DE LA XENOFOBIA

El acceso efectivo a derechos por parte de todas las personas migrantes, incluidos los niños, niñas y adolescentes migrantes e hijos de migrantes, requiere también medidas a largo plazo que promuevan la integración social y la igualdad de derechos entre todos los habitantes del país.

En este sentido, cabe efectuar las siguientes recomendaciones:

- A las autoridades educativas a nivel nacional, provincial y en la Ciudad de Buenos Aires, asegurar que en la currícula educativa esté incorporado, desde una perspectiva intercultural y de derechos, el tratamiento del fenómeno de las migraciones en nuestro país, sus derechos y los efectos positivos que tiene en el desarrollo de la sociedad y el país en general la recepción de personas migrantes.
  - En particular, a los sistemas educativos de provincias que se encuentren en áreas de fronteras se les recomienda utilizar información demográfica básica sobre migración, que permita la desmitificación de la idea de "invasión", "rapacidad" y similares de la población migrante sobre los recursos "propios", para así propender a la desarticulación de prejuicios migratorios.
  - En zonas transfronterizas, donde las personas desarrollan su vida "entre" dos países, es fundamental promover la integración de las dos adscripciones nacionales a través de padrinazgos (de escuelas y de centros de salud) por parte de los consulados, de la armonización de pro-

gramas educativos, de la transferencia mutua de recursos que promuevan una responsabilidad "compartida" y de la creación de "tarjetas" o "pases" de tránsito vecinal fronterizo (por nombrar sólo algunas de las políticas posibles).

- Deben diseñarse iniciativas de sensibilización sobre diversidad cultural, migraciones y derechos humanos, destinadas al personal de organismos públicos y a la sociedad en general.
- A la nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se les recomienda la profundización de las acciones destinadas a la prevención de la xenofobia y el racismo contra las poblaciones extranjeras que habitan en nuestro país.
- Debe asegurarse el acceso a la justicia de las víctimas de actos xenófobos, así como el juzgamiento y la sanción de quienes resulten responsables por estos hechos.
- Finalmente, los medios de comunicación tienen un rol primordial como formadores de opinión y difusores de ideas, y por lo tanto es necesario diseñar estrategias (de sensibilización, prevención de la xenofobia, monitoreo, etc.) dirigidas a ellos.

# **ANEXOS**

**ANEXO I  
ESTADÍSTICAS**

**ANEXO II  
ANÁLISIS DE SITUACIONES  
DE VULNERACIÓN DE LOS  
DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES MIGRANTES  
EN ARGENTINA**

# ANEXO I

## ESTADÍSTICAS

### ESTADÍSTICAS SOBRE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN ARGENTINA

CUADRO 1. POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO Y POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES NO LÍMITROFES EN DIFERENTES FECHAS CENSALES. TOTAL PAÍS. 1869-2010

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA	% DE EXTRANJEROS SOBRE POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA NO LÍMITROFE	% DE NACIDOS EN PAÍSES NO LÍMITROFES SOBRE POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA LÍMITROFE	% DE NACIDOS EN PAÍSES LÍMITROFE SOBRE POBLACIÓN TOTAL
1869	1.737.076	210.189	12,1	168.970	9,7	41.360	2,4
1895	3.954.911	1.004.527	25,2	890.946	22,3	115.892	2,9
1914	7.885.237	2.357.952	29,9	2.184.469	27,3	206.701	2,6
1947	15.893.827	2.435.927	15,3	2.122.663	13,3	313.264	2,0
1960	20.010.539	2.604.447	13,0	2.137.187	10,7	467.260	2,3
1970	23.390.050	2.210.400	9,5	1.676.550	7,2	533.850	2,3
1980	27.947.447	1.912.217	6,8	1.149.731	4,1	753.428	2,7
1991	32.615.528	1.628.210	5,0	811.032	2,4	817.428	2,6
2001	36.260.130	1.531.940	4,2	608.695	1,6	923.215	2,6
2010	40.117.096	1.805.957	4,5	560.903	1,4	1.245.054	3,1

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

CUADRO 2. POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO Y POBLACIÓN NACIDA EN PAÍSES LÍMITROFES EN DIFERENTES FECHAS CENSALES (%). TOTAL DEL PAÍS. AÑOS 1869-2010

AÑO	% DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO SOBRE POBLACIÓN TOTAL	% DE NACIDOS EN PAÍSES LÍMITROFES SOBRE POBLACIÓN TOTAL
1869	12,1	2,4
1895	25,4	2,9
1914	29,9	2,6
1947	15,3	2,0
1960	13,0	2,3
1970	9,5	2,3
1980	6,8	2,7
1991	5,0	2,6
2001	4,2	2,6
2010	4,5	3,1

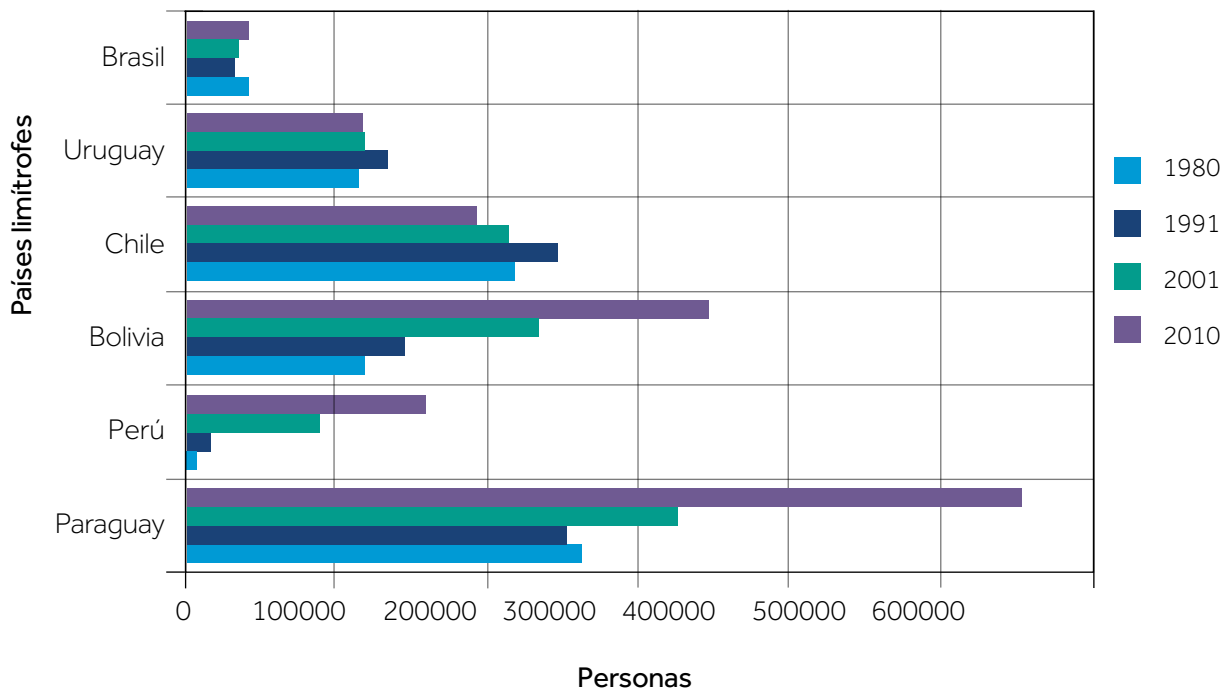
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población

