

Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones

Equipo de Investigación

Coordinación general

Pablo Ceriani Cernadas

Ricardo Fava

Investigadores

Natalia Gavazzo

Ezequiel Rodríguez Miglio

Constanza Tabbush

Leonel Toledo

Asistentes de Investigación

Florencia Beltrame

María Pianciola

Instituciones colaboradoras

Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS

Clínica Jurídica ANDHES-UCSE

Clínica de Migración y Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Comahue

Pastoral Migratoria de La Quiaca

Pastoral Migratoria de Neuquén



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS**

El presente documento fue elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el marco del convenio para la realización de un “Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones 25.871”



Universidad Nacional de Lanús

Rectora: Dra. Ana María Jaramillo

Centro de Derechos Humanos

Director: Víctor Abramovich

Coordinador: Ricardo Fava

Consultor Académico: Leonardo Franco

Programa Migraciones y Derechos Humanos

Coordinador: Pablo Ceriani Cernadas

Índice

Presentación

Resumen Ejecutivo

Recomendaciones

Capítulo 1. Los derechos de la niñez en la nueva ley de migraciones y su implementación

I. INTRODUCCIÓN

II. LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES ANTE EL CAMBIO DE LA NORMATIVA MIGRATORIA

II.1. Los derechos de las personas migrantes hasta el año 2004

II.2. La nueva Ley de Migraciones: un enfoque de derechos humanos

II.3. La ley 25.871 y los derechos de la niñez

II.4. Los derechos de la niñez en la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

III. EL MARCO JURÍDICO SOBRE INFANCIA EN ARGENTINA

IV. DERECHOS DE NIÑOS/AS MIGRANTES EN LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AVANCES Y TEMAS PENDIENTES

IV.1. Derecho a la identidad

IV.2. Derecho a la salud

IV.3. Derecho a la seguridad social

IV.4. Derecho a la educación

IV.5. Protección judicial y garantías del debido proceso

IV.6. Protección contra la explotación laboral, erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de los y las adolescentes migrantes.

V. REFLEXIONES FINALES

Capítulo 2. Derechos Humanos de los niños y niñas migrantes en la Argentina. Relevamiento y análisis de situaciones de vulneración de los derechos consagrados en la Ley Nacional de Migraciones 25.871

I. INTRODUCCIÓN

II. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y EL DERECHO A LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR

II.1. La regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes

II.2. Expulsión de padres migrantes de niños, niñas y adolescentes nacionales o no-nacionales de la República Argentina

III. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL ESPARCIMIENTO, EL JUEGO, LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS, LAS ARTES Y LA VIDA CULTURAL

IV. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD

IV.1. Falta de instrucción del personal de atención al público en los centros de salud

IV.2. Restricción en la inscripción a las listas de espera para trasplante

V. EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

V.1. Pensiones por invalidez

V.2. Pensiones para madres de siete o más hijos

V.3. Pensiones por vejez

V.4. Acciones llevadas a cabo por la Clínica

VI. CONCLUSIÓN

Capítulo 3. Los derechos de niños y niñas migrantes en las provincias de Río Negro y Neuquén

I. INTRODUCCIÓN

I.1. La Población en la Patagonia y particularmente en Neuquén. Algunas características Migratorias

I.1.1. Los chilenos en Neuquén y Río Negro

I.1.2. La migración boliviana en la región

II. LOS PRIMEROS AÑOS DE LA LEY NACIONAL DE MIGRACIONES EN ARGENTINA Y SU IMPACTO EN LAS PROVINCIAS PATAGÓNICAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN

II.1. Falta de difusión estatal de la nueva Ley de Migraciones

II.2. Ausencia de legislaciones locales acordes a la Ley 25.871

III. EVALUACIÓN RESPECTO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS-NIÑAS MIGRANTES E HIJOS DE MIGRANTES

III.1. La cuestión de la "residencia legal" de todo migrante y el acceso a derechos

III.2. Marco General de derechos humanos sobre niñez y migración en argentina y en las Provincias de Río Negro y Neuquén

III.3. Derecho a la Educación

III.3.1. Las dificultades administrativo-burocráticas para el acceso, permanencia y egreso de niños migrantes al sistema educativo provincial. ¿Legalizaciones, Homologaciones o impedimentos?

III.3.2. No reconocimiento a los idiomas de Pueblo Originario. Dificultades de inserción. Perdida de oportunidades.

III.4. Derecho a la Salud

III.5. Derecho a la Vida Familiar

IV. EL ROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS Y DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

IV.1. Los derechos de migrantes en la agenda de organismos públicos

IV.1.1. Las oficinas municipales sobre migración

IV.2. Iniciativas de la sociedad civil

V. REFLEXIONES FINALES

VI. BIBLIOGRAFÍA

Capítulo 4. Niñez migrante y derechos humanos en el noroeste argentino (Provincia de Jujuy)

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Especificaciones

I.2. Observación

II. ASPECTOS GENERALES DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LA PROVINCIA DE JUJUY

II.1. Movimientos migratorios en la frontera La Quiaca – Villazón

II.2. Niñez y migración en Jujuy (niños migrantes, hijos de migrantes bolivianos nacidos en Argentina)

III. LA LEY 25.871 Y LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN EL MARCO NORMATIVO PROVINCIAL

III.1. Constitución provincial

III.2. La ley 4055 “Ley Orgánica del Poder Judicial”

III.3. La ley 4721 “De Creación de los Juzgados de menores”

III.4. La ley 4722 “De Protección a la Minoridad”

III.5. La ley 5288 “De protección Integral de la Infancia y Adolescencia”

III.6. Reflexiones sobre el marco normativo en la provincia

IV. DERECHOS DE NIÑOS/AS MIGRANTES E HIJOS DE MIGRANTES EN JUJUY

IV.1. Derecho a la salud

IV.2. Derecho a la identidad, a un nombre y a una nacionalidad

IV.3. Derecho a la educación

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 5. “Derechos de los niños vs. derechos de las mujeres”. Las consecuencias de la migración para los niños que viven con sus madres en las Cárceles Federales de la Argentina

I. ANTAGONISMOS IMPLÍCITOS EN POS DEL BIENESTAR DE LOS NIÑOS

I.1. Incremento de las mujeres extranjeras encarceladas

II. VULNERABILIDADES EN LOS VÍNCULOS ENTRE LA CÁRCEL Y EL HOGAR

III. CONDICIONES DE DETENCIÓN DE LOS NIÑOS

III.1. Educación y salud para los niños

III.2. Cultura “tumbera” y posibilidades de denuncia

IV. CONCLUSIÓN

Capítulo 6. Acceso a Salud y educación por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes en tres municipios del sur y suroeste del conurbano. Un acercamiento antropológico al acceso a derechos sociales en el Gran Buenos Aires

I. INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

II. LA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA: APORTES PARA LA COMPRENSIÓN DE LAS MIGRACIONES CONTEMPORÁNEAS

III. LOS INMIGRANTES DE PAÍSES LIMÍTROFES EN EL GRAN BUENOS AIRES

III.1. La inmigración en Argentina

III.2. Características de los migrantes latinoamericanos en el país

III.3. Las comunidades boliviana y paraguaya en la zona sur y suroeste del Gran Buenos Aires

SEGUNDA PARTE

IV. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LOS NIÑOS MIGRANTES EN LA VIDA ESCOLAR

IV.1. La escuela en contexto

IV.2. Estereotipos e imágenes en las aulas.

V. NIÑEZ MIGRANTE Y DERECHO A LA SALUD

V.1. Diagnóstico comparativo entre nativos y migrantes en términos de salud y enfermedad; acceso a, y uso de, los sistemas de salud

V.2. La pregunta por la diferencia en la modalidad del acceso y del tratamiento respecto de las personas migrantes

V.3. La pregunta por la diferencia en la relación médico-paciente

VI. IDENTIDAD E HIJOS E HIJAS ARGENTINOS/AS DE MIGRANTES

VI.1. Lo cultural como factor de acceso a derechos

VI.2. La discriminación como tema central

VII. CONCLUSIÓN

Presentación

El presente documento constituye el Informe final del “Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones (25.871)”, investigación llevada a cabo por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) en convenio con la Oficina de Argentina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Para ello, se conformaron distintos equipos de investigación, cada uno a cargo de los distintos temas contemplados en el estudio, bajo la coordinación de los investigadores principales del proyecto, Pablo Ceriani Cernadas y Ricardo Fava, del Centro de Derechos Humanos de la UNLa.

El objetivo general de la investigación fue brindar un informe de situación sobre la niñez migrante a 5 años de la sanción de la nueva ley de migraciones 25.871. En particular, este estudio busca evaluar cuál ha sido el impacto en los niños y niñas, incluyendo tanto a niños y niñas migrantes como a hijos e hijas nacidos en Argentina cuyos padres han inmigrado al país.

Siguiendo tal objetivo, la investigación realiza una evaluación de las políticas y medidas adoptadas desde la sanción de la ley relativas a los derechos fundamentales de las personas migrantes, con especial atención en aquellas que incidan directa o indirectamente en los niños y niñas. En segundo lugar, realiza un relevamiento y análisis de casos en los que hubiere violación de acceso a determinados derechos de la niñez migrante o hija de migrantes en el país, desde la entrada en vigor de la nueva ley hasta la actualidad. En tercer lugar, el estudio examina la situación de los derechos humanos de niños y niñas migrantes en dos regiones del país: el noroeste, especialmente la provincia de Jujuy, con un énfasis particular en la frontera La Quiaca-Villazón; y la Patagonia, específicamente las provincias de Neuquén y Río Negro. Por último, incluye dos estudios específicos, los cuales a través de un enfoque metodológico cualitativo y basados en trabajo de campo, examinan: 1) la situación de los niños/as cuyas madres se encuentran en situación de detención; 2) el acceso efectivo a los derechos sociales (en especial, educación y salud) por parte de niños migrantes e hijos de migrantes en algunas áreas de la zona sur del Gran Buenos Aires.

Además, el estudio efectúa recomendaciones a los organismos gubernamentales competentes (legislativo, judicial y ejecutivo; a nivel nacional, provincial y municipal) a fin de lograr el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a asegurar los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes migrantes e hijos e hijas de padres migrantes.

Por último, el estudio incluye un Anexo estadístico que recoge datos relevantes en torno a la niñez migrante en Argentina.

En el capítulo 1, a cargo de los investigadores Ezequiel Rodríguez Miglio y Leonel Toledo, se realiza una evaluación de las políticas y medidas adoptadas en estos años relativas a los derechos fundamentales de las personas migrantes, con especial atención en aquellas que incidan directa o indirectamente en los niños y niñas.

El capítulo 2, a cargo de la Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS, efectúa un relevamiento y análisis de situaciones o casos en los que hubiere violación de acceso a determinados derechos (acceso a educación, a salud, a políticas sociales) que hayan llegado a conocimiento de la Clínica. El apartado informa también sobre las acciones llevadas a cabo con el objeto de brindar solución a estas situaciones y, asimismo, sobre los logros obtenidos en consecuencia de dichas acciones.

El capítulo 3, a cargo de un equipo de investigadores coordinados por la Clínica de Migración y Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Comahue, examina los principales avances, cambios, desafíos, así como obstáculos, que se dan en las provincias de Río Negro y Neuquén (Región Comahue) a partir de la entrada en vigor de la nueva ley de migraciones y, específicamente, en relación con niños/as migrantes e hijos/as de población migrante que habita en la región.

El capítulo 4, a cargo de un equipo de investigadores coordinados por la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE, examina cuáles han sido las principales consecuencias de la entrada en vigor de la nueva ley migraciones en la provincia de Jujuy, región históricamente ligada a la inmigración de países limítrofes hacia Argentina, en especial en razón del paso fronterizo La Quiaca (Argentina) – Villazón (Bolivia).

El capítulo 5, a cargo de la investigadora Constanza Tabbush, examina la situación de niños y niñas cuyas madres se encuentran en situación de detención.

Por último, el capítulo 6 a cargo de los investigadores Natalia Gavazzo y Ricardo Fava, contiene un estudio etnográfico basado en observación participante en el terreno sobre el acceso efectivo a derechos sociales (en especial educación y salud) por parte de niños/as migrantes e hijos/as de migrantes en localidades del sur del Gran Buenos Aires.

Resumen Ejecutivo

En enero de 2004, en Argentina entró en vigencia una nueva ley de migraciones (25.871). Esta normativa supuso un cambio esencial en el enfoque de la política migratoria del país. De una ley (22.439), con concepción de las personas migrantes como una amenaza a la seguridad nacional, y caracterizada por severas restricciones respecto de derechos fundamentales con base en la situación migratoria de la persona, se pasó a una nueva, que supone una nueva perspectiva basada en el enfoque de derechos.

En pocas palabras, la antigua normativa establecía serias restricciones para el ingreso, admisión y radicación de personas extranjeras, a la vez que otorgaba amplios ámbitos de discrecionalidad a las autoridades migratorias a fin de proceder a la expulsión de aquellas personas. Al permanecer en situación migratoria irregular, las personas migrantes veían restringido el acceso a diversos derechos humanos en razón de las desigualdades previstas en la ley. Así, el derecho a la salud y a la educación, sin estar negado expresamente, estaba seriamente restringido y usualmente se limitaba, en caso de migrantes sin residencia, a la atención sanitaria de emergencia en el primer caso, y la educación primaria, en el segundo.

Asimismo, la ley anterior imponía la obligación (a empleados y funcionarios públicos) de actuar como agentes de control migratorio (al solicitar el DNI argentino) y, en caso de irregularidad, denunciar a la persona ante la Dirección General de Migraciones. Ello derivaba, por un lado, en el inicio de acciones de expulsión, y por el otro, en que las personas migrantes no se acercaran a dichos organismos, con la consecuente afectación en sus derechos fundamentales.

Respecto de la niñez migrante, una de las vulneraciones de derechos que afectaba directamente a los hijos e hijas de migrantes, se derivaba de la actuación de algunas delegaciones del Registro Civil que se negaban a inscribir el nacimiento de dichos niños en razón de la condición migratoria de los padres. La expulsión de padres sin considerar los derechos de los niños, y en particular el derecho a la vida familiar, era una medida que aplicaba repetidamente la Dirección Nacional de Migraciones. A ello se le sumaba, claro está, los perjuicios que suponía para el desarrollo y protección de la niñez la circunstancia de encontrarse en situación migratoria irregular, sin poder acceder a una regularización.

La ley de migraciones aprobada a comienzos de 2004 supuso un cambio verdaderamente positivo en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Ello constituye, 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. Junto con la ley de protección de la infancia, ambas leyes suponen en conjunto una nueva perspectiva basada en el enfoque de derechos, tanto en materia de niñez como de políticas migratorias.

Uno de los cambios más 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 han incluido una serie de artículos que aseguran las garantías de debido proceso en el marco de los procedimientos migratorios, en especial en materia de expulsión.

La ley 25.871 también introdujo dos novedades importantes en relación con los criterios de residencia y respecto a la regularización migratoria. En primer lugar, la ley establece que las autoridades migratorias deben implementar iniciativas tendientes a facilitar la regularización migratoria de las personas. En función de ello, se implementaron dos programas de regularización: en 2004, para personas que no tienen la nacionalidad de algún país de Sudamérica; y en 2007 comenzó la ejecución del Plan Patria Grande, dirigido a la regularización de migrantes de países miembros o asociados del MERCOSUR. En este marco, un total de 634.379 personas se han radicado en Argentina entre los años 2004 y 2010, de las cuales 89.609 son niños entre 0 y 18 años.¹

En segundo lugar, la ley incorporó la categoría migratoria de nacionales del MERCOSUR y Asociados, que otorga una residencia temporal de 2 (dos) años a las personas de esos países. Esta circunstancia permitió que las personas que provienen de los principales países de origen de inmigrantes tengan el derecho de obtener una residencia en el país sin depender de otros criterios migratorios tradicionales de radicación (trabajo, familia, etc.). Esta última disposición constituyó un cambio favorable a los migrantes provenientes de los países limítrofes, contribuyendo a morigerar la situación de vulnerabilidad tradicional de estas comunidades, objeto de racismo y xenofobia, y debiendo superar innumerables obstáculos para acceder a un permiso de residencia.