CUADRO 3. EVOLUCIÓN TOTAL DE EXTRANJEROS DE PAÍSES LÍMITROFES EN ARGENTINA. AÑOS 1980, 1991, 2001 Y 2010.

PAÍS	1980	1991	2001	2010
Paraguay	262.799	250.450	325.046	550.713
Perú	8.561	15.939	88.260	157.514
Bolivia	118.141	143.569	233.464	345.272
Chile	215.623	244.410	212.429	191.147
Uruguay	114.108	133.453	117.564	116.592
Brasil	42.757	33.476	34.712	41.330

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991, 2001 y 2010.

CUADRO 3.1. EVOLUCIÓN TOTAL DE EXTRANJEROS DE PAÍSES LÍMITROFES EN ARGENTINA. AÑOS 1980, 1991, 2001 Y 2010



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991, 2001 y 2010.



**CUADRO 4. INMIGRANTES DE BOLIVIA Y PARAGUAY CLASIFICADOS POR MOTIVO DE LA MIGRACIÓN, SEXO Y AÑO DE LLEGADA A LA ARGENTINA. 2002-2003**

ORIGEN Y PRINCIPAL MOTIVO DE LA MIGRACIÓN	VARONES ANTE DE 1990	VARONES 1990 EN ADELANTE	MUJERES ANTES DE 1990	MUJERES 1990 EN ADELANTE
<b>Bolivia</b>				
Era menor y la persona a cargo decidió irse	28,9	9,9	26,9	10,5
Por falta o problemas de trabajo	45,1	59,2	33,1	49,5
Para reencontrarse con su familia	6,9	12,1	14,8	21,4
Por problemas políticos	0,5	0,5	0,3	0,0
Otros	18,6	18,4	24,8	18,6
Sin información	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100
<b>Paraguay</b>				
Era menor y la persona a cargo decidió irse	31,3	3,2	28,9	4,5
Por falta o problemas de trabajo	50,3	79,1	40,6	63,8
Para reencontrarse con su familia	3,5	10,9	8,4	10,1
Por problemas políticos	2,2	0,1	1,0	0,0
Otros	12,7	6,7	21,1	21,6
Sin información	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100

Fuente: INDEC, ECMI2002-2003; Elaborado por DNP, 2009

**ESTADÍSTICAS SOBRE PERSONAS MIGRANTES RADICADAS Y REGULARIZADAS EN ARGENTINA DESDE 2004, DESAGREGADAS POR NACIONALIDAD, SEXO Y EDAD**
**CUADRO 1. PERSONAS MIGRANTES DE PAÍSES LÍMITROFES Y NO LÍMITROFES RADICADAS DE MODO PERMANENTE EN ARGENTINA. AÑO 2004-2011**

<b>RADICACIONES PERMANENTES RESUELTAS</b>									
PERMANENTE MERCOSUR	Año2004	Año2005	Año2006	Año2007	Año2008	Año2009	Año	Año2011	TOTAL
BOLIVIANA	2.013	5.447	8.578	18.434	29.005	28.980	27.531	36.331	156.319
BRASILEÑA	570	486	694	804	1.382	1.789	2.517	3.675	11.917
CHILENA	698	567	1.023	1.353	2.095	2.330	2.078	1.990	12.134
COLOMBIANA	235	173	308	662	685	1.221	1.676	2.733	7.693
ECUATORIANA	82	65	176	394	336	517	533	514	2.617
PARAGUAYA	5.002	6.377	4.310	9.488	26.009	33.867	37.808	57.034	179.895
PERUANA	4.245	2.368	4.883	10.877	13.931	12.382	14.949	17.284	80.919
URUGUAYA	967	752	884	1.087	2.101	1.962	1.604	1.809	11.166
VENEZOLANA	102	74	113	194	271	462	436	500	2.152
<b>Total MERCOSUR PERMANENTE</b>	<b>13.914</b>	<b>16.309</b>	<b>20.969</b>	<b>43.293</b>	<b>75.815</b>	<b>83.510</b>	<b>89.132</b>	<b>121.870</b>	<b>464.812</b>
<b>Total EXTRAMERCOSUR PERMANENTE</b>	<b>3.873</b>	<b>3.064</b>	<b>3.971</b>	<b>6.429</b>	<b>4.559</b>	<b>11.509</b>	<b>5.683</b>	<b>6452</b>	<b>45.540</b>
<b>Total PERMANENTE</b>	<b>17.787</b>	<b>19.373</b>	<b>24.940</b>	<b>49.722</b>	<b>80.374</b>	<b>95.019</b>	<b>94.815</b>	<b>128.322</b>	<b>510.352</b>

Nota: Datos del año 2011 corresponden a Enero / Diciembre

Fuente: Registros del aplicativo SAdEx de la DNM; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande

## CUADRO 2. PERSONAS MIGRANTES DE PAÍSES LIMÍTROFES Y NO LIMÍTROFES RADICADAS DE MODO TEMPORARIO EN ARGENTINA. AÑO 2004-2011