La ley 25.871 ofrece, además, un marco jurídico protector de la infancia migrante o los hijos de migrantes, tanto para permitir su ingreso y residencia al país como para evitar que algunas decisiones (por ejemplo, de expulsión) impliquen la separación de la familia. El criterio de radicación por familia –en este caso: a) por ser hijo/a de argentinos o inmigrantes radicados; o b) 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 (art. 22 de la ley y del reglamento). La garantía del derecho a la reunificación familiar presente en la nueva ley, constituye una circunstancia favorable 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.

Asimismo, en relación con la radicación, el reglamento de la ley establece que para solicitar la residencia de una persona migrante menor de 18 años de edad, basta la presentación y autorización de uno de sus progenitores o su tutor (art. 9, inciso d), acrecentando la posibilidad de evitar un obstáculo insalvable para la radicación de ese

¹ Nota remitida por la Dirección Nacional de Migraciones al Centro de Derechos Humanos de la UNLa, en respuesta a un pedido de información efectuado en el marco de esta investigación (recibida en marzo de 2010).

niño o niña, particularmente en los casos en que el padre o la madre habitan fuera del territorio argentino y no es posible localizarlos para que dé su autorización para la radicación. La reciente reglamentación de la ley subsana así, una disposición vigente de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) que exigía como requisito para el otorgamiento de la residencia permanente a un niño, niña o adolescente, la autorización de ambos padres, disposición particular destinada a la población migrante que se contradecía con las excepciones previstas constitucionalmente respecto de la patria potestad compartida.

De esta forma, la nueva legislación de migraciones ha intentado subsanar aquellos obstáculos para la adecuada identificación, inscripción y obtención del DNI de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, este informe ha identificado ciertas dificultades y cuestiones pendientes: entre ellas, cabe mencionar la ausencia de ciertos principios y derechos de la niñez en la propia ley migratoria; la falta de adecuación normativa de otras leyes y decretos, ajustándose al cambio de la ley migratoria; la inexistencia generalizada de políticas dirigidas a difundir la ley y los derechos de las personas migrantes, así como capacitar a los funcionarios y empleados encargados de aplicarla; y trabas de orden práctico en la implementación de las políticas destinadas a garantizar estos derechos, como así también otras de gravedad en algunas provincias. En particular, en el noroeste argentino (provincia de Jujuy), la negativa a estos derechos esenciales de la niñez (a la inscripción, al nombre y a una nacionalidad) sigue siendo un grave problema. En la Patagonia, aún persisten diversos obstáculos para el acceso o permanencia en el sistema educativo.

Sin dudas, entre los cambios más significativos que esta ley ha aportado, es preciso destacar 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 con base en la irregularidad migratoria, a la vez que reemplazan la anterior obligación de denuncia que pesaba sobre los organismos públicos por un deber de asistir a los y las migrantes para que puedan regularizar su situación migratoria.

Empero, es en el incumplimiento por parte de los establecimientos educativos y sanitarios de las disposiciones previstas en los artículos 7 y 8, en el sentido de brindar orientación y asesoramiento a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria, donde se encuentran las violaciones más claras y directas a la ley 25.871. La ausencia de información y asesoramiento respecto de esta temática se encuentra ampliamente documentada en los distintos informes elaborados por las distintas organizaciones sociales y clínicas jurídicas de derechos de migrantes y refugiados que integran esta investigación (Ciudad de Buenos Aires, Noroeste y Patagonia), así como también en el trabajo de campo efectuado en tres municipios del sur del Gran Buenos Aires. La relación entre las personas migrantes y las instituciones sanitarias y educativas se desenvuelve en un marco general de falta de información y conocimiento sobre el contenido y alcance

del nuevo marco legal migratorio. A su vez, tampoco se ha podido identificar reglamentaciones ministeriales o institucionales que orienten al personal administrativo y profesional precisamente sobre este aspecto.

A pesar de los importantes avances normativos en relación al reconocimiento de derechos (tanto en la ley migratoria como en la legislación de infancia), se debe destacar la ausencia de enfoques que de manera expresa atiendan las circunstancias específicas de la niñez migrante. En este sentido, se evidencia un doble déficit, es decir, una falta de perspectiva de niñez en las políticas migratorias y de migración en las políticas de infancia. Esta doble ausencia, evidenciada en numerosos países de diferentes regiones del planeta, ya ha sido señalada por diferentes especialistas, como UNICEF (UNICEF-UNLa, 2010) y el Relator de Derechos de Migrantes de las Naciones Unidas (2009).

La falta de un enfoque específico de niñez en la ley de migraciones tiene, en términos normativos, una consecuencia directa con la omisión en la ley 25.871 de una consideración específica de la niñez migrante al regular ciertos aspectos de la residencia en el país y los procedimientos migratorios. En particular, se puede observar en el texto de la ley que no se han tenido en cuenta algunos derechos o estándares internacionales que se aplican de manera concreta a la niñez (a partir, especialmente, de la Convención de Derechos del Niño). En este sentido, 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 hecho alguna mención específica respecto de la niñez. En particular, no se ha establecido expresamente una excepción que, por un lado, impida la detención de niños/as migrantes por razones administrativas (ej. falta de residencia), y que tampoco sean expulsados del país en aplicación de una sanción. Siguiendo los estándares internacionales, la repatriación de niños (no acompañados o junto a sus familias) debería ser una medida que, considerando su interés superior, esté determinada por el objetivo de proteger sus derechos, y no constituir un castigo que, en muchos casos, puede reforzar aún más su situación de vulnerabilidad.

A la ausencia de regulaciones específicas respecto de ciertos temas que atañen especialmente a la niñez migrante –por ejemplo, sobre detención de niños o aplicación del interés superior del niño en el marco de los procedimientos de expulsión–, debe sumársele la falta de revisión de otras normas a fin de adecuarlas a la nueva ley migratoria.

En este sentido, la situación difiere si se trata del derecho a la educación o el derecho a la salud. En el primer caso, debe destacarse como un ejemplo la adecuación a la ley 25.871 efectuada por la última reforma de la Ley de Educación que expresamente incorporó el derecho a la educación de los niños y niñas migrantes.

En contraste, en materia de salud o seguridad social persisten algunas disposiciones que establecen requisitos discriminatorios para la población migrante que no se condicen con la universalidad consagrada en el artículo 8 de la ley 25.871. Así, por ejemplo, se exigen arbitrariamente un criterio de años de residencia para el

otorgamiento de pensiones no contributivas o asistenciales, o se excluye directamente a las personas migrantes en situación de irregularidad migratoria de la posibilidad de acceder a un trasplante médico.

Dado el avance que supone el nuevo marco normativo en materia de niñez y migraciones, existe un gran consenso en los diversos trabajos que conforman el presente informe en ubicar los mayores obstáculos al ejercicio de derechos por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes –en especial el derecho a la salud, educación e inscripción de nacimientos– en la existencia de ciertas prácticas institucionales, en la falta de implementación de políticas públicas específicas, o en la inercia de las “culturas institucionales” para adaptarse a los nuevos paradigmas de niñez y adolescencia. De esta manera, la situación difiere mucho en función de los distintos funcionarios, establecimientos y regiones.

Así, se ha señalado en el caso del derecho a la salud, la existencia de una discriminación de “ventanilla” al momento de solicitar los turnos, producto de las prácticas de los agentes administrativos pertenecientes a los centros de salud. En general, la universalidad no se ve cuestionada en las atenciones de urgencia, sino que las objeciones suelen plantearse respecto de las consultas, estudios o intervenciones programadas, o del seguimiento de los casos, que requieren una concertación o un tratamiento prolongado.

En materia de educación, como puede constatarse en el capítulo elaborado por la Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS, así como por la Pastoral Migratoria de Nequén, en la práctica siguen presentándose situaciones en las cuales los establecimientos educativos presentan objeciones tanto a la inscripción definitiva de alumnos como a la entrega de diplomas o títulos sin la presentación del DNI, negando o restringiendo el acceso, la permanencia o egreso de niños y niñas migrantes, en razón de su condición migratoria.

En términos de acceso a la educación, tanto los docentes entrevistados como los informes elaborados por las clínicas jurídicas en base a los casos denunciados por las personas migrantes, surge 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 a la escuela primaria, pero posee efectos negativos que se acumulan con el tiempo.

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 no fueron inscriptos sus nacimientos. 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, informa al pasar sobre la compleja trama cultural que está en la base de la discriminación. Como surge del relato de los casos, los niños que poseen un familiar o padre migrante son enfrentados a un mayor celo y exigencias respecto de 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 hacia la población migrante.

Así, la discriminación hacia las comunidades migrantes –en especial las personas migrantes provenientes de países limítrofes– puede considerarse un telón social de fondo que subyace a las relaciones y prácticas entre las instituciones y las personas migrantes, contexto discriminatorio al cual no pocas veces pueden remitirse gran parte de los impedimentos u obstáculos al ejercicio de derechos sufridos por las personas migrantes, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes.

Frecuentemente, en la práctica, las reflexiones de los profesionales, así como funcionarios y personal administrativo, terminan basándose en ciertos estereotipos culturales sobre los migrantes. Estos estereotipos abrevan en imágenes racistas presentes en buena parte de la sociedad argentina, en dónde una racialización de la diferencia combinada con una concepción del otro en términos de inferioridad, puede invocarse como causa tanto de la negación de la atención médica como de la performance escolar de los niños y niñas migrantes. En este sentido, la falta u omisión de una determinada política pública –como por ejemplo, la falta de difusión y asesoramiento respecto de los derechos de las personas migrantes–, puede estar indicando no sólo un estado de resistencia institucional a los cambios sino también la incidencia en las prácticas de representaciones más generales de la sociedad argentina, discriminatorias hacia las personas migrantes.

La discriminación que sufren las personas migrantes constituye un contexto de especial importancia para comprender la situación de los hijos e hijas argentinos de padres migrantes, así como también de los adolescentes, tanto migrantes como argentinos hijos de migrantes.

Los niños y padres migrantes son vistos, generalmente, como partes de una misma comunidad de sentido y pertenencia. En ella, los niños heredan de los padres tanto un *capital social* que les permite conseguir determinados beneficios (trabajo, vivienda, cónyuge, entre otros) como un estigma que les es adjudicado y del que los más jóvenes intentan escapar. Así, en términos culturales los hijos de los migrantes enfrentan un dilema: si se mantienen “bolivianos” o “paraguayos” se enfrentarán al ostracismo social y continuarán por ejemplo en la escuela, pero si se convierten en “argentinos” deberán alejarse de los sueños de sus padres de progresar sin perder la solidaridad étnica y la preservación de valores tradicionales.

Esta situación sugiere una problemática específica de los hijos e hijas de migrantes y, en especial, de los/as adolescentes, que subraya el importante papel que pueden llegar a cumplir las instituciones culturales, deportivas, y recreativas que,

centradas en el territorio de residencia, destacan por su lugar de importancia en el proceso de construcción de la identidad y la integración a la sociedad receptora.

Por último, respecto de los niños y niñas menores de 4 años que permanecen con sus madres en establecimientos carcelarios, este informe alerta sobre la inadecuación de perspectivas que contraponen sus derechos a los derechos de sus madres, y que no contemplan la relación que se genera entre la cárcel y el hogar de estas mujeres privadas de la libertad, relación de especial significación respecto de mujeres migrantes.

La situación de estos niños y niñas ha generado un intenso debate en torno a si los niños deben o no permanecer en la cárcel, y de ser así, cuál es la edad a la que debería marcharse. En lo que sí existe consenso es que mientras los niños permanezcan junto a las mujeres en prisión, sus vidas deberán ser lo más semejante a cómo serían en el mundo social externo a la cárcel. Sin embargo, este informe observa que, en cambio, tanto los servicios diseñados para la educación y salud de los niños como su vida cotidiana, están atravesados por el ambiente carcelario, por sus vigilancias, sus formas particulares de castigo y sus relaciones asimétricas de poder.

En este marco, este informe contribuye a visibilizar las concepciones implícitas de la normativa que llevan a oponer los derechos de los niños a los de las mujeres encarceladas. En un primer momento, 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 nuestras cárceles. A continuación de este aislamiento, la visión subsiguiente prioriza el ambiente de socialización pasados los 4 años de edad, y así perversamente, divorcia a los niños pequeños del único ambiente de socialización que han conocido.

La falta de políticas públicas para fomentar lazos sociales dentro y fuera del mundo de la cárcel trae como resultado la contraposición de los derechos de los integrantes del hogar que forman las mujeres y los niños en prisión. Las intervenciones por acción u omisión de los agentes estatales en nombre del bienestar de los niños producen la reclusión permanente de los niños menores de cuatro años, y la indefensión que aquellos que al cumplir la edad establecida son expulsados del único lugar que conocen. El Estado interviene solamente en los casos en que no haya un progenitor responsable por ese niño continuando su institucionalización. Estas dos visiones dicotómicas presentes en la normativa no permiten que las políticas puedan proveer mecanismos para el acompañamiento durante este proceso que atraviesan los niños, ni favorecer las condiciones para una relación más fluida entre su mundo social fuera y dentro de la cárcel.

Recomendaciones

Con base en la investigación desarrollada en el marco de este proyecto, y teniendo en cuenta especialmente los principales hallazgos y conclusiones que se han identificado a lo largo de los capítulos que integran este informe, es posible efectuar una serie de recomendaciones, dirigidas a profundizar la protección de los derechos de la niñez en el contexto de la migración en Argentina.

En este sentido, a continuación se transcriben recomendaciones sobre algunas acciones e iniciativas que, en nuestra opinión, deberían llevarse adelante a fin de alcanzar el objetivo mencionado. Las siguientes recomendaciones se han estructurado de acuerdo a algunas temáticas generales, dentro de las cuales se pueden encontrar, a su vez, diversas cuestiones que precisarían una particular atención por parte de los organismos públicos, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, así como por instituciones de la sociedad civil.

De esta manera, las recomendaciones han sido estructuradas en las siguientes áreas: I) Coordinación Inter-Institucional; II) Difusión de la ley 25.871 y los Derechos de la niñez; III) Adecuación normativa; IV) Acceso a derechos; y V) Integración social y Combate a la Xenofobia.

I. COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL

La efectiva implementación de la ley de migraciones, y particularmente de los derechos de las personas migrantes y sus familias, así como en particular de los derechos de la niñez (migrantes e hijos de migrantes), requiere, en primer lugar, el diseño de políticas y prácticas que permitan un diálogo e interacción permanente entre una amplia gama de organismos públicos a diferente nivel. En este sentido, es oportuno efectuar las siguientes recomendaciones:

- El Estado Nacional debe promover iniciativas dirigidas a asegurar que todas las provincias implementen plenamente la ley 25.871;
- Los Estados provinciales deben diseñar mecanismos para asegurar que la ley de migraciones sea plenamente implementada en todos los municipios de su jurisdicción;
- En particular, los organismos públicos de áreas claves para el acceso a derechos (ministerios de salud, educación, registro civil, etc.) deben coordinar iniciativas entre sus referentes nacionales, provinciales y municipales, a fin de difundir y garantizar los derechos de migrantes, así como capacitar a los efectores;
- Asimismo, los organismos competentes del Poder Ejecutivo (a nivel nacional, especialmente el Ministerio del Interior; a nivel provincial, desde las propias gobernaciones), en coordinación con otros, debería diseñar propuestas dirigidas a los poderes legislativos correspondientes, a fin de proponer los cambios

normativos necesarios para su adecuación con la ley de migraciones, y tratados de derechos humanos como la Convención de Derechos del Niño y la Convención de Derechos de los Trabajadores/as Migrantes y sus Familias;

- Finalmente, se recomienda al Estado Nacional que promueva iniciativas por parte de Estados de origen de los y las migrantes (en ámbitos bilaterales, regionales y multilaterales), dirigidas a facilitar el acceso a la documentación de identidad de sus nacionales que habitan o desean habitar en Argentina.

II. DIFUSIÓN DE LA LEY 25.871 Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

Una de las conclusiones principales de este informe, tal como se puede observar en cada uno de sus capítulos, es la preocupación en torno a la ausencia de políticas de Estado dirigidas a difundir el contenido de la nueva ley de migraciones, en particular de los derechos de la población migrante. El impacto de la falta de políticas públicas que difundan estos derechos, así como capaciten y sensibilicen a los organismos encargados de aplicar la ley, se traduce en prácticas que restringen o deniegan el acceso a derechos que la normativa reconoce a todas las personas, con independencia de su nacionalidad o su status migratorio. Por lo tanto, las recomendaciones presentadas a continuación constituyen no sólo un objetivo en sí mismo, sino que también son acciones indisolublemente vinculadas a todas las recomendaciones de este informe.