RADICACIONES TEMPORARIAS RESUELTAS									
TEMPORARIA MERCOSUR	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	TOTAL
BOLIVIANA	485	9.185	9.687	26.136	38.861	29.455	17.174	31.471	162.454
BRASILEÑA	157	279	676	1.953	3.003	2.378	1.303	855	10.604
CHILENA	86	176	817	2.335	2.832	2.566	2.348	2.662	13.822
COLOMBIANA	51	372	629	2.957	4.205	5.276	4.730	7.568	25.788
ECUATORIANA	28	216	288	1.122	1.417	1.050	1.001	1.336	6.458
PARAGUAYA	883	1.805	4.387	27.952	60.169	51.378	34.567	54.775	235.916
PERUANA	486	7.501	5.384	12.481	22.814	17.283	13.205	20.734	99.888
URUGUAYA	160	290	897	1.893	2.544	1.747	1.106	1.443	10.080
VENEZOLANA	23	95	175	797	779	565	695	1.010	4.139
<b>Total MERCOSUR TEMPORARIA</b>	<b>2.359</b>	<b>19.919</b>	<b>22.940</b>	<b>77.626</b>	<b>136.624</b>	<b>111.698</b>	<b>76.129</b>	<b>121.854</b>	<b>569.149</b>
<b>Total EXTRAMERCOSUR TEMPORARIA</b>	<b>619</b>	<b>12.134</b>	<b>1.120</b>	<b>2.555</b>	<b>3.623</b>	<b>3.476</b>	<b>3.701</b>	<b>5.010</b>	<b>32.238</b>
<b>Total TEMPORARIA</b>	<b>2.978</b>	<b>32.053</b>	<b>24.060</b>	<b>80.181</b>	<b>140.247</b>	<b>115.174</b>	<b>79.830</b>	<b>126.864</b>	<b>601.387</b>

Nota: Datos del año 2011 corresponden a Enero/ Diciembre

Fuente: Registros del aplicativo SAdEx de la DNM; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande

## CUADRO 3. PERSONAS RADICADAS EN ARGENTINA A PARTIR DEL PROGRAMA PATRIA GRANDE, DESAGREGADAS POR EDAD Y TOTAL. AÑO 2004-2010

Rango: Menos a 1 – 18 años de edad

EDAD	CANTIDAD
<1	611
2	1469
3	2569
4	3739
5	4757
6	5739
7	5786
8	4714
9	4771
10	4989
11	5054
12	5777
13	6045
14	5841
15	6042
16	6296
17	7018
18	8392
<b>TOTAL</b>	<b>89.609</b>

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones- Ministerio del Interior

**b) Total**

EDAD	CANTIDAD
<1->90	634.379

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones-Ministerio del Interior

**ESTADÍSTICAS SOBRE PERSONAS MIGRANTES EN PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**CUADRO 1. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN LA POBLACIÓN TOTAL. TOTAL PAÍS Y PROVINCIA DE BUENOS AIRES. AÑOS CENSALES, 1869-2010**

AÑO CENSAL	PAÍS			PROVINCIA DE BUENOSAIRES		
	POBLACIÓN TOTAL	EXTRANJEROS	%	POBLACIÓN TOTAL	EXTRANJEROS	%
1869	1.830.214	210.330	11,5	307.761	59.078	19,2
1895	4.044.911	1.006.838	24,9	921.168	284.108	30,8
1914	7.903.662	2.391.171	30,3	2.066.948	703.265	34,0
1947	15.893.827	2.435.927	15,3	4.272.337	775.414	18,1
1960	20.013.793	2.604.447	13,0	6.766.108	1.104.661	16,3
1970	23.364.341	2.210.400	9,5	8.774.529	1.031.050	11,8
1980	27.949.480	1.903.159	6,8	10.865.408	941.798	8,7
1991	32.615.528	1.615.473	5,0	12.594.974	799.977	6,4
2001	36.260.130	1.531.940	4,2	13.827.203	758.640	5,5
2010	40.117.096	1.805.957	4,5	15.625.084	941.941	6,0

Fuente: Censos Nacionales de Población. Elaborado por Dirección Provincial de Estadística.

## CUADRO COMPARATIVO SOBRE LA POBLACIÓN EXTRANJERA DE CADA UNA DE LAS REGIONES ANALIZADAS EN EL INFORME

REGIONES	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO	PORCENTAJE DE POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO	POBLACIÓN PROVENIENTE DE PAÍSES LÍMITROFES	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS NACIDOS EN PAÍSES LÍMITROFES*
Gran Buenos Aires	9.916.715	742.859	7,49%	535.160	72,4%
Provincia de Misiones	1.101.593	44.012	3,99%	40.660	92,38%
Provincia de Formosa	530.162	21.120	3,98%	20.662	97,83%
Provincia de Neuquén	551.266	34.655	6,28%	31.680	91,41%
Provincia de Río Negro	638.645	47.254	7,39%	41.444	87,70%
Provincia de Jujuy	673.307	29.571	4,39%	28.422	96,11%
Provincia de Salta	1.214.441	28.132	2,31%	24.848	82,32%
Provincia de Tucumán	1.448.188	8.193	0,56%	4.452	54,33%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los datos del Censo 2010, publicados por el INDEC

## ESTADÍSTICAS SOBRE MUJERES MIGRANTES DETENIDAS EN PRISIONES FEDERALES QUE TENGAN HIJO/AS MENORES DE 4 AÑOS

### CUADRO 1. EDADES DE LOS NIÑOS QUE VIVEN EN PRISIÓN

EDAD DE LOS NIÑOS	TOTAL DE NIÑOS
Menor de 1 año	19
Hasta 2 años	19
de 2 a 3 años	9
de 3 a 4 años	2
Total de niños	49

Fuente: SPF. Síntesis de la población penal femenina alojada al 05/03/2010.

Nota: al 31 de octubre de 2012, la cantidad total de niños era 56.

### CUADRO 2. NÚMERO DE EMBARAZADAS Y MUJERES CON NIÑOS EN CÁRCELES FEDERALES

	U.3	U.13	U.22	U.23	U.31	TOTAL
Embarazadas	0	0	1	0	16	17
Madres	0	0	9	0	36	45
Hijos	0	0	9	0	40	49

Fuente: SPF. Síntesis de la población penal femenina alojada al 05/03/2010.

## ANEXO II

### ANÁLISIS DE SITUACIONES DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN ARGENTINA<sup>1</sup>

#### 1. PRESENTACIÓN

En este anexo presentamos un relevamiento de las situaciones más graves y de las acciones desarrolladas desde la Clínica UBA/CELS/CAREF para procurar solucionarlas. La Clínica Jurídica UBA/CAREF/CELS<sup>2</sup> recibe desde hace diez años a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que necesitan realizar consultas, solicitar asistencia jurídica y, en algunos casos, patrocinio letrado. En relación con los niños, niñas y adolescentes migrantes o hijos/as de migrantes, algunas consultas ponen de manifiesto serias afectaciones a los derechos consagrados en las distintas normas que se examinaron en la primera parte de este informe.

Las consultas recibidas en la Clínica se refieren principalmente a trámites de residencia, inscripción de nacimientos, salud, educación, seguridad social, trabajo, vivienda y expulsiones dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), entre muchos otros temas. Sin perjuicio de la labor de asesoramiento que suscita cada consulta, actualmente el trabajo de la Clínica está centrado en el patrocinio jurídico de casos en los cuales se identifique una clara situación de discriminación en el acceso a derechos de la población migrante en general, con el fin de incidir a través de estos "casos testigo" en la búsqueda de soluciones colectivas que trasciendan el mero caso en concreto.

La elaboración de este anexo implicó la sistematización y posterior análisis de las consultas recibidas en las entrevistas individuales que se mantuvieron en la Clínica durante los últimos seis años y medio, así como de los casos administrativos y/o judiciales que se tramitaron como consecuencia de esas consultas.

#### 2. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y EL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR

Como ya se ha mencionado, en 2005 se sancionó la ley 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* que instauró el paradigma basado en la CDN, cuyos pilares fundamentales son el principio del interés superior del niño y la concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Desde este enfoque se identifican cuatro tipos de problemas en materia migratoria: (i) las dificultades para la regularización migratoria de los niños, niñas y adolescentes; (ii) la expulsión de personas que tienen a su cargo niños, niñas migrantes o hijos e hijas de migrantes; (iii) las restricciones al derecho a la reunificación familiar; y (iv) las restricciones al acceso a derechos sociales en razón de su situación migratoria o la de sus padres.

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado por Pablo Asa, Bárbara Basile, Mariano Nicolás Lanziano, y fue actualizado por el CDH/UNLa.

<sup>2</sup> La Clínica comenzó a funcionar en agosto de 2002, a partir de la firma de un convenio entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados e Inmigrantes (CAREF). En general, las personas toman conocimiento de la existencia de la Clínica a través de derivaciones realizadas por organizaciones no gubernamentales, organismos públicos o bien por información de otras personas.

## 2.1 La regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes

Hasta el año 2010, numerosos niños y niñas migrantes se encontraban imposibilitados para regularizar su situación migratoria debido a que no contaban con la autorización o permiso de uno de sus padres. Como hasta entonces la DNM permitía la autorización de uno solo de los padres, eso ocurría sólo para en el caso en que se encontrase acreditado el vínculo matrimonial. De no poder acreditarse el vínculo -ya fuera porque nunca habían contraído matrimonio o porque éste se encontraba disuelto-, se exigía la autorización de ambos progenitores. De esta manera, un padre o una madre concurrían a la autoridad de aplicación para regularizar la permanencia de su hijo/a en el país cumpliendo con todos los requisitos establecidos en la ley 25.871, pero no se les otorgaba la regularización por carecer del consentimiento del otro progenitor.

El decreto 616/2010, reglamentario de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, permitió revertir esta situación al establecer que "cuando se solicite la residencia de personas menores de edad, bastará la presentación y autorización de uno de los progenitores o del tutor legalmente instituido, en los términos que prevea la Dirección Nacional de Migraciones".<sup>3</sup> Desde entonces la Clínica no ha recibido casos de niños/as que encontraran dificultades para regularizar su situación migratoria debido a esta cuestión.

Es importante tener en cuenta, en relación con los problemas que subsisten en materia de regularización de las personas migrantes en general, que la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires dictó en 2011 la resolución 3075<sup>4</sup> que condensa las diversas irregularidades detectadas en los procesos de regularización migratoria y en la emisión de Documento Nacional de Identidad (DNI), con el objeto de ponerlas en conocimiento de los organismos de aplicación de la normativa migratoria y contribuir al mejoramiento de los mecanismos procesales y al fortalecimiento de las instituciones.<sup>5</sup>

## 2.2 Expulsión de padres/madres migrantes de niños, niñas o adolescentes nacionales o no nacionales

La ley 25.871 establece en su artículo 29 las causas consideradas como "impedientes" del ingreso y permanencia de migrantes al territorio nacional. El último párrafo de este artículo, en consonancia con el artículo 10,<sup>6</sup> establece que previa intervención del Ministerio del Interior, la DNM tiene la facultad de admitir en el país, excepcionalmente por razones humanitarias o de reunificación familiar, en las categorías de residentes permanentes o temporarios, a los y las migrantes que se encuentren

<sup>3</sup> Artículo 9 inciso g), segundo párrafo de su Anexo II, Título I, Capítulo II.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, resolución 3075/2011 [En línea <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones11.php>] En general la Clínica deriva a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires las consultas vinculadas a trámites migratorios.

<sup>5</sup> La Defensoría destaca que la complejidad de los casos expuestos en la resolución (solicitud de residencia migratoria y obtención de DNI) no amerita la demora excesiva de la Administración y que esta demora provoca una seria afectación en la situación jurídica de la persona migrante que desea residir de modo regular. Concluye aseverando que el reconocimiento por parte del Estado de la migración como derecho humano acarrea un conjunto de obligaciones destinadas a hacerlo efectivo, que requieren la existencia de mecanismos de garantía y protección que faciliten el cumplimiento de derechos reconocidos, por la normativa local, nacional e internacional.

<sup>6</sup> Ley 25.871, Artículo 29: "(...)La Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo."

afectados/as por alguno de los impedimentos. No obstante, la Clínica ha recibido numerosos casos en los que la DNM considera que una persona posee uno de los impedimentos establecidos en la ley, declara irregular su permanencia en el territorio nacional y ordena su inmediata expulsión sin tomar en consideración distintos aspectos relativos a la vida familiar y, sobre todo, la existencia de uno o más hijos/as viviendo actualmente en el país, incluso argentinos/as.

En este punto, la propia ley es cuestionable, ya que da lugar a la discrecionalidad de la autoridad de aplicación al inscribir la garantía del derecho a la vida familiar como una situación de "excepcionalidad", sujeta a la voluntad del Ministerio y la DNM. Incluso en los casos en que la legislación lo expresa de manera mandatoria (diciendo que la autoridad "deberá" contemplar la vida familiar)<sup>7</sup>, tanto DNM como otras autoridades suelen ser bastante discrecionales en la aplicación de tal obligación.<sup>8</sup>

Según surge de los casos relevados, en diversas ocasiones la DNM se limita a comprobar la existencia efectiva del impedimento legal sin realizar un análisis particular de cada caso para establecer si la expulsión afecta de alguna manera la unidad familiar de la persona migrante que será expulsada y, junto con ella, los derechos de los niños/as que pueden verse afectados por la medida.