- El Estado Nacional debe elaborar 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.
- Los Estados provinciales deben, por su parte, difundir el contenido de la ley y los derechos de las personas migrantes, bien en coordinación con el Estado nacional, bien de manera autónoma.
 - Estas campañas de difusión deberían estar dirigidas tanto a los organismos públicos del Estado nacional, provincial y municipal, como a la sociedad en general y a las comunidades migrantes en particular.
 - 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 estas campañas;
 - Los derechos de la niñez, que emanan tanto de la ley de migraciones como de otras normas vigentes en el país, como la Convención de Derechos del Niño, deberían estar específicamente incluidos en las iniciativas de difusión;
 - Diferentes organismos públicos (Dirección de Migraciones, 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;

- 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, en general, y de migrantes y niñez, en particular. Especialmente, la capacitación y formación debería incluir a los organismos determinantes para el acceso a los derechos por parte de la población, como las siguientes:
 - Ministerios de Salud (y sus respectivas áreas y programas), Hospitales, Centros de Salud (profesionales de salud, 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);
 - Ministerios de 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, a modo de prevenir violaciones a este derecho en lo inmediato, pero también a 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 académica de profesionales de la salud;
 - La participación de 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, pueden facilitar 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 fuerte política de difusión de la ley de migraciones y los derechos de las personas migrantes (así como sobre la temática de la inmigración en la actualidad) en los contenidos de las currículas educativas;

- Es importante que se realicen campañas de sensibilización sobre los efectos del trabajo infantil en los niños en articulación con las comunidades migrantes a fin de generar conciencia, de modo respetuoso de las tradiciones y valores culturales.

III. ADECUACIÓN NORMATIVA

A lo largo de este informe se puede verificar, aún sin haber efectuado una indagación exhaustiva sobre la cuestión, que pese al cambio de la ley de migraciones, aún resta una importante cantidad y variedad de normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones) que, contradiciendo 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 recomendar una serie de iniciativas con el objetivo de promover la adecuación y coherencia en el marco jurídico vigente, cumpliendo no solamente con la ley de migraciones sino también con otras normas que reconocen derechos fundamentales a todas las personas (Constitución Nacional, Convención sobre Derechos del Niño, Convención de Derechos de Trabajadores Migrantes, entre otras).

- La normativa migratoria, así como su reglamentación y disposiciones que facilitan su aplicación, deberían ser examinadas a la luz de la Convención de Derechos del Niño y la ley de protección integral de la infancia, a fin de asegurar una perspectiva de niñez que permita garantizar los derechos de los niños migrantes e hijos de migrantes;
 - Entre otras cuestiones, se debería garantizar expresamente la aplicación del interés superior del niño en todos los casos sobre niñez migrante, así como el respeto del principio 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 punitivas;
- El Estado, a nivel nacional, provincial y municipal, debería examinar la legislación vigente en una diversidad de materias, en particular en 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 los tratados de derechos humanos;
- Los organismos competentes de los poderes ejecutivos deberían elaborar propuestas a presentar ante los respectivos poderes legislativos, de modo que se modifiquen o deroguen las cláusulas que denieguen a las personas migrantes derechos reconocidos en la legislación;
- De igual manera, los poderes ejecutivos deben 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, el Estado nacional debería reformar los decretos que reglamentan el acceso a pensiones no contributivas, así como las resoluciones de las autoridades del INCUCAI;
- Se debería garantizar, en estos procesos de evaluación y reforma del marco jurídico, la participación de organizaciones de la sociedad civil, y particularmente las representativas de las comunidades migrantes;
- Se recomienda al Estado a cumplir los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales judiciales que han declarado la inconstitucionalidad de leyes o decretos que niegan o restringen de manera ilegítima los derechos de las personas migrantes (por ejemplo, R.A.D. v. Estado Nacional).

IV. ACCESO A DERECHOS

En relación estrecha con la ausencia de iniciativas de difusión y capacitación sobre derechos de las personas migrantes, en general, y de niños/as en particular, y de la falta de acciones dirigidas a adecuar el marco jurídico vigente, este informe da cuenta de la existencia de prácticas que, contrariamente a lo establecido en la nueva ley de migraciones, suponen una restricción ilegítima a los derechos de los y las migrantes. Esta circunstancia precisa entonces del desarrollo de una serie de políticas destinadas a asegurar la implementación de políticas a través de prácticas respetuosas del marco de derechos humanos vigente.

- Se recomienda al Estado nacional y a las provincias a 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 igual sentido, deben hacerlo las máximas autoridades judiciales de cada jurisdicción, a fin de que los tribunales de justicia puedan conocer y aplicar, cuando corresponda, la ley de migraciones;
- 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.), los organismos competentes a nivel nacional, provincial y municipal, deben promover y facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, instituciones de apoyo y asistencia a migrantes, centros académicos, organismos internacionales, etc.
- 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 situación particular de la infancia migrante e hijos de migrantes;
- Se debe promover 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.);

Acceso a derechos sociales y culturales

- En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la ley migratoria y su reglamento, los Ministerios de Salud y Educación, nacionales y provinciales, deben diseñar e implementar mecanismos y disposiciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de esas normas y, por ende, asegurar el acceso en igualdad de condiciones a esos derechos por parte de todas las personas migrantes. Ello debería incluir, entre otras cuestiones:
 - mecanismos de monitoreo y sanción para el caso de incumplimiento en dichas obligaciones;
 - elaboración de normas y disposiciones que se ajusten a la ley migratoria;
 - iniciativas de difusión, capacitación y sensibilización;
- Las autoridades en materia de desarrollo social deberían reexaminar las prácticas y las disposiciones que regulan el acceso a planes y políticas sociales, en particular de la seguridad social, a fin de evitar requisitos discriminatorios con base en la nacionalidad de la persona;
- La nación y las provincias deben promover e implementar activamente políticas y programas de integración social, entre migrantes y nacionales, desde un enfoque de derechos humanos que contemple una perspectiva de diversidad, interculturalidad, niñez y género;
- Junto con los gobiernos provinciales y locales, el Estado debe desarrollar políticas públicas destinadas al ejercicio de los derechos culturales de niños, niñas y adolescentes sin discriminación alguna, en especial políticas públicas recreativas, deportivas y culturales destinadas a adolescentes migrantes en los barrios donde residen, con el apoyo insustituible de las organizaciones territoriales de migrantes;

Garantías de Debido Proceso y Derecho a la Vida Familiar

- Las autoridades migratorias deberían contar con protocolos de actuación a aplicar en todos los casos en que haya niños 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 los de sus padres;
- El Estado nacional, las provincias y los municipios, deberían promover la creación de nuevos patrocinios jurídicos gratuitos debidamente capacitados en derechos de migrantes, y particularmente de niños, niñas y adolescentes migrantes;

- Promover la gratuidad de todas las tramitaciones administrativas, derogando por ejemplo, el pago de la tasa a los fines de interponer recursos administrativos en la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones;
- La DNM debe analizar en cada caso la situación familiar, en el proceso de expulsión, contemplando especialmente si la expulsión afecta la unidad familiar del expulsado y junto con ella los derechos de los niños, hijos de migrantes afectados por la medida. Se deben garantizar a las personas expulsadas el derecho a ser oído y otros derechos de debido proceso, que permitan conocer su opinión respecto de la afectación de la medida de expulsión sobre la unidad familiar;
- Los tribunales de justicia y otras competentes deberían ser debidamente capacitados sobre los derechos de la niñez en el contexto de separaciones entre cónyuges (de hecho y de derecho) que pudieran afectar a sus hijos en el caso de traslado de uno de sus padres al país de origen;
 - Deberían diseñarse mecanismos que aseguren la consideración del interés superior del niño al momento de evaluar esta clase de casos;

Inscripción del Nacimiento y Radicación de niños/as

- Las autoridades nacionales, en particular del Registro Civil, deben adoptar las medidas necesarias (entre ellas, difusión de información, mecanismos de control, medidas sancionatorias) a fin de garantizar que todas sus dependencias del país cumplen de manera plena con el derecho de todo niño/a a la inscripción del nacimiento, a un nombre y una nacionalidad, con independencia de la nacionalidad y condición migratoria de sus padres;
 - La articulación entre Estado nacional, provincias y la Ciudad de Buenos Aires resulta esencial para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones;
- En materia de autorización de los padres para el otorgamiento de la residencia permanente a un niño, niña o adolescente, la DNM debe adecuar sus requisitos a las disposiciones y excepciones previstas constitucionales respecto de la patria potestad compartida, a fin de evitar distinciones arbitrarias entre niños argentinos y niños migrantes;

Protección de la niñez

- Profundizar los controles y monitoreos a través de las inspecciones de trabajo para detectar situaciones de trabajo infantil y especialmente la utilización de niños migrantes en actividades por debajo de la edad mínima de admisión al empleo;
- Diseñar estrategias de protección para los niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran realizando actividades informales como estrategias de supervivencia a través de los organismos de protección de derechos que

permitan, por un lado a la familia reemplazar el ingreso generado por dicha actividad y por otro lado la restitución de los derechos del niño que se han vulnerado;

- Profundizar las estrategias de investigación de los delitos de trata, tráfico y cualquier otra forma de explotación de los niños migrantes y/o sus familias;
- Desarrollar políticas de asistencia y protección para víctimas de cualquier forma de explotación, especialmente contemplando la perspectiva de género y de niñez, así como el respeto a la diversidad cultural de los/as migrantes;

Madres migrantes privadas de la libertad

- En el caso de las mujeres migrantes recluidas junto con sus hijos menores de 4 años, se debe considerar especialmente la articulación entre la madre presa y el hogar. El aislamiento de las madres de las familias y redes sociales fuera de la cárcel puede concluir indefectiblemente en la institucionalización del niño o niña una vez cumplidos los 4 años;
- Las medidas de asistencia social por parte del Estado deben estar orientadas promovidas a fortalecer el entorno familiar de las personas presas y deben utilizar todos los esfuerzos necesarios para promover el desarrollo del entorno familiar en beneficio del interés superior del niño y niña;
- Se debe 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 niños y niñas cuyas madres migrantes carecen de todo vínculo estable con el afuera;
- Los servicios penitenciarios deben garantizar condiciones edilicias adecuadas para el desarrollo integral del niño, incluyendo patios o espacios físicos destinados a la recreación, incluyendo una perspectiva intercultural;
- Los establecimientos carcelarios deben asegurar que las mujeres migrantes que desempeñan actividades laborales dentro del penal cobren efectivamente el peculio que les corresponden por 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, considerando especialmente el lugar de residencia anterior de la madre. Se deben extremar los esfuerzos para articular los plazos de expulsión de las mujeres migrantes encarceladas con el plazo de la salida de la cárcel de sus hijos o hijas en torno a los 4 años de edad.

V. INTEGRACIÓN SOCIAL Y COMBATE A LA XENOFOBIA

El acceso efectivo a los derechos por parte de todas las personas migrantes, incluido los niños y niñas migrantes e hijos de migrantes, requiere también de 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:

- Las autoridades educativas a nivel nacional y provincial, y en la Ciudad de Buenos Aires, deben asegurar que en la currícula educativa esté incorporado, desde una perspectiva intercultural y de derechos, la cuestión de las migraciones en nuestro país, sus derechos, los efectos positivos sobre la sociedad de recepción y el desarrollo del país;
 - En particular, se recomienda a los sistemas educativos provinciales en áreas de fronteras, utilizar información demográfica básica sobre migración, que permita la desmitificación de la idea de “invasión” y propender a la caída de prejuicios migratorios;
- Deben diseñarse iniciativas de sensibilización sobre diversidad cultural, migraciones y derechos humanos, destinados no solo a organismos públicos sino a la sociedad en general;
- La nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires deben profundizar el combate contra la xenofobia y el racismo contra las poblaciones extranjeras que habitan en nuestro país;
 - Se debe asegurar el acceso a la justicia de las víctimas de actos xenófobos, así como el juzgamiento y la sanción de quienes realizan tales hechos;

Capítulo 1

Los derechos de la niñez en la nueva ley de migraciones y su implementación

I. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se propone analizar la incidencia que ha tenido la nueva Ley de Migraciones N° 25.871 en la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la Argentina, así como en los hijos e hijas de migrantes. Para ello, se considerará de qué manera este nuevo marco normativo, en vigencia desde enero de 2004, ha incorporado una perspectiva de niñez y, por ende, reconocido los derechos de la infancia migrante. Previo a ello, se presentará sucintamente la situación anterior a esta modificación, particularmente los abusos a los derechos de migrantes en general y niños/as en particular.

Por otra parte, se busca examinar en qué medida ese cambio legislativo se ha traducido en posteriores reformas normativas, así como en las leyes y reglamentaciones administrativas vigentes con anterioridad, en caso que hubieran requerido una modificación para ajustarse a la ley migratoria.

Asimismo, se analizará como ha impactado en las políticas públicas que se implementaron posteriormente, en particular en materia migratoria y de infancia, pero también en otras ligadas a los derechos de la niñez. 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; protección judicial y debido proceso; protección contra la explotación laboral y erradicación del trabajo infantil.

Oportunamente, también se evaluará la incidencia de la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares² (en adelante, CTM) en los derechos de la niñez migrante, realizada por el Estado argentino en 2007.

II. LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES ANTE EL CAMBIO DE LA NORMATIVA MIGRATORIA

En esta sección se describirán las modificaciones más relevantes que ha supuesto 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, sancionada por la última dictadura militar en 1981. Luego, se destacará en particular las referencias explícitas e implícitas a los derechos de la niñez en la legislación de migraciones aprobada a fines de 2003, 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 Convención de 1990.

² Incorporada mediante Ley N° 26.202.

II.1. Los derechos de las personas migrantes hasta el año 2004

Hasta el año 2004, la política migratoria argentina estuvo regida por la Ley 22.439, conocida como Ley Videla. Dicha norma fue fuertemente cuestionada por su particular concepción sobre las personas migrantes como una amenaza a la seguridad nacional, así como por las restricciones que establecía respecto de derechos fundamentales con base en la situación migratoria de la persona³. En pocas palabras podría destacarse que la antigua normativa establecía serias restricciones para el ingreso, admisión y radicación de personas extranjeras, a la vez que otorgaba amplios ámbitos de discrecionalidad a las autoridades migratorias a fin de proceder a la expulsión de aquellas personas.

Al mismo tiempo, los decretos que reglamentaron esa ley (ya en gobiernos democráticos⁴) así como las prácticas que la implementaron durante más de dos décadas por parte del órgano de aplicación (Dirección Nacional de Migraciones), contribuyeron a establecer complejos requisitos que resultaron en importantes trabas para la regularización migratoria. De ello derivó, como el mismo Estado lo reconoció posteriormente⁵, que se fuera incrementando paulatinamente el número de inmigrantes que residían en el país sin una residencia formal (temporaria o permanente), con las consecuencias negativas que implicaba para las condiciones de vida y el ejercicio de derechos básicos, así como para la ejecución de mecanismos de persecución y sanción por la DNM y los organismos que integran la policía migratoria auxiliar (Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional, y Policía Aeronáutica). Ni aún los planes extraordinarios de regularización eran suficientes para impedir que los obstáculos normativos y burocráticos generaran de forma permanente el aumento de personas en situación migratoria irregular⁶.

A modo de ejemplo, cabe recordar la descripción que hiciera años atrás la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sobre los problemas verificados en la tramitación de la residencia ante la DNM: la exigencia de requisitos no incluidos en la normativa migratoria, la requisitoria 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

³ Durante la vigencia de dicha ley, diversos autores han cuestionado su contenido. Véase, entre otros: Ceriani Cernadas (2003); Courtis, Kweitel y Longo (2001), Giustiniani (2004); Oteiza, Novick y Aruj (1997), Oteiza y Novick (2000), PIDHDD (2000).

⁴ Decretos 1434/87 y 1023/94.

⁵ En este sentido, véanse las declaraciones del entonces Director de la DNM, en la nota de prensa titulada "*Un plan para que los inmigrantes sin documentos queden legalizados*" (Página 12, del 15 diciembre de 2005).

⁶ En los años 1984 (Decreto 780-94) y 1992-4 (Decreto 1033/92) se implementaron planes de regularización migratoria.

detenciones y expulsiones sin mediar control judicial alguno, entre otras arbitrariedades, ha sido el mecanismo que por fuera de toda legalidad y en base a una práctica administrativa sistematizada permitió al sistema reducir a las personas a objetos de un procedimiento burocrático que las excluyó como sujetos de derecho con posibilidades de defenderse de las decisiones que recaían sobre ellos.⁷

Asimismo, como hemos destacado, al permanecer en situación migratoria irregular, las personas migrantes veían restringido el acceso a diversos derechos humanos en razón de las desigualdades previstas en la ley. En este sentido, el derecho a la salud sin estar negado expresamente, estaba seriamente restringido y usualmente se limitaba –en caso de migrantes sin residencia– a la atención sanitaria de emergencia. De igual modo, el acceso a la educación de niños/as migrantes sin residencia se limitaba al nivel de educación primaria, ya que para estudios secundarios, terciarios o universitarios se exigía tener una residencia legal en el país (art. 102).

Tanto la educación como la salud, se veían aún más restringidos por otras dos circunstancias: 1) En esos ámbitos, como en los demás organismos de la administración pública, y con especial énfasis en el área de salud, la ley Videla imponía la obligación (a empleados y funcionarios públicos) de actuar como agentes de control migratorio (al solicitar el DNI argentino) y, en caso de irregularidad, denunciar a la persona ante la Dirección General de Migraciones⁸. Ello derivaba, por un lado, en el inicio de acciones de expulsión, y por el otro, en que las personas migrantes no se acercaran a dichos organismos, con la consecuente afectación en sus derechos fundamentales. 2) El acceso a la educación de hijos/as de migrantes, que al nacer en el país tenían la nacionalidad argentina, también se veía negado en muchas ocasiones debido a la situación migratoria irregular de sus padres, pese a que la Convención de Derechos del Niño (ratificada por Argentina en 1991) prohíbe la privación de derechos de los niños en razón de cualquier condición de sus padres⁹.

En este sentido, en 2002 el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, al examinar la situación en Argentina, resaltó con preocupación las prácticas discriminatorias que afectaban a diferentes grupos sociales, entre ellos a niños migrantes e hijos de migrantes, en particular respecto al acceso a derechos sociales. En especial, destacó los obstáculos que enfrentaban los hijos de migrantes en situación irregular para acceder al derecho a la educación¹⁰.

⁷ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 2840/01.

⁸ El artículo 103 establecía: "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 solicitaren, 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".

⁹ 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.

¹⁰ Comité de Derechos del Niño, Observaciones Finales: Argentina, CRC/C/15/Add.187, 9 de octubre de 2002, párrs. 29 y 56.

Asimismo, otra de las vulneraciones de derechos que afectaban directamente a los hijos e hijas de migrantes se derivaba de la actuación irregular (al no surgir de ninguna normativa) de algunas delegaciones del Registro Civil que se negaban a inscribir el nacimiento de dichos niños en razón de la condición migratoria de los padres. En el capítulo referente a la situación actual en el noroeste argentino (en particular, 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.

Por otra parte, los derechos de las personas migrantes, en el marco de la ley Videla, se veían constantemente amenazados y/o vulnerados por los mecanismos allí previstos para el control migratorio y la sanción de la migración irregular, así como por su aplicación por parte de la DNM y la policía migratoria auxiliar. Las detenciones y expulsiones de migrantes ante infracciones administrativas (ingreso no permitido, residencia vencida, falta de residencia) se efectuaban sin garantías elementales de debido proceso, sin intervención judicial y, en muchos casos, como consecuencia de irregularidades en la tramitación de los expedientes de radicación¹¹. A su vez, y en relación con los niños migrantes e hijos de migrantes, cabe destacar que durante la vigencia del anterior marco legal se detectó la ejecución de numerosas expulsiones que implicaron la separación de la familia, esto es, 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 los derechos humanos¹².

Es en este contexto que se va progresivamente fortaleciendo una amplia gama de iniciativas, articulaciones y estrategias de organizaciones de la sociedad civil, incluidas de las propias comunidades migrantes¹³, 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 reemplazo 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 Convención de 1990 y el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también favorecieron las demandas por la reforma normativa¹⁴.

¹¹ 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 y Ceriani Cernadas, 2002).

¹² 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 nro. 12.306).

¹³ Sobre el rol de la sociedad civil en la aprobación de la nueva ley de migraciones, véase Correa (2004, 2009).

¹⁴ 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.*" (Corte IDH,).

A continuación analizaremos los principales cambios que la nueva ley introdujo en cuanto a los derechos de migrantes, para luego examinar específicamente la situación de la niñez en dicha normativa.

II.2. La nueva Ley de Migraciones: un enfoque de derechos humanos

El 17 de diciembre de 2003 el Senado aprueba la derogación de la ley Videla y la sanción de la nueva ley migratoria, promulgada luego por el Poder Ejecutivo, entrando en vigencia el 21 de enero de 2004. Esta ley, que como se ha mencionado, contó en su elaboración y discusión con una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil, contiene una serie de artículos que en buena medida suponen la introducción de un enfoque de derechos humanos a las políticas migratorias. En este sentido, cabe destacar que el artículo 3, al establecer los objetivos de la ley, contempla lo siguiente:

- 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 observa, los lineamientos y propósitos de la ley señalan que la política migratoria debe necesariamente enmarcarse dentro de los compromisos de derechos humanos asumidos por el Estado argentino. Entre esos objetivos se destaca de manera específica la garantía del 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 migrantes¹⁵.

Por otra parte, 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 significa un cambio sustancial respecto de la normativa anterior, al ser la migración vista antes que como una amenaza, como un derecho que se debe garantizar. Ahora bien, a lo largo de este informe se efectuarán diversas reflexiones y observaciones sobre en qué medida dicho

¹⁵ 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”.

artículo se ha visto reflejado –o no– en las políticas y prácticas concretas respecto de las personas que han ingresado y/o residen en el país.

Sin dudas, entre los cambios más significativos que esta ley ha aportado, es preciso destacar 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 con base en la irregularidad migratoria. A su vez, la anterior obligación de denuncia que pesaba sobre los organismos públicos ha sido reemplazada por un deber de asistir a los y las migrantes para que puedan regularizar su situación migratoria¹⁶. Como veremos posteriormente, en diversos capítulos de este informe, se examinará con mayor detalle el grado de cumplimiento de estos artículos por parte de los efectores de los sistemas educativo y sanitario, en relación con los niños y niñas migrantes.

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

Otro de los cambios más 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 han incluido una serie de artículos que aseguran las garantías de debido proceso en el marco de los procedimientos migratorios, en especial en materia de expulsión. Así, se han incorporando recursos administrativos y judiciales, previendo la asistencia jurídica gratuita en casos de migrantes carentes de recursos¹⁷, y se elimina el deber de denunciar la irregularidad migratoria. En cuanto a la detención, ésta sólo puede ser determinada 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, siendo que únicamente se podría disponer para la ejecución de la decisión final del proceso.

La ley 25.871 también introdujo dos novedades importantes en relación con los criterios de residencia y respecto a la regularización migratoria. En primer lugar, cabe

¹⁶ 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”.

¹⁷ Ley 25.871, art. 86.

destacar que la ley establece que las autoridades migratorias deben implementar iniciativas tendientes a facilitar la regularización migratoria de las personas. En este marco se implementaron dos programas de regularización: en 2004, para personas que no tienen la nacionalidad de algún país de Sudamérica¹⁸; y en 2007 comenzó la ejecución del Plan Patria Grande, dirigido a la regularización de migrantes de países miembros o asociados del MERCOSUR¹⁹.

En segundo lugar, la ley incorporó la categoría migratoria de nacionales del MERCOSUR y Asociados, que otorga una residencia temporal de 2 (dos) años a las personas de esos países²⁰. Esta circunstancia permitió que las personas que provienen de los principales países de origen de inmigrantes tengan el derecho de obtener una residencia en el país sin depender de otros criterios migratorios tradicionales de radicación (trabajo, familia, etc.). En razón de esta modificación y de los planes de regularización, cientos de miles de migrantes se han radicado en el país desde 2004 (ver el anexo estadístico), lo cual facilita el acceso a derechos que, aún con un marco normativo favorable, puede verse obstaculizado por la falta de residencia o de documento de identidad argentino. La cara opuesta de este importante cambio, como se verá más adelante, está en los problemas que enfrentan las personas migrantes que provienen de otras regiones.

II.3. La ley 25.871 y los derechos de la niñez

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 de sus padres. En este sentido, el reconocimiento de los derechos a la educación y a la salud (arts. 7 y 8) y la igualdad de derechos sociales y del acceso a la justicia (art. 6), son sin dudas cambios que suponen una situación jurídica sustancialmente más favorable para los niños y niñas migrantes.

De igual manera, la obligación del Estado de garantizar la reunificación familiar (arts. 3 y 10) permite dar un marco jurídico protector de la infancia migrante o los hijos de migrantes, tanto para permitir su ingreso y residencia al país como para evitar que algunas decisiones (por ejemplo, de expulsión) impliquen la separación de la familia. A su vez, el criterio de radicación por familia –en este caso: a) por ser hijo/a de argentinos o inmigrantes radicados; o b) 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 (art. 22 de la ley y del reglamento). 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 la presentación y autorización de uno de sus progenitores o su tutor

¹⁸ Decreto 1169/2004.

¹⁹ Decretos 836/2004 y 578/2005.

²⁰ Artículo 23, inciso l) de la ley 25.871 y del Decreto 616/2010.

(art. 9, inciso d). Esta reciente regulación es importante, ya que al no ser necesario la autorización de ambos padres, se acrecienta la posibilidad de evitar -en muchos casos- un obstáculo insalvable para la radicación de ese niño o niña, particularmente en los casos en que el padre o la madre habitan fuera del territorio argentino y no es posible localizarlos para que dé su autorización para la radicación de su hijo/a.

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 y padres. En concreto, al regular algunas causales que podrían derivar en la cancelación de residencia y posterior expulsión del país (por comisión de ciertos delitos u otras causales), el artículo 62 señala que dicha sanción podría no ser aplicada en caso que la persona sea padre, hijo o cónyuge de una persona de nacionalidad argentina. Es cierto que dicho artículo no impediría la expulsión y –consecuentemente– la separación familiar, por lo cual será la práctica²¹ –sobre una base de caso por caso– la que determinará en qué medida los derechos (y el interés superior) del niño son asegurados debidamente. Asimismo, debe notarse que se refiere a familiares de “argentinos” pero no de extranjeros que residan en el país, circunstancia que también debe examinarse en la práctica para la protección del derecho a la vida familiar (y en particular, el derecho de los niños a no ser separados de sus padres, tal como lo establece la CDN en su artículo 9).

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 también con la limitación ya señalada de la referencia a familiar de “argentino”), la protección familiar puede determinar la inaplicabilidad de medidas de detención y expulsión.

Ahora bien, por otra parte cabe destacar que la ley de migraciones omite considerar de manera específica a la niñez migrante al regular ciertos aspectos de la residencia en el país y los procedimientos migratorios. En particular, se puede observar en el texto de la ley que no se han tenido en cuenta algunos derechos o estándares internacionales que se aplican de manera concreta a la niñez (a partir, especialmente, de la Convención de Derechos del Niño). En este sentido, 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 hecho alguna mención específica respecto de la niñez. En particular, lo llamativo es que no se haya establecido expresamente una excepción que, por un lado, impida la detención de niños/as migrantes por razones administrativas (ej. falta de residencia), y que tampoco sean expulsados del país en aplicación de una sanción. Siguiendo los estándares

²¹ El Reglamento de la ley (decreto 616/2010, art. 62) no ha agregado nada sobre esta cuestión.

internacionales²², la repatriación de niños (no acompañados o junto a sus familias) debería ser una medida que, considerando su interés superior, esté determinada por el objetivo de proteger sus derechos, y no constituir un castigo que, en muchos casos, puede reforzar aún más su situación de vulnerabilidad.

En relación con niños migrantes no acompañados, 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"*.²³ Asimismo, agregó: *"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"*²⁴. La Ley de Migraciones nada establece al respecto.

Por otra parte, el derecho de todo niño/a a ser oído, un principio central de la Convención de Derechos del Niño, no parece haber sido especialmente considerado al momento de diseñar los procedimientos migratorios (admisión, residencia, expulsión), de modo de asegurar la participación de los niños en los procesos que los afecten, como podría ser la eventual expulsión de sus padres o de toda la familia. Por supuesto, de allí no se deduce que en la práctica ese derecho no se pueda garantizar, pero indudablemente una protección expresa en la ley contribuiría sustancialmente al diseño de mecanismos que aseguren su ejercicio en todos los procedimientos que corresponda, de acuerdo con la edad y madurez del niño o niña.

A su vez, la ley no hace ninguna alusión a la posible intervención de autoridades u organismos en materia de infancia, para su participación –de manera exclusiva o en coordinación con la Dirección de Migraciones– en casos relativos a niños/as y adolescentes migrantes. Esta ausencia, 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, programas de trabajo que, relativos a la temática migratoria, impacten en los derechos de la niñez. Más adelante, al examinar algunas prácticas migratorias implementadas en el período bajo análisis, se evidencian ejemplos de las consecuencias negativas que pueden derivarse de dicha ausencia.

Finalmente, en cuanto a elementos no contemplados en la legislación (desde un enfoque de la niñez) llama la atención que, entre los principios de derechos humanos que han sido incorporados a la ley migratoria (como el principio *pro homine* –art. 28– y el principio de no discriminación –art. 13–), no haya sido incluido el principio de interés superior del niño. Este principio esencial para la protección de la niñez debe guiar el diseño y la ejecución de cualquier política pública que pueda afectar los derechos de niños y niñas.

²² Ver, entre otros, UNICEF TACRO – UNLa (2010), Relator de Naciones Unidas de Derechos de Migrantes (2009).

²³ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General 6, cit., párr. 86.

²⁴ Ídem.

II.4. Los derechos de la niñez en la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Este tratado internacional fue incorporado al ordenamiento jurídico argentino en el año 2007, al ser ratificado por parte del Poder Ejecutivo. La Convención se aplica a la niñez por dos vías. En primer lugar, respecto de los menores de 18 años que sean trabajadores/as migrantes, al estar en edad de trabajar según el marco legal de cada país. De cualquier manera, también a quienes no estando en edad de trabajar, desempeñan tareas laborales, las cuales, según cada caso, podrían tratarse de formas de trabajo infantil prohibido por la legislación, o incluso explotación laboral (a veces, en el marco del delito de trata de personas).

En segundo lugar, la Convención incluye a los hijos/as de migrantes, sean esos niños migrantes o no. En este sentido, la CTM reconoce no sólo los derechos de los 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..."*²⁵

Este instrumento efectúa una distinción, en capítulos separados, entre, por un lado, derechos humanos que los Estados deben garantizar a todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria (arts. 8-35), y por el otro, ciertos derechos que podrían restringirse para quienes tienen una residencia legal en el país de destino (arts. 36-56). Entre los derechos reconocidos a todos los y las migrantes, cabe destacar derechos civiles como los derechos a la vida y a la integridad física; la prohibición de torturas, malos tratos y trabajos forzados; 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 la salud, la educación, sindicalización, derechos laborales (en igualdad de condiciones y trato que los nacionales), a la seguridad social, y a conservar y practicar su cultura.

Algunos de estos derechos (como la salud) tienen niveles de protección más amplios, según la Convención, en casos de 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 tendrían aplicabilidad (en razón del principio *pro homine*).

Con relación a las previsiones relativas a la infancia, podemos destacar, en primer lugar, que en su preámbulo, la CTM hace mención expresa de la Convención

²⁵ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 4.

Internacional sobre Derechos del Niño, entre otros instrumentos internacionales que dan sustento y complementan la Convención. En cuanto a los derechos de niños e hijos de migrantes, la Convención establece que “Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad” (art. 29).

En lo relativo a la educación, afirma 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” (art. 30).

Luego, para el caso de migrantes en situación 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 participación 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 (art. 45).

Finalmente, cabe resaltar que la Convención 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” (art. 44).