De este modo, el ejercicio de los derechos de los hijos del afectado sólo se ven efectivizados en tanto la persona plantee los recursos establecidos en la ley alegando la situación familiar ante la DNM; aún así, lo que ocurre con frecuencia es que sólo se "suspende" la orden de expulsión.

En el análisis de estos casos debe considerarse, por supuesto, no sólo la Ley de Migraciones sino también otros instrumentos jurídicos aplicables. Por el contrario, la ley se interpreta y aplica de manera aislada respecto del resto de disposiciones legislativas, constitucionales y de tratados internacionales que deberían utilizarse con igual o incluso mayor preeminencia. Así, en la mayoría de los casos relevados por la Clínica, cuando se trata de migrantes afectados por el impedimento consistente en haber sido condenados o estar cumpliendo condena en el país o en el exterior, por delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres años o más, la unidad familiar y el derecho de los hijos e hijas se subordinan a dicho impedimento y la DNM, casi por regla, declara la expulsión del país de la persona migrante.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el artículo 70 de la ley de migraciones, en cuanto dispone que la retención de una persona extranjera, "cuando el extranjero retenido alegara ser padre, hijo o cónyuge de argentino nativo...la DNM deberá suspender la expulsión y constatar la existencia del vínculo alegado en un plazo de 48 horas hábiles". Una vez acreditado el vínculo, el extranjero "recuperará" (nuevamente, un contenido obligatorio y no discrecional) su libertad y "se habilitará" respecto de él un procedimiento sumario de regularización migratoria. (García, L. (2013), *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad. Implementación y desafíos de una política basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010)*, Tesis doctoral, mimeo, 2013).

<sup>8</sup> Por ejemplo, en el caso de personas expulsadas por tener antecedentes o condena penal, aún cuando existan hijos menores argentinos, DNM entiende que el hecho de ser madre o padre de argentinos "no purga" la causa de expulsión (García, L., op. Cit.).

<sup>9</sup> La Clínica Jurídica presentó ante la justicia el caso de A. E., de nacionalidad peruana. La DNM decretó su expulsión del país, con una prohibición de reingreso de cinco años, en aplicación del artículo 29, inciso "c" de la ley 25.871, por haber sido condenado a dos años y cuatro meses en suspenso por tenencia de estupefacientes con fines de comercialización. Al momento de decretar la expulsión, la DNM omitió considerar que A.E había cumplido la condena penal en su totalidad y, sobre todo, que tenía tres hijos argentinos menores de edad. En consecuencia, la Clínica promovió la revisión judicial de la disposición de DNM que decretaba su expulsión por ser violatoria al derecho a la reunificación familiar, a los derechos del niño y a la garantía del *non bis in idem*. Al cierre de este informe la causa judicial se encontraba en etapa de prueba.

### 2.3 Restricciones al derecho a la reunificación familiar

La Ley de Migraciones es clara en cuanto establece, en su artículo 10, que "el Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes". Sin embargo, distintas disposiciones administrativas restringen este derecho al fijar requisitos que terminan impidiendo la reagrupación familiar.

Bajo esta previsión es pertinente comentar el caso de una señora de nacionalidad haitiana, B. P., quien solicitó asistencia en la Clínica en noviembre de 2011. B.P. ingresó a la Argentina y poco después dio a luz a su cuarto hijo. Luego del terremoto que asoló a su país a comienzos de 2010, la infraestructura sanitaria, entre otros servicios básicos, estaban en condiciones inaccesibles. Sus tres hijos y su marido permanecieron en Haití. Una vez nacido su cuarto hijo, B. P. obtuvo su residencia permanente por criterio "hijo argentino" y solicitó ante la DNM el permiso de ingreso de sus otros hijos y su marido, por ser familiares del recién nacido argentino y de ella, radicada permanentemente en el país. La DNM negó este permiso alegando que B. P. no podía aportar la documentación que acreditara "solvencia económica",<sup>10</sup> exigencia que no está prevista en ninguna norma, al menos en ninguna que haya sido publicada formalmente.<sup>11</sup>

En este marco, se presentó una acción de amparo contra la DNM con el patrocinio de la Clínica, solicitando se declare la inconstitucionalidad del requisito referido por ser una clara violación al derecho a la reunificación familiar y a los derechos de sus hijos. Asimismo, se interpuso una medida cautelar, solicitando que se permita de forma inmediata el ingreso de los hijos y el marido de B.P, instando a su pronta reunificación familiar. Ello permitiría, entre otras cosas, que el niño recién nacido pueda conocer y ser reconocido por su padre, garantizando su derecho a la identidad.<sup>12</sup>

## 3. ACCESO A DERECHOS SOCIALES

### 3.1 El derecho a la educación y a las actividades recreativas

La Ley Migraciones, en consonancia con lo prescripto por la Constitución Nacional y por los principales instrumentos internacionales, en su artículo 6 recepta el derecho a la educación, garantizándolo sobre la base de un acceso igualitario. En este sentido, se establece que en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno/a en un establecimiento educativo, ya sea público o privado, nacional, provincial o municipal, primario, secundario, terciario o universitario (art. 7). De encontrarse la persona migrante en una condición migratoria irregular, las

<sup>10</sup> Un documento incluido en la página web de la DNM detalla la documentación que debe presentarse en los casos de reunificación familiar. Entre otros requisitos, se exige: "Documentación que acredite solvencia económica del llamante: últimos tres (3) recibos de haberes en caso de trabajar en relación de dependencia; certificación contable de ingresos y egresos correspondiente a los últimos tres meses legalizada por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y toda otra documentación que acredite sus ingresos en caso de ser trabajador autónomo o monotributista". [En línea [http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?tramitacion\\_permanente](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?tramitacion_permanente)] [Accedido el 27 de mayo de 2013].

<sup>11</sup> Ni la Ley de Migraciones, ni su decreto reglamentario, ni una resolución de la DNM aparecen como fuente específicamente de esta restricción. En caso que lo hubiera hecho alguna disposición interna de la DNM (que por cierto, no ha sido publicada), cabe agregar, estaríamos ante una exigencia que excede arbitrariamente el marco fijado por la ley y su reglamentación, por lo que debería catalogarse como arbitraria.

<sup>12</sup> Al cierre de este anexo (junio 2012), la medida cautelar no se había resuelto. En relación con el amparo, ni siquiera se había ordenado el traslado de la demanda a la DNM.



autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar dicha situación.