III. EL MARCO JURÍDICO SOBRE INFANCIA EN ARGENTINA

Argentina es parte de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño desde 1990 y en el marco de ese instrumento se sancionó en el año 2005 la Ley de Protección Integral, que consta de algunos ejes importantes. En primer lugar, se destaca la derogación explícita de la Ley 10.903 de Patronato de Menores. Asimismo, esta ley contiene una primera parte en la que establece 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 homine*, irrenunciabilidad, indivisibilidad, e interdependencia.

La segunda parte establece un catálogo de derechos y garantías, algunos siguiendo los estándares internacionales y otros más amplios. En este sentido, es preciso

señalar que la ley tiene vocación universal, en tanto 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.

De todas maneras, en lo que hace directamente a la cuestión de niñez y migración, puede observarse que si bien la Ley de Protección Integral es posterior a la sanción de la Ley de Migraciones, en su texto no se encuentran referencias explícitas a los derechos, situación o necesidades particulares que puedan tener los niños migrantes o hijos de migrantes. El posible impacto de la migración en la niñez (y en sus derechos) no se menciona expresamente en dicha normativa, al menos respecto a cuestiones o temáticas particulares a tener en cuenta al momento de su implementación. Igualmente, en tanto el principio de igualdad y no discriminación -columna central en materia de protección de derechos humanos- está expresamente incorporado a la Ley de Protección Integral²⁶, allí se pueden apoyar políticas y programas destinados específicamente a la niñez afectada por la migración (luego se examinará en qué medida dichas iniciativas han sido diseñadas).

De esta manera, aún cuando estamos ante importantes avances normativos en relación al reconocimiento de derechos (tanto en la ley migratoria como en la legislación de infancia), se debe destacar la ausencia de enfoques que de manera expresa atiendan las circunstancias específicas de la niñez migrante. En este sentido, se evidencia un doble déficit, es decir, una falta de perspectiva de niñez en las políticas migratorias y de migración en las políticas de infancia. Esta doble ausencia, evidenciada en numerosos países de diferentes regiones del planeta, ya ha sido señalada por diferentes especialistas, como UNICEF (UNICEF-UNLa, 2010) y el Relator de Derechos de Migrantes de las Naciones Unidas (2009). Ahora bien, el impacto de esta situación varía en cada país, e indudablemente en el caso argentino, ante el marco normativo descripto, la adopción y profundización de dichas perspectivas puede verse verdaderamente facilitado.

La doble situación de vulnerabilidad en que pueden hallarse niños y niñas migrantes requiere por parte del Estado acciones positivas para una mayor protección de sus derechos y ello conlleva la necesidad de modificaciones normativas y de planificación de políticas que permitan visualizar las necesidades particulares del colectivo "infancia migrante" (y también de hijos e hijas de migrantes), incluyendo iniciativas dirigidas a modificar prácticas sociales y culturales que resulten discriminatorias.

En el punto siguiente, se examinará en particular cuál ha sido el impacto de este marco normativo (en especial, la ley migratoria, pero también la Convención y la ley de protección integral) en las políticas públicas. En definitiva, el objetivo está en determinar

²⁶ El art. 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".

los principales avances y las cuestiones pendientes respecto a un marco normativo y político coherente con los estándares internacionales sobre derechos de la niñez, particularmente en el contexto de la migración en Argentina.

IV. DERECHOS DE NIÑOS/AS MIGRANTES EN LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AVANCES Y TEMAS PENDIENTES

IV.1. Derecho a la identidad

La identidad de una persona es una construcción que abarca distintos aspectos de su vida. Así, el nombre, el lugar de nacimiento, los vínculos familiares, los aspectos culturales, etc., son factores determinantes de la identidad y, por ende, del derecho a la identidad. Este derecho está reconocido en la CDN²⁷, donde se incluyen los distintos elementos que lo integran. De allí se derivan, entre otros aspectos, 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.

La Ley de Migraciones no establece aspectos relativos al derecho a la identidad de niños, niñas y 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. Asimismo, como ya se señaló, la CTM establece que todos los hijos de los migrantes tienen el derecho a tener un nombre, al registro de nacimiento y a tener una nacionalidad.

La Ley de Protección Integral ha receptado este derecho en su artículo 11. Allí también se reconocen los distintos aspectos de este derecho, tales como el nombre o la nacionalidad, pero se agregan otras particularidades como 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.

Al respecto, debe señalarse que el derecho a la identidad nos permite constituirnos como sujetos de derecho. En este sentido, es preciso destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido expresamente a la obligación de los Estados de asegurar estos derechos a todos los niños y niñas nacidos en su jurisdicción, con independencia de la nacionalidad o el status migratorio de sus padres²⁸.

Es dable observar también que, aún cuando la ley migratoria no haga referencia expresa a esta cuestión, otras leyes sancionadas en los últimos años pueden ser determinantes para asegurar estos derechos (en particular, en lo que respecta a los a la identificación, inscripción y documentación) respecto de todos los niños y niñas migrantes e hijos de migrantes.

²⁷ Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, arts. 7 y 8.

²⁸ Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia de 8 de septiembre de 2005.

IV.1.1. 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. Cabe destacar que la norma establece que la identificación se efectúe en forma gratuita e inmediatamente después de su nacimiento, para ello remite a lo regulado en la Ley 24.540.²⁹

IV.1.2. Inscripción

En lo que refiere a la inscripción, la Ley 26.413 de Registros Civiles indica que se inscribirán todos los nacimientos ocurridos en el territorio de la Nación (art. 27). El artículo 28 de esta norma establece la inscripción por parte de los padres del niño hasta los 40 días de nacido, y luego se prevé la inscripción de oficio dentro de los 20 días. Es fundamental la regulación del Decreto 90/2009, que habilita la inscripción administrativa de nacimiento de los niños desde un año hasta los doce años de edad, simplificando la tramitación para una mayor garantía del derecho a la identidad.

El Decreto 90/2009 también establece que los progenitores que sean de nacionalidad extranjera deberán acompañar, además, un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país de origen. A lo largo de este informe, y particularmente en el capítulo referido a la provincia de Jujuy, se analizarán los obstáculos existentes para el cumplimiento de este decreto cuando se trata de hijos/as de mujeres migrantes en situación migratoria irregular.

IV.1.3. Documentación

El artículo 13 de la Ley de Protección Integral y su Decreto reglamentario 415/2006, declaran el derecho de todos los niños a obtener su documento y la gratuidad del otorgamiento del primer Documento Nacional de Identidad. A su vez, el Decreto 90/2009 establece que la inscripción administrativa y el correspondiente DNI se otorgará en forma gratuita y que los trámites estarán exentos del pago de multas y de toda carga fiscal.³⁰

Con relación a la obtención del DNI por parte de los y las migrantes, el artículo 13 de la Ley de Migraciones establece que lo podrán solicitar los extranjeros con residencia permanente o temporaria. Como ya se señaló, es importante recordar que no es necesario poseer un DNI para acceder a derechos³¹, sino que es una facultad del

²⁹ Durante el año 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 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 establecido en la Ley 24.540 la cual derogaba. Debido a su falta de tratamiento legislativo, el proyecto perdió estado parlamentario.

³⁰ Decreto 90/2009, arts. 7, 8 y 9.

³¹ De hecho, tampoco es necesaria la regularidad migratoria para acceder, entre otros derechos, a los servicios educativos o de salud, conforme la ley 25.871, arts. 7 y 8.

migrante solicitarlo. Sin embargo, en la práctica es un requisito exigido con frecuencia por las autoridades para la realización de cualquier trámite.

IV.1.4. Padres sin documentos de su país de origen

De las normas anteriormente mencionadas se desprende que los niños y niñas nacidos en el territorio nacional deben ser identificados, inscriptos y debidamente documentados, independientemente de la condición migratoria de sus padres, aunque la mayor dificultad práctica se observa cuando los padres no cuentan con documentación del país de origen. En tal sentido la Ley 26.413 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”*.

Asimismo, regula el artículo 36 de la misma ley que la inscripción debe contener el nombre y apellido del padre y de la madre y tipo y número de los respectivos documentos de identidad. Sin embargo, en el 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.”*

El Decreto 90/2009 ya mencionado, regula en el artículo 5 inc. b 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”*.

IV.1.5. Observaciones

En síntesis, puede observarse que la legislación ha intentado subsanar aquellos obstáculos para la adecuada identificación, inscripción y obtención del DNI de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, pueden identificarse ciertas dificultades de orden práctico en la implementación.

Entre otros problemas se encuentra la falta de documentación del país de origen de los padres, lo que es exigido 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.

Finalmente, en muchos casos la falta de información por parte de las personas migrantes sobre la legislación vigente favorece la existencia de niños sin registro de nacimiento y por ello sin el correspondiente DNI, obstaculizándose en la práctica el acceso a otros derechos.

IV.2. Derecho a la salud

El artículo 6 de la ley 25.871 establece que el Estado asegurará en todas sus jurisdicciones el acceso igualitario de los inmigrantes 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 nacionales³². Como ya indicamos, en cuanto al acceso a la salud la ley prevé expresamente la prohibición de restringir o negar el acceso a la salud, la asistencia social o atención sanitaria en virtud de la irregularidad migratoria en que pudiera encontrarse la persona³³.

Sin embargo, es necesario señalar que la realidad presenta claroscuros que van desde políticas nacionales de salud que receptan correctamente los principios de la normativa migratoria a normas –muchas veces de inferior jerarquía a la ley 25871– que establecen restricciones ilegítimamente.

Entre las políticas en materia de salud que se encaminan a receptar los principios generales de la Ley de Migraciones y lo dispuesto por la CDN, se encuentra el denominado “Plan Nacer” impulsado desde el Ministerio de Salud de la Nación dentro del marco del Plan Federal de Salud. El plan tiene como objetivo brindar una cobertura médica a las mujeres embarazadas y niños/as hasta los 6 años de edad, sin obra social. Entre los requisitos para acceder al plan se exige poseer D.N.I., y si bien no hay referencia explícita a la situación de los migrantes -pareciera estar sólo destinado para los casos de nacionales sin documento-, en los casos en que ni el niño/a ni la madre, padre o tutor tengan DNI, se permite acceder a la cobertura mediante una inscripción provisoria hasta tanto se presente el Documento Nacional de Identidad³⁴. Es necesario resaltar que si bien se permite la inscripción provisoria, la exigencia del DNI resulta un obstáculo para aquellos migrantes que se encuentren en situación irregular.

Por otra parte, mediante la resolución 481/2009³⁵ el Ministerio de Salud de la Nación dispuso la creación del Programa Nacional de Unidades Móviles Sanitarias, que establece entre sus objetivos reforzar los dispositivos de primer nivel de atención sanitaria provincial y municipal, así como 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 NEA, NOA y haciéndolo extensivo a todas las personas de los demás puntos del país. La importancia del programa impulsado por el Ministerio de Salud radica en que constituye

³² A su vez, el Decreto N° 616/2010 indica que: “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.

³³ Artículo 8 de la Ley N° 25.871. Por su parte, 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.

³⁴ Disponible en http://www.msal.gov.ar/htm/site_viejo/plan_nacer/faqs.asp.

³⁵ Resolución 481/2009 del 17/04/2009 publicada en el Boletín Oficial el 23/04/2009.

un avance en el reconocimiento del derecho a la salud de los migrantes, de acuerdo a lo que ordena la normativa migratoria y por el sólo hecho de habitar nuestro suelo, sin ningún tipo de distinción entre aquellos migrantes en situación regular e irregular.

Del mismo modo, la Ley 26.529³⁶ 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 asistido 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 irregularidad migratoria.

Ahora bien, como señaláramos al comienzo, a pesar de la garantía de acceso irrestricto a la salud incluida en la ley de migraciones y su decreto reglamentario, algunas resoluciones establecen restricciones que colisionan con el espíritu de la política migratoria argentina, como lo es el caso del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (en adelante, INCUCAI). En efecto, el INCUCAI ha dictado dos resoluciones restrictivas en cuanto al acceso de migrantes a trasplantes de órganos.

La primera de ellas fue dictada por el INCUCAI³⁷ en el 2004 y estableció los requisitos que deben cumplir los ciudadanos extranjeros para inscribirse en la lista de espera para la asignación de órganos cadavéricos. 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”* a fin de proteger a los grupos más pobres y vulnerables frente al *“turismo de trasplante”*, criterios que a su vez, *“deben ajustarse a las disposiciones contenidas en la Ley de Migraciones 25871 que fija las políticas y bases estratégicas en materia migratoria”*.

Sin embargo, lejos de ajustarse a las disposiciones de la legislación migratoria, estableció distinciones entre residentes permanentes -a quienes se les garantiza la inscripción a la lista de espera para la asignación de órganos cadavéricos- y residentes temporarios o transitorios a los cuales se les exige acreditación de ingreso legal al país y un certificado del país origen del paciente que indique que en aquel se encuentra impedido de participar de la asignación de órganos para trasplante. A la vez señala la exención de dichos requisitos, aquellos pacientes extranjeros con cuyo país de origen se hubiere celebrado convenio de reciprocidad.

La segunda resolución fue dictada en el año 2009³⁸. Dicha norma deroga la resolución precedentemente analizada e impone una distinción más gravosa aún, estableciendo que sólo podrán inscribirse a la espera de la asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos, los extranjeros con residencia permanente, excluyendo

³⁶ Ley 26529 “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 de 2009.

³⁷ Resolución 85/2004.

³⁸ Resolución 342/2009.

explícitamente a los residentes temporarios de la distribución y asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos para trasplante. Asimismo, dispone que para recibir un implante de órgano o tejido proveniente de donante vivo o tejidos procedentes de un banco del exterior, se deberá acreditar residencia temporaria o transitoria expedida por la Dirección Nacional de Migraciones.

Del análisis de ambas resoluciones y a pesar de lo que entre sus considerandos se alega –en cuanto 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 ambas resoluciones incorporan distinciones entre migrantes no previstas normativamente, al tiempo de contradecir los principios generales de la legislación migratoria en lo referido al acceso a la salud, derecho que se encuentra garantizado sin distinción e independientemente de la situación migratoria.

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 implante, salvo en los casos de pacientes extranjeros con cuyo país de origen se hubiese suscripto convenio de reciprocidad. Es preciso destacar que aún en el caso de considerar atendibles o suficientes los fundamentos esgrimidos por el INCUCAI al dictar las resoluciones, el Instituto considera residentes temporarios sólo a aquellos migrantes que ingresan a nuestro país por tratamiento médico.³⁹ Aquí se observa una dificultad, toda vez que la residencia por tratamiento médico es una subcategoría de la residencia temporaria⁴⁰ y dentro de esta categoría también se encuentran como residentes temporarios los trabajadores migrantes, estudiantes, refugiados y asilados, los migrantes –muchos padres de niños/as argentinos– que se encuentran regularizando su situación migratoria a través del programa de regularización migratoria “Patria Grande”, o por residencia MERCOSUR (art. 23.I).

Estas restricciones afectan ilegítimamente el acceso a la salud de un universo de migrantes mucho más amplio que aquellos que ingresan al país exclusivamente por tratamiento médico, del mismo modo que impide el acceso a la salud de aquellos migrantes en situación irregular respecto de los cuales no se hace ninguna mención, pese a que la ley migratoria les reconoce tal derecho. Dichas restricciones implican que miles de migrantes que residen de forma regular en el país, por ejemplo en carácter de trabajadores/as, no podrían ser beneficiarios de una donación de órganos en caso que su condición de salud lo requiera, bajo la argumentación de la existencia de un supuesto “turismo sanitario” que en nada se relaciona con las personas que habitan en el país, a

³⁹ Ley 25.871, artículo 23 inciso “h”.

⁴⁰ Ley 25.871 establece en su art. 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.

las cuales les están garantizados todos los derechos estipulados en la Constitución, los tratados y las leyes, como la ley de migraciones.

Por otra parte, las resoluciones dictadas sujetan el acceso a la salud a la existencia de convenios de reciprocidad entre el país de origen del migrante y la República Argentina, resultando inaplicables en materia de derechos humanos ya que las obligaciones que un Estado tiene respecto de las personas bajo su jurisdicción no pueden estar condicionadas según el trato que otro Estado les dé a sus nacionales que habiten allí.

Resulta importante señalar que las resoluciones analizadas en su formulación no hacen mención alguna a la situación de los niños/as migrantes por lo que es dable inferir que se aplicarán sin ningún tipo de distinción –entre niños/as y adultos– ni consideración a la especial protección que su condición de niño requiere y la cual debe guiar toda formulación de toda política pública destinada a la infancia, en contradicción con la Convención de Derechos del Niño y la Ley de Protección Integral.

IV.2.1. La difusión del derecho a la salud de personas migrantes

Una de las cuestiones más señaladas por diferentes personas e instituciones vinculadas con la temática de los derechos de las personas migrantes, al ser consultados sobre el impacto de la nueva ley de migraciones, es la ausencia –hasta el momento– de una política de Estado dirigida a difundir esta normativa, especialmente sobre los derechos que reconoce, así como a capacitar a los organismos públicos (por ejemplo, efectores de salud) sobre el cambio legislativo y las obligaciones que de allí se derivan.

Una de las pocas excepciones a esta ausencia ha sido la elaboración de unos materiales relativos al artículo 8 de la ley (derecho a la salud), específicamente sobre salud sexual y reproductiva. Los dípticos que se produjeron y distribuyeron (dirigidos a centros de salud y personas migrantes, respectivamente) fueron diseñados en el marco de un proyecto del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), en el cual han participado además de organizaciones de mujeres migrantes y organizaciones no gubernamentales, los siguientes organismos públicos: Ministerio de Salud de la Nación (Programa VIH/SIDA, Secretaría de Procreación Responsable, Subsecretaría de Salud Comunitaria, y el Programa de Médicos Comunitarios), Instituto Nacional contra la Discriminación y la Xenofobia (INADI), la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, y la Dirección Nacional de Migraciones.

IV.3. 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 también la ausencia de adecuaciones legislativas a la nueva ley de migraciones. En particular, se evaluarán, por un lado, los planes sociales de transferencia de ingresos, especialmente la Asignación Universal por Hijo, y por el otro,

la regulación de las pensiones no contributivas, haciendo hincapié en la pensión por discapacidad.

IV.3.1. El acceso a los planes sociales

A partir de los años 2001-2002, el Gobierno Nacional puso en marcha diversos programas sociales dirigidos a paliar los efectos de la crisis económica y social. Entre ellos, es importante destacar 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 mayor situación de vulnerabilidad social por la falta de empleo y otros derechos básicos.

A finales de 2009 se lanzó mediante decreto la asignación por hijo para protección social, que significó una ampliación de la cobertura de los planes existentes hasta el momento, a la par de una mayor transferencia de ingresos, por lo que es posible inferir que reemplaza a los existentes hasta el momento, razón por la cual es indispensable su análisis. Por otra parte, marca un avance importante en relación con los programas sociales conocidos, en particular en lo que hace a la política de seguridad social vinculada a las niñas, niños y adolescentes.

Efectivamente, el 29 de octubre de 2009 mediante el decreto 1602/2009, el Poder Ejecutivo incorporó a la Ley N° 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 Protección Social. El objetivo del decreto es extender el beneficio previsto en la Ley 24.714⁴¹, que establece la asignación mensual por hijo menor de 18 años que estuviese a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo discapacitado, a aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados o que desempeñen su actividad en la economía informal y por tanto no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares.

Entre los fundamentos del decreto se cita la Ley N° 26.061 de Protección Integral, en particular lo dispuesto en su artículo 3, que entiende por interés superior del niño a la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a los beneficios de la seguridad social. También hace referencia al artículo 26 que obliga al Estado a establecer políticas de inclusión de los niños, niñas y adolescentes.

La asignación consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual por hijo para Protección Social, destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes *residentes en la República Argentina* que se abonará a sólo uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada persona menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de

⁴¹ 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.

un hijo con discapacidad. La percepción de dicha asignación se encuentra condicionada al cumplimiento de los controles sanitarios y educacionales obligatorios para las personas menores de edad⁴².

Entre los requisitos a cumplir a fin de acceder a la Asignación Universal por Hijo, el decreto requiere que el niño sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud y acreditar la identidad del beneficiario y del niño, mediante el Documento Nacional de Identidad⁴³.

En primer lugar, es necesario destacar el avance significativo en materia de seguridad social que trae consigo la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Sin lugar a dudas, el reconocimiento de derechos a personas desempleadas y trabajadores/as informales hasta el momento limitado únicamente a trabajadores formales, es un avance para quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad ocasionada por la pobreza e indigencia. Sin embargo, resulta importante señalar las limitaciones y contradicciones que se presentarán en su implementación tanto por su instrumentación en cabeza de los padres -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. Estas limitaciones surgen de la confrontación del decreto con los instrumentos internacionales de protección de los derechos del niño, la legislación nacional en la materia, la Ley de Migraciones.

Como punto de partida, debemos señalar que la fundamentación del decreto en la Ley de Protección Integral entra en colisión con la distinción entre nacionales y extranjeros en el acceso a la asignación universal por hijo que se propone. Esto es así, toda vez que en su artículo 1° se establece que su objeto es asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes *que se encuentren en el territorio de la República Argentina*, sin establecer ninguna distinción entre argentinos y extranjeros, recogiendo asimismo el artículo 28 el principio de igualdad y no discriminación a los efectos de su aplicación tanto respecto del niño como de sus padres o representantes legales.

Esta contradicción también se visualiza si se analiza tal distinción entre nacionales y extranjeros a la luz de la CDN, la que explícitamente señala el deber de los Estados Partes de respetar los derechos enunciados en ella y de asegurar su aplicación a cada niño *sujeto a su jurisdicción*, sin distinción alguna e independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Es importante destacar que tanto en la legislación nacional como en la CDN, el principio de igualdad y no discriminación debe entenderse como una doble garantía para

⁴² La asignación familiar tal cual está prevista en la Ley 24.714, no está sujeta a ninguna condicionalidad en cuanto al cumplimiento de obligaciones sanitarias ni educacionales.

⁴³ Es posible aventurar que la exigencia del Documento Nacional de Identidad puede ocasionar inconvenientes en la población migrante al momento de su instrumentación

los niños ya que, por una parte, las políticas estatales deben asegurar el acceso a derechos sin ningún tipo de distinción respecto del niño como titular de derechos y, por la otra, impide que dichas distinciones se efectúen respecto de sus padres, tutores o representantes a través de quienes ejercen estos derechos.

En consecuencia, debemos entender que la instrumentación del beneficio previsto en el Decreto 1602, al poner en cabeza de los padres y no del niño como titular del derecho, contradice dicho principio al sujetar el acceso a la protección social del niño a la regularidad migratoria y al cumplimiento del plazo de tres años de residencia legal de los padres. En este sentido, el artículo 2 de la Convención sobre Derechos del Niño prohíbe negar o restringir derechos de los niños en razón de cualquier condición de los padres (en este caso, la residencia). Asimismo, es dable advertir que el decreto introduce una distinción más entre aquellos hijos de residentes legales con empleo formal que perciben la asignación que prevé la Ley N° 24.714 y los hijos de residentes legales que, paradójicamente, a pesar de encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad por carecer de un trabajo formal, deben acreditar tres años de residencia.

Por otra parte, la exigencia del plazo mencionado resulta incompatible con la propia Ley de Migraciones, toda vez que ésta establece directivas claras respecto al acceso a derechos de los migrantes, estableciendo la obligación del Estado de asegurar las condiciones que permitan una efectiva igualdad de trato (art.5) y el acceso igualitario de los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales. En particular, en relación a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (art. 6).

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.

IV.3.2. Las pensiones no contributivas

Como ya se señaló, el artículo 6 de la ley de migraciones establece la igualdad de condiciones de amparo y protección entre migrantes y nacionales en lo relativo al derecho a la seguridad social. Sin embargo, así como en el caso de los planes sociales, en Argentina persisten políticas que establecen condiciones desiguales entre nacionales y extranjeros para el acceso a esos derechos. La regulación de las pensiones no contributivas es un ejemplo de esta situación. En este sentido, mientras que la ley 13.478 no establecía ninguna distinción al respecto para acceder a esta clase de pensiones (vejez, discapacidad, madre de 7 hijos), el decreto del poder ejecutivo no. 432/97 impuso que, en el caso de personas extranjeras, éstas debían tener veinte años de residencia en el país para solicitar esas prestaciones.

Esta distinción reglamentaria (contradiendo la ley, y por ende, la Constitución Nacional) significa, en el caso de la niñez, que ningún niño o niña migrante podrá acceder a la pensión por discapacidad. A esta contradicción con la propia ley de pensiones, la Constitución y los tratados (como la CDN), se agrega -desde 2004- la ley de migraciones. Sin embargo, el decreto aún no se ha modificado, pese a que incluso una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo ha declarado inconstitucional. En efecto, en el caso R.A., D.⁴⁴, 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.

En este sentido, la Corte afirmó que *"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 los términos de los citados textos internacionales de jerarquía constitucional, en grado tal que compromete el derecho a la vida"* (consid. 7). Por lo tanto, resolvió que el requisito de residencia establecido en el art. 1. inciso "e" del Decreto N° 432/97 resultaba inaplicable, por inconstitucional.

Asimismo, basándose en jurisprudencia de la Corte Interamericana, afirmó que *"la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo si se encuentra en debate un derecho humano. Por ende, al reglamentar derechos de este tipo, el llamado a hacerlo no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles toda la plenitud que le reconoce la Constitución Nacional, o sea, el texto supremo que los enunció y que manda a asegurarlos. Es asunto de legislar, sí, pero para garantizar 'el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos'"* (considerando 8).

Por su parte, en su voto particular, la Dra. Argibay y el Dr. Petracchi entendieron que la norma cuestionada resultaba sospechosa de discriminación y, en consecuencia, se hace pesar sobre ella una presunción de inconstitucionalidad, reiterando así la doctrina fijada, entre otros casos, por la Corte en los fallos *Hoof*⁴⁵ y *Gottschau*⁴⁶. En estos precedentes, se ha establecido un *test* de legalidad especial que implica un juicio de razonabilidad de la norma sobre la que se presume su inconstitucionalidad guiado por un escrutinio estricto, evaluación que conlleva también una inversión de la carga de la prueba que recae sobre el Estado Nacional. Ambos jueces al analizar los argumentos esgrimidos por el Estado Nacional, estimaron que resultaban ineficaces para revertir la presunción de inconstitucionalidad, toda vez que no pudieron explicar qué fines estatales

⁴⁴ CSJN, "R. A., D. c/ Estado Nacional", sentencia del 04/09/2007.

⁴⁵ CSJN, "Hoof, Pedro Cornelio Federico c/Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad", 2004, Fallos, 322:3034.

⁴⁶ CSJN, "Gottschau, Evelyn Patricia c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo", 08-08-2006; T. 329.

esenciales tiende a preservar la norma impugnada y por qué el medio escogido es, a la vez que efectivo, el menos lesivo posible⁴⁷.

De todas maneras, como ya se indicó, el decreto aún no se ha modificado, en contraposición con la legislación vigente y la jurisprudencia de la Corte Suprema. Finalmente, cabe agregar (aún cuando no impacta directamente en la niñez) que en cuanto a las pensiones por vejez la situación se agravó aún más, ya que mediante el decreto 580/2003, se extendió el plazo de residencia a cuarenta (40) años, para que las personas extranjeras puedan solicitarla.

Al respecto, cabe destacar que tanto la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación⁴⁸, como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Asunto Nro. 68.859, de 2007), se han pronunciado a favor de la reforma de este decreto, a fin de eliminar la exigencia de 20 o 40 años de residencia a los extranjeros.

IV.4. Derecho a la educación

Para analizar el acceso a la educación de las niñas, niños y adolescentes migrantes en la Argentina deberá tenerse en cuenta, además de lo establecido en la Ley de Migraciones y su decreto reglamentario, las previsiones de la Convención sobre Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Ley de Protección Integral y la Ley 26.206, de Educación Nacional.

Como ya se adelantó, la Ley de Migraciones es clara respecto del derecho de todos los niños a ser admitidos como alumnos en los establecimientos educativos, con total independencia de su situación migratoria⁴⁹. Asimismo por vía reglamentaria⁵⁰ 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 N° 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*

⁴⁷ Uno de los argumentos esgrimidos por el Estado Nacional se refería a los límites presupuestarios que condicionarían la concesión de las pensiones. Al respecto, si bien ambos jueces reconocieron que es cierto que el Estado debe, en principio, atenerse al presupuesto destinado a una cierta actividad o prestación pública, ello no puede en modo alguno justificar una clasificación por el origen nacional dado que no puede pretender alcanzar tales fines haciendo destinatarios exclusivos de los costos de tal restricción a los extranjeros radicados en el país, a quienes la Constitución ha invitado para que habiten en nuestro territorio (Preámbulo; artículo 25). Las restantes explicaciones brindadas por el Estado Nacional no fueron siquiera consideradas al entender los magistrados que se trataban de meras afirmaciones dogmáticas. También es importante destacar que en el voto analizado, ambos magistrados consideraron incorrecto el análisis constitucional de la norma impugnada realizado tanto por la Jueza de primera instancia como por la Cámara de Apelaciones al seguir un camino inverso al fijado por la jurisprudencia de la Corte en casos similares. Así, sostuvieron que "... tanto la jueza de primera instancia como la Cámara de Apelaciones han partido de la presunción de constitucionalidad de la norma y la han sometido a un *test* de mera razonabilidad, que, como ya se explicó, resulta insuficiente "sino incorrecto" para evaluar la constitucionalidad de una categorización *prima facie* discriminatoria."

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Ley 25.871, art. 7.

⁵⁰ Decreto N° 616/2010.

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.”⁵¹

En cumplimiento de la ley de migraciones, la última reforma de la Ley de Educación incorporó expresamente el derecho a la educación de los niños y niñas migrantes. Específicamente, el artículo 143 de la ley 26.206 establece lo siguiente: *“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”.*

Cabe destacar particularmente este ejemplo de adecuación normativa, ya que han sido considerablemente pocos los cambios legislativos que se han efectuado desde el año 2004, a fin de ajustar el ordenamiento jurídico a los cambios dispuestos en la nueva ley de migraciones.

Pese a este positivo e importante accionar para adecuar el marco jurídico, debe señalarse que en la práctica siguen presentándose situaciones en las cuales los establecimientos educativos presentan objeciones tanto a la inscripción definitiva de alumnos, como así también a la entrega de diplomas o títulos sin la presentación del DNI. Como puede constatarse en el capítulo de este informe que ha sido elaborado por la Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados (UBA-CELS-CAREF), hasta el día de hoy son numerosos los casos en que instituciones educativas niegan o restringen el acceso, la permanencia o el egreso de niños y niñas migrantes, en razón de su condición migratoria.

Esta situación irregular, al igual que otras prácticas contrarias a la ley de migraciones (por ejemplo, en cuanto al derecho a la salud) se debe, entre otros factores, a la ausencia de una política dirigida a difundir el contenido de la ley (especialmente, los derechos de las personas migrantes). En efecto, desde 2004 no ha habido algún plan o programa de gobierno destinado a informar sobre el cambio normativo, en particular hacia las personas migrantes y a los organismos y servicios públicos esenciales para el acceso a los derechos, como son los centros de salud y los establecimientos educativos de todo el país.

IV.5. Protección judicial y garantías del debido proceso

Como se destacó anteriormente, la legislación migratoria contempla diversas formas de protección judicial de los derechos de las personas migrantes garantizándose

⁵¹ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 30.

por ejemplo, el acceso a la justicia en condiciones de igualdad con los nacionales⁵² y reconociéndose un catálogo de garantías judiciales.⁵³

La Ley de Migraciones también establece que las personas extranjeras que carecieran de recursos podrán acceder "*a 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 establece un límite a las futuras reglamentaciones que se dicten, en el sentido de resguardar el derecho de defensa⁵⁴.

Por su parte, respecto a los procedimientos en los que niños, niñas o adolescentes sean partes, la Convención establece que deberá tenerse en cuenta su edad⁵⁵, 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 de Naciones Unidas 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 padres⁵⁶.

Cabe analizar, en tal sentido, los 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.