A pesar del claro reconocimiento de este derecho, la Clínica ha recibido, en especial desde mediados de 2007, numerosos casos en los cuales los establecimientos educativos, con fundamento en la situación de irregularidad migratoria en la que se encuentra el niño, niña o adolescente, niegan la inscripción a cualquier nivel de estudio, la posibilidad de rendir exámenes -en calidad de libres o de alumnos regulares-, de efectuar cambios en los turnos o de solicitar los certificados que acrediten la finalización de estudios primarios, secundarios, o incluso universitarios.

El problema aquí no pareciera ser una deficiencia a nivel normativo (ej. alguna disposición inferior) sino más bien una falencia en la difusión y conocimiento de éstas entre quienes se encuentran a cargo de los distintos establecimientos educativos. Esto permitiría explicar las dificultades para su aplicación efectiva y la diversidad de prácticas a las que recurren los establecimientos educativos, generando además un generalizado estado de incertidumbre.

Por caso, algunos establecimientos educativos niegan lisa y llanamente la posibilidad de inscribir al niño o niña en razón de su situación migratoria. Otros permiten la inscripción de manera provisoria, negándosele posteriormente la expedición del título o certificado obtenido en cualquiera de sus niveles hasta tanto el niño/a no tenga regularizada su situación migratoria, sin aportar ningún tipo de información que permita subsanar dicha irregularidad. A su vez, en ciertas ocasiones no sólo se niega el acceso al derecho a la educación sino que además se vulnera lo establecido en el último párrafo del artículo 7, en tanto las autoridades de los establecimiento educativos tienen el deber de brindar información a la persona a fin de que regularice su situación migratoria.<sup>13</sup>

Las estrategias adoptadas por la Clínica en estos casos son diversas:

- Cuando la persona posee únicamente documentación de identidad de su país de origen, la solución más efectiva es pura y exclusivamente de carácter informativo. Esto es, basta con aportar formalmente la información concerniente a la vigencia de los principios establecidos en la ley 25.871, a fin de que el establecimiento educativo proceda a inscribir a la persona o expedirle el título conforme a la documentación que posee. Sin embargo, esta solución no resulta suficiente para prevenir casos similares a futuro, ya que esta actuación no queda registrada en ningún "protocolo" del establecimiento.
- Una situación diferente es la del niño, niña o adolescente que pretende acceder al derecho a la educación y carece de todo tipo de documentación. Este es el caso de los niños/as que, independientemente de su nacionalidad, no han sido inscriptos al nacer: carecen por ello de la correspondiente partida de nacimiento y, por lo tanto, de un documento o cédula de identidad. Si bien dicha situación excede el ámbito de aplicación de la Ley de Migraciones porque afecta también a nacionales argentinos, son mayores las dificultades que se presentan a los niños/

<sup>13</sup> Es pertinente recordar que el decreto 616/2010, reglamentario de la ley 25.871, dispone en el artículo 7 que: "El Ministerio de Educación dictará las normas y dispondrá las medidas necesarias para garantizar a los extranjeros, aún en situación de irregularidad migratoria, el acceso a los distintos niveles educativos con el alcance previsto en la Ley N° 26.206."

as familiares de migrantes para acceder a la educación. De los testimonios de los consultantes surge la diferencia de trato que reciben los padres migrantes al intentar inscribir en el establecimiento educativo a sus hijos/as, cuando por el hecho de carecer de partida de nacimiento y documentación se presume la condición de migrante en situación irregular del niño/a, exigiendo por ello recaudos que no se adecuan a los requisitos legales para la inscripción.<sup>14</sup>

Ahora bien, esta carencia de documentación que acredite identidad y la irregularidad migratoria no se alega únicamente para restringir el acceso a establecimientos educativos. Otras instituciones sociales incurren en idénticas prácticas, afectando el derecho de niños/as al descanso, al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. Esta situación es corroborada en distintas situaciones que comparten los consultantes de la Clínica, donde los niños, niñas y adolescentes que se ven envueltos en las situaciones mencionadas en los párrafos precedentes se ven excluidos además de su barrio de residencia, ya que no se les permite participar, por ejemplo, del club de deportes, porque le exigen el DNI como requisito para la inscripción, y de esta manera quedan excluidos de actividades recreativas que ayudan al niño a crecer e interactuar socialmente con otros niños.

### 3.2 El derecho a la salud

Como ya se ha analizado en capítulos anteriores, en el artículo 6 la Ley de Migraciones recepta el derecho a la salud sobre la base del acceso igualitario, estableciendo a su vez, en el artículo 8, que la irregularidad migratoria de una persona en ningún caso impedirá el acceso a la salud, la asistencia social o atención sanitaria. Pese a este reconocimiento tan amplio y contundente, en la práctica se verifican diversas situaciones, fácticas o normativas, que contradicen lo regulado en la ley.

#### **Falta de instrucción del personal de atención al público en los centros de salud**

En la mayoría de los casos relevados por la Clínica, la vulneración del derecho a la salud se ampara en los mismos argumentos con los que se suele restringir el acceso a la educación: la irregularidad migratoria y exigencia (ilegal) de documentación, en particular del DNI. Desde 2007, la Clínica ha recibido denuncias sobre la negativa de ciertos establecimientos sanitarios de la Ciudad de Buenos Aires a brindar atención a niños, niñas y adolescentes en situación migratoria irregular.

Según los datos relevados, en la mayoría de los casos la vulneración del derecho se produce al momento de pedir turno en "ventanilla". Este no es un dato menor, ya que a primera vista la falencia estaría vinculada a la falta de información del personal encargado de recibir a las personas en los es-

<sup>14</sup> A lo largo de estos diez años de existencia, la Clínica Jurídica ha patrocinado numerosos casos en los que se encuentra en trámite la inscripción judicial del nacimiento de niños/as argentinos, hijos/as de migrantes. En estos casos los establecimientos educativos se han negado a inscribirlos, y a partir de la intervención de la Clínica cada escuela accedió a hacerlo de manera provisoria hasta finalizar los trámites de inscripción de nacimiento, condición para luego regularizar su situación escolar. Dicha inscripción provisoria es deficiente en relación con el acceso igualitario a la educación: estos niños/as tienen derecho a estudiar, finalizar sus estudios y obtener el título que certifique dicha circunstancia, sin ningún tipo de condicionamiento.

tablecimientos sanitarios, fenómeno que es conocido como "discriminación de ventanilla". Contra esta práctica la intervención más efectiva es suministrar formalmente información sobre la vigencia de los principios establecidos en la ley 25.871 al personal de ventanilla, a fin de que el establecimiento sanitario brinde la atención médica que la persona requiere.