IV.5.1 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 basales⁵⁷ y si bien la Ley de Migraciones no ha establecido nada a este respecto, sí lo ha hecho la Ley de Protección Integral en los incisos a), b) y d) de su artículo 27. En esta ley se receptaron las directivas de la CDN 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 los incumban, a la vez de posibilitar su participación activa durante todo el procedimiento⁵⁸.

En los casos de niños migrantes, refugiados o solicitantes de asilo, el Comité ha reconocido que éstos se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que el derecho a ser oído debe cobrar una especial relevancia. Por ello, en los

⁵² 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.

⁵³ Por ejemplo, la doble instancia penal, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, el *ne bis in idem*, el derecho a la reparación, el alojamiento carcelario diferenciado entre personas procesadas y condenadas, entre otras, conforme Ley 25.871, arts. 6 y 86; CTM, arts. 16, 17, 18 y 23.

⁵⁴ Ley 25.871, art. 86.

⁵⁵ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 18.4.

⁵⁶ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observaciones Generales N° 6 (2005) y N° 12 (2009).

⁵⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12.2.

⁵⁸ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 6 (2005), párr. 25 y Observación General N° 12 (2009), en especial los párrafos 57 a 67, 123 y 124.

procedimientos en los que ellos sean parte se deberá prestar especial atención a dichas recomendaciones, escuchándose a los niños migrantes, en especial respecto de *“sus expectativas educativas y sus condiciones de salud a fin de integrarlo en los servicios escolares y de salud”*⁵⁹. Por su parte, el CRC sostuvo que en los procedimientos *“de una demanda de asilo, el niño debe tener además la oportunidad de presentar sus motivos para la demanda de asilo”*⁶⁰. Al respecto, 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. 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.⁶¹

Cabe resaltar que mediante la incorporación del artículo 250 bis al Código Procesal Penal de la Nación,⁶² se ha previsto un procedimiento especial en los casos de comparecencia de personas menores de 16 años de edad. En dicho artículo se estableció, entre otras cosas, que los niños aludidos sólo puedan ser entrevistados por un psicólogo especialista en niños y/o adolescentes, no pudiendo en ningún caso ser interrogados en forma directa por el tribunal actuante o las partes. Asimismo, se prevé que la audiencia se lleve 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.

En materia migratoria, por lo tanto, deberán diseñarse políticas para poder hacer efectivo este derecho en el contexto de procedimientos migratorios (ingreso, residencia, expulsión), adecuados debidamente a los derechos de la niñez. Para ello, entre otros aspectos, deberían 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. Los hechos descriptos más adelante, relativos al rechazo en frontera de niños haitianos, dan cuenta de la ausencia, hasta el momento, de esta clase de políticas.

IV.5.2. Asistencia de intérpretes

A fin de que las garantías del debido proceso, y en particular el derecho a ser oído, se respeten efectivamente, resulta necesario que los niños, niñas y adolescentes cuenten con un intérprete o traductor que los asistan, en caso de hablar un idioma distinto al del país en que se encuentran. También se ha expresado en ese sentido el Comité de Derechos del Niño, al sostener que toda vez que la participación de las niñas, niños y adolescentes en los procedimientos en los que se discutan cuestiones de su

⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 12 (2009), párr. 123.

⁶⁰ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 12 (2009), párr. 123.

⁶¹ Ídem.

⁶² Mediante ley 25.852.

interés requiere que la misma se base en una comunicación fiable, deberá proveerse un intérprete en todas las fases de dichos procedimientos.⁶³

Para ello, la legislación argentina cumple con el requisito de provisión de intérprete⁶⁴, aunque no se mencionan directivas especiales respecto de niñas, niños y adolescentes migrantes.

IV.5.3. Asistencia jurídica y representación legal

Como ya se dijera, el artículo 86 de la Ley de Migraciones establece la garantía de que los extranjeros que carezcan de medios económicos puedan recibir asistencia jurídica gratuita. Por su parte, la Ley de Protección Integral, en el inciso c) del artículo 27 reconoce el derecho *"a ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo incluya"*. Asimismo, en el caso en que no se contaran con recursos suficientes para afrontar dicha representación, *"el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine"*.

En tal sentido, deben destacarse las medidas impulsadas por la Defensoría General de la Nación (en adelante, "DGN"), que creó distintas comisiones de asistencia a migrantes, refugiados y niños, niñas y adolescentes.⁶⁵

En efecto, mediante resolución DGN N° 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.

Por su parte, la DGN, mediante la Resolución DGN N° 1071/07 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 más en las otras dos líneas de acción. Por un lado, la representación legal de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias solicitantes de asilo y refugiados y, por el otro, el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes refugiados y peticionantes de asilo. Dicho acompañamiento consiste, básicamente, en tareas de asistencia social mediante un abordaje interdisciplinario.

En este sentido, el Comité de Derechos del Niño también destacó la necesidad de que los Estados garanticen a los niños migrantes separados o no acompañados, el

⁶³ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 6 (2005), párr. 2.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ La Ley orgánica del Ministerio Público, en su artículo 51, 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"*.

derecho a ser representados por una persona mayor de edad⁶⁶. Asimismo, 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 técnico⁶⁷. Al respecto, cabe señalar que la representación legal –a solicitantes de asilo– que ejerce el Programa de la DGN, 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, la DGN ha creado en el año 2006, la Comisión de seguimiento del tratamiento institucional de niñas, niños y adolescentes,⁶⁸ en todo tipo de institución (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 se encuentran niños y/o jóvenes alojados a disposición de la justicia nacional y/o federal.

Puede mencionarse que estos programas se inscriben en las previsiones del art. 86 de la Ley de Migraciones y resultan un gran aporte a la defensa y protección a los derechos de los niños migrantes. Sin embargo, 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 DGN. En las jurisdicciones provinciales, en cambio, no se observa este nivel de especialización.

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 en materia de niños o migrantes. En tal sentido, podemos destacar la reciente aprobación por parte de la Universidad Nacional del Litoral, de una clínica jurídica en materia de derechos de migrantes y refugiados⁶⁹.

IV.5.4. Recursos administrativos y judiciales

Anteriormente se han explicado los avances contemplados en la nueva ley de migraciones en relación con los recursos administrativos y judiciales contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones en lo relativo al ingreso y permanencia en el país, en particular para los casos de expulsión. Pero esta regulación también carece de alguna disposición o perspectiva específica a tener en cuenta en las situaciones que involucren a niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, en tanto la Ley de Protección Integral, en su artículo 27.d garantiza el derecho de todo niño *"a recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte"*, 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.

⁶⁶ Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General N° 6, párr. 33 al 38 y 69.

⁶⁷ Ibidem, párr. 36.

⁶⁸ Creada por Resolución DGN N° 841/06 el 22 de junio de 2006.

⁶⁹ Creada por Resolución N° 312-10-C.D., de fecha 12 de mayo de 2010.

IV.5.5. Privación de libertad a los fines de la expulsión

En esta sección solamente cabe destacar nuevamente la ausencia de mención alguna sobre 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 lo señalan los estándares internacionales (entre otros, Relator ONU, 2009). Sin embargo, ni la ley ni el reglamento dicen algo al respecto.

IV.5.6. Expulsiones colectivas

Las expulsiones masivas o colectivas se han considerado una grave vulneración de las garantías del debido proceso y se encuentran prohibidas en diversos tratados internacionales de derechos humanos⁷⁰, toda vez que se ha resaltado la necesidad de que cada situación sea considerada en forma individual.

De la Ley de Migraciones se desprende el cabal cumplimiento de lo expresado en el párrafo anterior, 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 individual⁷¹.

En estos años, si bien no se han detectado, en el desarrollo de esta investigación, acciones que pudieran suponer una expulsión colectiva a migrantes, cabe señalar que es preciso prestar más atención a prácticas de denegación de entrada a grupos de personas en puestos fronterizos que, al no contar con resoluciones individualizadas, podrían suponer un accionar contrario a la ley. En particular, cabe llamar la atención a hechos difundidos por los medios de comunicación, por los cuales se divulgó que diversos niños de origen haitiano, junto con adultos de la misma nacionalidad, habían sido rechazados en la frontera entre Argentina y Bolivia (La Quiaca-Villazón).

En efecto, en febrero de 2010, 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 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 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”.

⁷⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.9 y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, art. 22.1.

⁷¹ Ley 25.871, art. 66.

Sobre esta situación, más allá de lo antes señalado sobre la debida justificación individual sobre cada persona, lo que nos interesa destacar es que de la información divulgada se evidencia una notable ausencia de una perspectiva de niñez. 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 mediante un debido proceso, incluyendo su derecho a ser oído, a un tutor y, eventualmente, a un representante legal; una resolución por escrito que acredite debidamente que la denegación de entrada al país protege el interés superior del niño⁷².

IV.6. Protección contra la explotación laboral, erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de las y los adolescentes migrantes.

Un aspecto relevante para la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes es la erradicación del trabajo infantil, la regulación del trabajo adolescente y la protección contra todas las formas de explotación, conforme lo establece la CDN⁷³. Los niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran generalmente en situaciones de especial vulnerabilidad que pueden confluir en situaciones de explotación laboral. Estas situaciones se pueden generar a partir de varios factores; entre ellos cabe mencionar, la situación migratoria irregular de los niños/as y/o sus padres puede generar situaciones de gran necesidad económica ante la falta de acceso a empleos formales o en igualdad de condiciones con los nacionales.

Al respecto, debe mencionarse que existen situaciones de trata y tráfico donde los migrantes y sus familias son cooptados para distintas formas de explotación, así se ha expresado 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*

⁷²www.migraciones.gov.ar/lib/consultas_infomig/verPdf.php?pk=AAA14LAAVAAAUi/AAN&o=infomig&n=Art%EDculo&f=06/02/2010, en línea, 5 de agosto de 2010.

⁷³ 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."

niños, junto a sus padres, trabajan en largas jornadas en condiciones indignas, asociadas a formas contemporáneas de esclavitud".⁷⁴

Cabe analizar entonces el marco normativo a nivel nacional y las distintas políticas públicas implementadas que brindan protección a los derechos de los y las niñas migrantes y sus familias.

IV.6.1. 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 derecho humanos, por una definición amplia. Por ello para nuestro país *"Se entiende por trabajo infantil a 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"*⁷⁵.

La CTM expresa en el artículo 25 que los trabajadores migratorios deben gozar de la igualdad de trato, de remuneración y de todos los derechos laborales. Pero además específicamente agrega que deberá respetarse la edad mínima de admisión al empleo (artículo 25 inc. 1 b).⁷⁶

En lo que hace a la normativa migratoria, la Ley de Migraciones regula en su artículo 59 que será sancionado con multa a 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 (14) años. Esta edad se relaciona con la edad mínima de admisión al empleo vigente al momento de la sanción de la ley, que hoy debería considerarse modificada por la ley 26.390. Si bien no puede decirse que esta disposición resulte suficiente a los efectos de dar adecuada protección a los niños y niñas migrantes, será necesario remitirse y tomar en consideración el ordenamiento jurídico general sobre la temática.

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 impidan o afecten su proceso evolutivo."*

En el año 2008 fue sancionada Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, norma que eleva la edad mínima de admisión al

⁷⁴ UNICEF TACRO – UNLa (2010:107).

⁷⁵ <http://www.trabajo.gov.ar/conaeti>.

⁷⁶ La República Argentina, en tal sentido, 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.

empleo a 16 años, aunque establece una cláusula transitoria por medio de la cual esa edad regirá desde el 25 de mayo de 2010, momento hasta el cual la edad mínima será de 15 años. Asimismo establece en cabeza de la inspección de trabajo el control y monitoreo del cumplimiento de la norma (artículo 2).

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 nueva regulación que establece de modo más restringido la habilitación de niñas, niños y adolescentes en la actividad económica familiar.⁷⁷

La nueva norma también establece en su artículo 14⁷⁸ la prohibición del contratar para el servicio doméstico a personas menores de 16 años. De este modo, también se pretendió brindar una protección ante una práctica común que afecta principalmente a las mujeres y adolescentes migrantes, toda vez que es habitual que las adolescentes sean empleadas en actividades de servicio doméstico recibiendo salarios por debajo del mínimo legal y viéndose expuestas a mayores riesgos de ser víctimas de abusos o malos tratos.

En estos casos se observa que la mayor dificultad se encuentra en el contralor de la normativa vigente. Es así que 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 actividades rurales, en las que generalmente se contrata a toda la familia a fin de 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 descritas en los párrafos precedentes.⁷⁹

Finalmente, cabe destacar que la afectación de derechos de niñas y niños migrantes se relaciona en ocasiones con actividades económicas de tipo informal desarrolladas como estrategias de supervivencia. Entre ellas, pueden señalarse 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

⁷⁷ En el artículo 189 de la Ley 20.744 se establece que las personas mayores de 14 años y menores de 16 pueden trabajar en una empresa familiar 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. Asimismo, puede destacarse que esta habilitación para trabajar no procede cuando la empresa se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa.

⁷⁸ Modificatorio del decreto-ley 326/56.

⁷⁹ Ley 22.248, art. 107.

protección establecida en las normas generales que operan ante la amenaza o violación de los derechos de los niños.

IV.6.2. Protección del trabajo adolescente

Por su propia especificidad, la ley de migraciones no contiene ninguna disposición específica sobre la protección del trabajo adolescente. Por ello, deben tomarse en consideración las normas generales aplicables en materia laboral.

El trabajo de los y las adolescentes se encuentra permitido con ciertas restricciones en nuestro país⁸⁰. 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 establece que los y las adolescentes pondrán trabajar siempre que no *"importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional de los adolescentes."*⁸¹

Ahora bien, es relevante destacar que los adolescentes migrantes que realicen actividades laborales, deben ser tratados en un marco de respeto a sus derechos y en igualdad de condiciones (y de oportunidades) conforme el principio de no discriminación.

En cuanto a los derechos laborales, la CTM establece la obligación de respetarse los derechos de los trabajadores inmigrantes adquiridos en función de una relación laboral, sin perjuicio de su condición migratoria. Así también 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 (art. 56)⁸². En tal sentido, el artículo 67 dispone 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 pudiere corresponder.

Asimismo, el artículo 68 expresamente reconoce que el migrante deberá contar con una oportunidad razonable, aún después de la partida, para reclamar lo concerniente al pago de los salarios y otras prestaciones, aunque no se especifica que mecanismos o herramientas se encuentran disponibles para hacer efectivos tales reclamos. Es importante destacar que, por su parte, el Decreto 616/2010 al reglamentar el artículo 56 de la ley establece que, a fin de obtener protección y asesoramiento sobre sus derechos

⁸⁰ 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.

⁸¹ Ley 26.061, art. 25.

⁸² Específicamente 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. (art. 119 y 194 Ley 20.744), a gozar de sus derechos sindicales (art. 13 de la Ley 23.551) como también a recibir adecuada capacitación y orientación profesional (art. 187 Ley 20.744).

adquiridos, los y las migrantes podrán recurrir a los servicios de patrocinio jurídico gratuito, los que no le podrán ser negados.

IV.6.3. Autoridades administrativas y políticas públicas

En relación a las autoridades administrativas, puede destacarse la existencia de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), creada por el Decreto N° 719/2000. Dicha comisión se encuentra conformada por representantes de todos los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, representantes de organizaciones sindicales, organizaciones patronales, UNICEF, entre otros. Asimismo, a nivel provincial existen las comisiones provinciales o COPRETIs.

La CONAETI ha aprobado un Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, el que cuenta con objetivos y metas y también con información para la realización de un diagnóstico al momento de la implementación. De lo expresado en dicho plan no se advierte la problemática de los niños migrantes y sus familias identificada en el documento.⁸³

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.

IV.6.4. Protección contra todas las formas de explotación

Las personas migrantes se encuentran a menudo en situaciones de especial vulnerabilidad respecto de la posibilidad de caer en redes de explotación. Así, las redes de trata y el tráfico de personas muchas veces sacan ventajas de factores de vulnerabilidad como la necesidad económica de las familias o el temor a ser denunciados ante las autoridades migratorias. 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 contra todas las formas de explotación de las personas migrantes se encuentra en varios instrumentos internacionales y en la legislación argentina. Esta protección, además se encuentra reforzada en el caso de niños, niñas y adolescentes.⁸⁴ En lo que respecta al objeto del

⁸³ Ley 26.390 Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, junio de 2009.