Además de negársele la atención al niño, niña o sus padres, tampoco se da cumplimiento al último párrafo de los artículos 7 y 8 de la ley, de acuerdo con el cual las autoridades tienen el deber de brindar información a la persona para que regularice su situación migratoria.

### **Restricción en la inscripción a las listas de espera para trasplante<sup>15</sup>**

La resolución 342/2009 del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) estableció los requerimientos para la inscripción de extranjeros en lista de espera para la asignación de órganos provenientes de donantes cadavéricos. Según sus fundamentos, los requisitos allí establecidos tienen por fin evitar el denominado "turismo de trasplante" o "sanitario", definido entre los fundamentos utilizados por el INCUCAI como el ingreso de extranjeros al territorio nacional "al solo efecto" de recibir el trasplante de un órgano. Es así que se dispone que "únicamente podrán ser inscriptos en las listas de espera para la asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos, aquellos extranjeros que revistan el carácter de 'residentes permanentes', formalmente otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones".

En este marco corresponde comentar el caso de D. C., un niño de once años, de nacionalidad paraguaya, que reside en la Argentina desde 2005 junto con su padre y hermana.<sup>16</sup> El padre del niño se presentó en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) para solicitar asistencia, ya que su hijo padece una grave enfermedad renal por la cual desde hace varios años se encuentra bajo tratamiento de hemodiálisis trisemanal, hasta tanto pueda ser trasplantado.<sup>17</sup> El padre de D.C. solicitó asistencia debido a que su hijo no pudo ser inscripto en la lista de espera para trasplantes de órganos cadavéricos del INCUCAI por no poseer una residencia permanente.<sup>18</sup>

A pesar de las distintas gestiones que emprendió la FCCAM, no se logró la inscripción del niño en

<sup>15</sup> Para un análisis detallado de la normativa aplicable a este tema y sus vicisitudes, véase la primera parte de este informe.

<sup>16</sup> Este caso fue presentado por la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones en la mesa de trabajo interinstitucional sobre salud, niñez y migración, cuyas intervenciones se describen en la segunda parte de este informe. Las instituciones que conforman este espacio pusieron a disposición sus recursos para ayudar a esta familia. En este marco, se logró la reincorporación del niño en un establecimiento educativo con cuidados especiales y transporte. A través de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), organismo que participa de la mesa intersectorial, se logró la entrega a este grupo familiar de un subsidio de 500 pesos.

<sup>17</sup> Conforme al resumen de historia clínica firmado por la jefa de sección de diálisis del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez, el diagnóstico específico es Insuficiencia renal crónica terminal, en tratamiento de hemodiálisis trisemanal, desnutrición y raquitismo.

<sup>18</sup> A pesar de que los profesionales del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez reiteraron las solicitudes de inscripción, la falta de residencia permanente determina el rechazo automático de la presentación por parte de las autoridades del INCUCAI. El caso se torna aun más complejo por la situación socio-ambiental del solicitante: el grupo familiar habita en una zona cercana a un basural -lo cual potencia el riesgo de infección para el niño- y, siendo el padre el único miembro adulto del grupo familiar, desde hace siete años la mayor parte de la semana acompaña a su hijo al hospital a continuar con el tratamiento, situación que le impide obtener un empleo que le permita sostener las necesidades de su familia. Asimismo, el hecho de que el padre del niño carezca de DNI ha obstaculizado el acceso a programas de protección social, tales como Asignación Universal por Hijo, pensiones por discapacidad, entre otros.

la lista de espera para trasplantes cadavéricos del INCUCAI, ni la excepción ante DNM para el otorgamiento de la residencia permanente. Al mismo tiempo, tras diversas entrevistas que mantuvo la FCCAM con los profesionales del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez, se advirtió que cerca del 50 por ciento de la población pediátrica que se encuentra bajo tratamiento de diálisis serían niños y niñas migrantes o hijos/as de migrantes no regularizados: a diferencia de los niños y niñas nacionales o residentes permanentes, el tratamiento de aquellos deviene crónico debido a la imposibilidad de acceder a un trasplante, lo que supone también un deterioro constante de su salud.

Teniendo en cuenta que la FCCAM otorga asesoría jurídica pero no patrocina a los consultantes, el padre de D.C. inició las acciones correspondientes con el patrocinio y asistencia de la Clínica Jurídica UBA/CAREF/CELS. La primera acción fue la solicitud de una medida cautelar que permita la pronta inscripción del niño en la lista de espera del INCUCAI, fundada en la denuncia de inconstitucionalidad de la resolución 342/2009. Se alegó que la resolución establece un límite al derecho a la salud respecto a aquellas personas que no cuentan con una residencia permanente, es decir, que realiza una clara distinción entre nacionales y extranjeros.<sup>19</sup>

### **El acceso a la seguridad social. Las pensiones no contributivas<sup>20</sup>**

Las normas que regulan las pensiones no contributivas otorgadas por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación exigen para su otorgamiento a las personas migrantes un plazo de residencia regular en la Argentina. Como ya se ha mencionado en el cuerpo principal de este informe, para las pensiones por invalidez se exigen 20 años de residencia regular en el país, 40 años para las pensiones por vejez y 15 años para la pensión que se otorga a las madres de siete o más hijos.

En el marco de la tarea realizada por la Clínica, en el año 2003 se conoció el caso de R.A.D.,<sup>21</sup> una niña de nacionalidad boliviana de doce años, tetrapléjica y con ausencia completa de lenguaje verbal. Sus condiciones de salud (incapacidad del 100%) y socio-económicas eran las que precisamente contempla el régimen de pensiones no contributivas por discapacidad. R.A.D. nació en 1989 y reside en la República Argentina junto a su familia desde el año 1999 con residencia permanente. Al solicitar una pensión para la niña a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, las autoridades administrativas denegaron el inicio del trámite, argumentando que ella no cumplía con el requisito de 20 años de residencia mínima en el país.

La Clínica Jurídica inició entonces una acción de amparo por ser esta la vía más rápida e idónea para lograr el cese de la vulneración de los derechos humanos por parte del Estado<sup>22</sup>. Por un lado, el amparo pretendía obtener de manera inmediata el otorgamiento de la pensión no contributiva, pero además solicitaba que se declarase la inconstitucionalidad del artículo 1.e (el que establecía el plazo)

<sup>19</sup> Al cierre de este anexo (junio 2012) otra de las estrategias judiciales que se evalúan desde la clínica es la posibilidad de iniciar un amparo colectivo, ya que D. C. no es el único caso: numerosos niños y niñas migrantes no pueden ser incluidos en la lista de espera del INCUCAI y continúan bajo tratamiento de diálisis.

<sup>20</sup> Para un análisis detallado de la normativa aplicable a este tema, véase la primera parte de este informe.

<sup>21</sup> Se hace reserva de la identidad del consultante por razones de secreto profesional.

<sup>22</sup> Esta vía se encuentra consagrada en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

por vulnerar los derechos a la igualdad y a la seguridad social, así como los derechos del niño consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

No obstante estos argumentos, la jueza de primera instancia resolvió no hacer lugar a la acción de amparo, resolución que fue confirmada por la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social.<sup>23</sup>

La Clínica Jurídica interpuso entonces recurso extraordinario (para así llegar a la Corte Suprema de Justicia, CSJN) y, al ser denegado por la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social, presentó recurso de queja directamente ante la CSJN. El 4 de septiembre de 2007 el máximo tribunal hizo lugar al recurso y declaró la inconstitucionalidad del art. 1.e del anexo I del decreto 432/97. La Corte sostuvo, expresamente, que la pensión por invalidez fue establecida "...para cubrir contingencias sociales absolutamente extremas, vale decir, situaciones que ponen en juego, de manera palpable y potente, la subsistencia misma de la persona humana, de una persona carente de recursos o amparo, por usar vocablos del propio decreto 432/97...".<sup>24</sup> Siguiendo esta línea, la Corte manifestó que

"...por mayor que fuese el margen de apreciación que corresponda dispensar al legislador o reglamentador en la presente materia, no cabe duda alguna que sumar a dichos críticos requerimientos un lapso de residencia, en el caso, de 20 años aun cuando también rigiera en igual medida para los argentinos, incluso nativos, implica, puesto que la subsistencia no puede esperar, un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social, [...], en grado tal que compromete el derecho a la vida, [...] y cuya garantía, mediante acciones positivas, resulta una obligación impostergable de las autoridades públicas..."<sup>25</sup>

Concluye, así, que "el recaudo de residencia establecido en el art. 1.e del decreto 432/97 (texto originario) resulta inaplicable, por inconstitucional, en los casos en que se encuentren reunidos todos y cada uno de los restantes requisitos para acceder a la prestación por invalidez exigidos por dicho cuerpo legal."<sup>26</sup>

Poco tiempo después de iniciar las acciones en el caso de R.A.D., una situación de similares características llegó a conocimiento de la Clínica: V.D.C.A., un niño de quince años de nacionalidad peruana que padece una incapacidad total y permanente.<sup>27</sup> A causa de esta incapacidad, el niño requiere también un delicado y continuo tratamiento que su familia no podía solventar por carecer

<sup>23</sup> La Cámara sostuvo que "...la facultad de otorgar pensiones que concede al Congreso de la Nación el art. 75.20 de la Constitución Nacional está sometida a la total prudencia y discreción de aquél, resultando los requisitos que establezca un acto de política legislativa no justiciable. Agregó, que la norma impugnada, al contemplar distintos requisitos según se trate de argentinos o extranjeros, no implicaba una discriminación en razón de la nacionalidad, pues no viola el art. 16 de la Constitución Nacional que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto no incurra en arbitrariedad o en una ilegítima persecución de personas o grupos." "R. A., D. c/Estado Nacional", 04/09/2007 (T. 330, P. 3853).

<sup>24</sup> *Ídem*

<sup>25</sup> *Ídem*

<sup>26</sup> *Ídem*

<sup>27</sup> Esta incapacidad es consecuencia de una encefalopatía crónica no evolutiva pos meningo encefalitis purulenta, con hidrocefalia evolutiva a los diez meses de vida, parálisis cerebral severa, epilepsia sintomática, retraso global de desarrollo grave con espasticidad.

de las condiciones económicas adecuadas.

Por esta razón, la familia decidió tramitar una pensión por invalidez ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. La intención era obtener no sólo un ingreso estable, sino también la inclusión del niño en el Programa Federal de Salud (ProFe) a través del cual se solventaría el tratamiento continuo que necesitaba. La Comisión denegó la petición, nuevamente, sobre la base del requisito de 20 años de residencia en el país, el único que V.D.C.A. no podía cumplir.

Desde la Clínica se decidió nuevamente utilizar la vía del amparo. Sin embargo, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el caso anterior y ante las posibilidades ciertas de que su tratamiento continuo se viera suspendido causándole un daño irreversible, se decidió peticionar antes una medida cautelar<sup>28</sup> para que se arbitren los medios necesarios a fin de incluir provisoriamente a V.D.C.A. en el ProFe.: la incorporación al programa le permitiría acceder a la escolarización y tratamiento de rehabilitación adecuados a su discapacidad.<sup>29</sup>

Luego, en mayo de 2012 la Clínica recibió el caso de una señora de nacionalidad paraguaya, madre de diez hijos (tres paraguayos y siete argentinos), que vive hace 20 años en Argentina. Al momento de tramitar la pensión asistencial, le informaron que como poseía el DNI desde hacía sólo dos años, "no cumple con el requisito de los quince años de residencia que exige el decreto reglamentario No. 2360/90".<sup>30</sup>

Como puede observarse, a pesar de la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso R.A.D., el Ministerio de Desarrollo Social continúa con la práctica de exigir los años de residencia como condición al otorgamiento de pensiones no contributivas, y no se han presentado propuestas para la reforma y derogación de estas exigencias ilegítimas.

<sup>28</sup> Código Procesal Civil y Comercial, artículo 232: "Fuera de los casos previstos en los artículos precedentes, quien tuviere fundado motivo para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, éste pudiese sufrir un perjuicio inminente o irreparable podrá solicitar las medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia".

<sup>29</sup> La medida cautelar fue concedida pero al cierre de este anexo el fondo de la cuestión todavía no ha sido resuelto.

<sup>30</sup> Al cierre de este informe, la Clínica preparaba las presentaciones administrativas y/o judiciales a fin de impugnar esta resolución discriminatoria y excluyente, que incumple con la igualdad establecida en la Ley de Migraciones, entre otras normas.

## NOTAS

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page below the 'NOTAS' header.