⁸⁴ 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.

presente trabajo, es importante destacar el avance significativo que trajo la sanción de la Ley de Migraciones, por medio de la cual se tipifica como delitos al orden migratorio la conducta de tráfico de personas.

En tal sentido, el artículo 116 tipifica el tráfico de personas con una pena de prisión de uno (1) a seis (6) años. Este mismo artículo, en su párrafo segundo define la conducta punible 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.” De este modo la República Argentina cumple con la obligación de tipificar el tráfico que surge del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y adopta el concepto allí esgrimido.

El artículo 117 establece que también será punible quien promueva o facilite la permanencia de migrante para obtener beneficios, mientras que el artículo 119 agrava la pena de dos (2) a ocho (8) años si las conductas se realizan empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de la necesidad o inexperiencia de la víctima.

Cabe recordar que la penalización de los delitos de trata y tráfico surge de una obligación del Estado al ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El fin de este instrumento es perseguir penalmente a quienes actúan de modo organizado y por ello es importante destacar los agravantes previstos en aquellos casos que se hiciera del tráfico una actividad habitual o interviniera en el hecho un funcionario o empleado público en ejercicio o en ocasión de sus funciones o con abuso de su cargo⁸⁵, o cuando se hubiere efectuado con el objeto de cometer actos de terrorismo, actividades de narcotráfico o lavado de dinero.⁸⁶ Finalmente, cabe resaltar que 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, agravándose también la pena en los casos que las víctimas fueran niñas, niños o adolescentes. Asimismo establece una serie de derechos y garantías en favor de las víctimas, destacándose el derecho de las víctimas a permanecer en el país y a recibir la documentación pertinente, como así también a que se les facilite el retorno seguro al lugar de su domicilio.⁸⁷

En materia de políticas públicas puede mencionarse la creación de unidades específicas para la prevención e investigación del delito de trata de personas⁸⁸ en todas las fuerzas de seguridad federales (Gendarmería Nacional Argentina, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria). También puede mencionarse 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,

⁸⁵ Ley 25.871, art. 120.

⁸⁶ Ley 25.871, art. 121, inc. b).

⁸⁷ Ley 26.364, art. 6, incisos j) y k).

⁸⁸ Creadas por Resolución 1679/2008.

Seguridad y Derechos Humanos de la Nación⁸⁹. Dicha oficina tiene por fin centralizar toda 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.

Cabe destacar que desde la sanción de la Ley 26.364, el delito de trata de personas tiene carácter federal. Por tal motivo se creó en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas,⁹⁰ cuyo objeto es prestar asistencia a las Fiscalías de todo el país en la tramitación de las causas judiciales instruidas relacionadas.

V. REFLEXIONES FINALES

La ley de migraciones aprobada a comienzos de 2004 supone un cambio verdaderamente positivo en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Ello repercute, directa e indirectamente, en 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.

De todos modos, hemos visto cómo este nuevo marco normativo carece de ciertas regulaciones específicas que deberían estar incorporadas, a fin de asegurar una perspectiva de niñez que garantice la protección de los derechos y las necesidades específicas de los niños y niñas en el contexto de la migración. La ausencia de disposiciones sobre, por ejemplo, no detención de niños, o sobre la aplicación del principio de interés superior en el marco de procedimientos de expulsión, son ejemplo de ello.

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 a fin de efectuar tal adecuación. Asimismo, 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 de personas. Sin embargo, también se ha constatado la persistencia de prácticas contrarias al reconocimiento de derechos que efectúa la ley de migraciones. Aunque en los capítulos siguientes veremos con más detalle estas circunstancias, cabe señalar que la ausencia de una política de Estado dirigida a difundir los derechos de las personas migrantes y capacitar e informar a empleados y funcionarios públicos en torno a la ley migratoria está directamente vinculada con las situaciones detectadas de restricciones ilegítimas a los derechos de las personas migrantes, en particular a niños, niñas y adolescentes.

Al final de este informe, tomando en cuenta lo examinado en este capítulo y en los siguientes, se presentará una serie de recomendaciones destinadas a profundizar la

⁸⁹ Mediante Resolución 2149/08.

⁹⁰ Creada por Res. PGN N° 66/03 y de acuerdo con las funciones asignadas por Res. PGN 171/06 y Res. PGN 100/08.

adecuación de las políticas, la legislación y las prácticas, a lo dispuesto en la ley de migraciones, la Constitución Nacional, la Convención de Derechos del Niño y los estándares internacionales de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

ASA, Pablo y CERIANI CERNADAS, Pablo (2002), "Migrantes: Ley inconstitucional y práctica arbitraria", en CELS, *Informe Anual de Derechos Humanos, Siglo XXI*, Buenos Aires, capítulo 12

CERIANI CERNADAS, P. (2003), "Migrantes: Una deuda pendiente. Veinte años de vigencia de la 'Ley Videla' en democracia" en CELS, *"Derechos Humanos en Argentina: Informe 2002-2003"*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 517-536

CERIANI CERNADAS, Pablo, MORALES, Diego y RICART, Luciana (2007), "Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina (1994-2005)", en ABRAMOVICH V., BOVINO, Alberto y COURTIS, Christian (comps.), *La aplicación local de los tratados de derechos humanos: la experiencia de una década (1994-2005)*, Ed. del Puerto, Buenos Aires

CORREA, Violeta (2004), "La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil", en GIUSTINIANI, Rubén (Coord.), *Migración: un derecho humano*, Ed. Prometeo, Buenos Aires, pp. 173-178

CORREA, Violeta (2009), "Análisis de la relación entre sociedad civil e inmigrantes en la construcción y producción de prácticas en derechos humanos", en CERIANI CERNADAS, Pablo y Ricardo FAVA (Eds.), *Políticas Migratorias y Derechos Humanos*, Universidad Nacional de Lanús, Lanús, Provincia de Buenos Aires, pp. 93-116

COURTIS, Corina, KWEITEL, Juana y LONGO, Fernanda (2001), "El discurso público discriminatorio anti-inmigración. El estado de la discusión legal sobre las herramientas para combatirlo", en *Discriminación e Interés Público*, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile

GIUSTINIANI, Rubén (Coord.) (2004), *Migración: un derecho humano*, Ed. Prometeo, Buenos Aires

OTEIZA, Enrique, NOVICK, Susana y ARUJ, Roberto (1997), *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires

OTEIZA, Enrique, y NOVICK, Susana (2000), *Inmigración y derechos humanos. Política y discursos en el tramo final del menemismo*, Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), documentos de trabajo 14, Buenos Aires

PIDHDD (2000), *Los derechos humanos de los migrantes*, CELS-CEDLA-CEDAL, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, La Paz

UNICEF TACRO – UNLa (2010), *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

Relator de Naciones Unidas de Derechos de Migrantes (2009), Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, A/HRC/11/7.

Capítulo 2

Derechos Humanos de los niños y niñas migrantes en la Argentina. Relevamiento y análisis de situaciones de vulneración de los derechos consagrados en la Ley Nacional de Migraciones 25.871*

I. INTRODUCCIÓN

Con el objeto de establecer cuál es el panorama general respecto a la violación de los derechos de los niños y niñas migrantes, durante la vigencia de la Ley 25.871, consideramos una herramienta fundamental el desarrollo y análisis de los casos llegados a conocimiento de la Clínica Jurídica CAREF-CELS, así como de las acciones llevadas a cabo con el objeto de brindar solución a estas situaciones junto a los logros obtenidos.

En este informe se analizarán cuáles son las consecuencias de la directa aplicación en cada caso de la Ley 25.871, abordando las prácticas más frecuentes desde su sanción, estableciendo de que manera perjudican o benefician el acceso a los derechos por parte de los niños y niñas migrantes, teniendo como premisa de análisis lo receptado por el Art. 4 de la ley en tanto establece que el derecho a migrar es un derecho esencial e inalienable de la persona.

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). La Clínica cuenta con el auspicio y apoyo técnico del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Clínica de Migrantes y Refugiados de la Universidad de Austin, Texas, Estados Unidos

Personas migrantes y refugiadas concurren a la Clínica a efectuar consultas y solicitar patrocinio letrado. Toman conocimiento de su existencia, fundamentalmente, a través de derivaciones realizadas por diversas organizaciones no gubernamentales, así como también organismos públicos o bien por información de otras personas.

Las denuncias arribadas a la Clínica son principalmente sobre trámites de residencia, salud, educación, seguridad social, expulsiones, vivienda, trabajo, inscripción de nacimiento, entre muchos otros.

Para la realización de este documento, se trabajó en la realización de un proceso de análisis tendiente a la sistematización de las consultas recibidas de las entrevistas individuales mantenidas en la Clínica durante los últimos cinco años y medio.⁹¹

* Por la Clínica Jurídica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CAREF-CELS Autores: Bárbara Basile, Mariano Nicolás Lanziano y Pablo Asa, abogados.

⁹¹ Se hace reserva de la identidad de los consultantes por razones de secreto profesional.

II. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y EL DERECHO A LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR

El 28 de septiembre de 2005 se sancionó la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes⁹². La nueva ley insta la aplicación de un nuevo paradigma cuyos pilares fundamentales son el principio del interés superior del niño y la concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos. A la luz del nuevo paradigma de protección integral de los niños, surgen dos tipos de problemas de magnitud en materia migratoria: la regularización migratoria de los niños, niñas y adolescentes y la expulsión de personas que tienen a su cargo niños, niñas o adolescentes.

II.1. La regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes

Una situación que históricamente la Clínica se ve obligada a enfrentar es aquella en la cual los niños se ven impedidos de obtener su residencia en la República Argentina debido a que no cuentan con la autorización o permiso de alguno de sus padres.

A efectos de llevar a cabo un análisis sobre la situación reseñada es importante diferenciar los distintos motivos por los cuales los niños migrantes no obtienen la autorización o permiso de uno de sus padres o responsables a cargo. Muchas veces los niños/as migran con uno solo de sus padres, ya sea porque se ha perdido todo contacto con el otro progenitor, o bien porque se trata de una familia que ha decidido migrar temporalmente para luego reunirse, motivada por razones económicas, laborales, de salud y/o personales.

La Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM), autoridad de aplicación de la Ley 25.871, regula la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas migrantes en la República Argentina, incluidos los niños, niñas y adolescentes.

Al momento de la elaboración de este informe, la DNM exige la autorización de uno solo de los padres, siempre y cuando se encuentre acreditado el vínculo matrimonial; de lo contrario, en caso de no poder acreditar dicho vínculo, sea porque nunca han contraído matrimonio, o porque el mismo se ha disuelto, la dependencia exige la autorización de ambos progenitores.

Ello ocasiona que muchos niños/as que ingresan al país se vean imposibilitados de regularizar su situación migratoria, debido al rechazo de los pedidos de residencias efectuados por el padre o madre que ha migrado con su/s hijo/a/s, en virtud de carecer de autorización del progenitor que no ha migrado.

⁹² El objeto de esta ley, conforme su artículo primero es "*...la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte*". En la norma también se expresa que los derechos por ella reconocidos "*...están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño*". Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ley 26.061, artículo 1.

Conforme pudimos corroborar, la política de la DNM respecto a la autorización para radicar a los menores de edad se encuentra regulada por el Memorandum 54 del 2007, emitido por la Dirección General Técnica Jurídica de dicho organismo. Allí se especifican las situaciones donde se deberá prestar autorización a fin de que los migrantes menores de 21 años obtengan su residencia temporaria o permanente en la República Argentina. De acuerdo con esa norma, ello depende de quien ejerza la patria potestad, guarda o tutela del niño o niña migrante, y de si los progenitores se encuentran ambos vivos o no, o legalmente unidos en matrimonio, separados de hecho o divorciados⁹³.

Ahora bien, la ley Argentina en materia de "patria potestad", establece que la misma corresponderá a ambos padres cuando estos estén casados, presumiéndose que los actos realizados por uno de ellos cuenta con el consentimiento del otro, salvo oposición expresa. Asimismo, el ejercicio de la Patria Potestad corresponderá, en los casos en que los padres no se encuentren casados, a aquel que ejerza legalmente la tenencia.⁹⁴

⁹³ En la Disposición 2529/2009 DNM, se cita expresamente el memorándum 54/07 DAJ: "Respecto de los casos en los cuales debe requerirse autorización para radicarse a los menores de edad, corresponde estarse a los lineamientos establecidos por la Dirección General Técnica Jurídica (memorándum 54/07 DAJ): a).- Hijos matrimoniales: acreditado el vínculo, resulta suficiente la autorización de uno de los padres. - Si mediare separación de hecho, separación declarada, divorcio vincular o matrimonio nulo debidamente acreditados, corresponde el ejercicio de la patria potestad a quien ejerce legalmente la tenencia. - La tenencia se puede acreditar con: tenencia otorgada judicialmente; pactada entre ambos padres y homologada judicialmente o ante escribano; poseer la guarda sobre el menor (guarda otorgada en forma convencional, judicial o reconocida mediante información sumaria efectuada por las autoridades competentes). b).- Fallecimiento de uno de los padres, ausencia con presunción de fallecimiento declarada, privación o suspensión del ejercicio de la patria potestad o reconocimiento por uno solo de los padres: Acreditado alguno de estos supuestos, resulta suficiente la autorización del restante progenitor. c).- Hijos extramatrimoniales: - De haber sido reconocido por un solo progenitor (conforme partida de nacimiento) su autorización resulta suficiente, excepto que fuera menor de edad, donde se requiere la intervención de quien ejerce sobre el progenitor la patria potestad. - Si fue reconocido por ambos padres y son convivientes: de tenerlo por acreditado, la autorización de uno de ellos resulta suficiente. Si el progenitor fuere menor de edad, se requerirá autorización judicial. - Si fue reconocido por ambos padres y no conviven: la autorización debe emitirla quien tenga la guarda sobre el menor. Si el guardador fuere menor de edad, se requerirá autorización judicial. d).- Menor sujeto a tutela: en tal supuesto, el menor no se encuentra bajo la patria potestad de sus progenitores. Quien alegue tal condición (tutor) deberá acreditarlo con constancia judicial designándolo en tal condición. Su autorización resulta suficiente a los fines del trámite. En todos estos casos, de no contarse con la documentación suficiente para tener por debidamente autorizada la residencia del menor de parte de quienes ejerzan la patria potestad sobre el mismo, corresponde dar inicio al trámite e intimar a la presentación de las constancias faltantes".

⁹⁴ Código Civil de la República Argentina Art. 264: La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de los hijos, para su protección y formación integral, desde la concepción de éstos y mientras sean menores de edad y no se hayan emancipado.

Su ejercicio corresponde:

1° En el caso de los hijos matrimoniales, al padre y a la madre conjuntamente, en tanto no estén separados o divorciados, o su matrimonio fuese anulado. Se presumirá que los actos realizados por uno de ellos cuenta con el consentimiento del otro, salvo en los supuestos contemplados en el artículo 264, quater, o cuando mediare expresa oposición.

2° En caso de separación de hecho, separación personal, divorcio vincular o nulidad del matrimonio, al padre o madre que ejerza legalmente la tenencia, sin perjuicio del derecho del otro de tener adecuada comunicación con el hijo y de supervisar su educación. (Inciso sustituido por art. 2° de la Ley N° 23.515 B.O. 12/6/1987.)

3° En caso de muerte de uno de los padres, ausencia con presunción de fallecimiento, privación de la patria potestad, o suspensión de su ejercicio, al otro.

4° En el caso de los hijos extramatrimoniales, reconocidos por uno solo de los padres, a aquel que lo hubiere reconocido.

5° En el caso de los hijos extramatrimoniales reconocidos por ambos padres, a ambos, si convivieren y en caso contrario, a aquél que tenga la guarda otorgada en forma convencional o judicial, o reconocida mediante información sumaria.

6° A quien fuese declarado judicialmente el padre o madre del hijo, si no hubiese sido voluntariamente reconocido.

Sin perjuicio de ello, la ley exige de manera taxativa el consentimiento expreso de ambos padres en siete casos específicos⁹⁵, entre los cuales no se encuentra la autorización para solicitar residencia en la República Argentina, con lo cual la mencionada exigencia no se condice ni con la ley nacional, ni con una política de estado que tienda a abogar por el interés superior del niño.

Regularizar una situación de hecho como es la permanencia en un país, es una obligación legal de los padres del niño que no puede verse cercenada por el Estado Nacional.

Si un padre o una madre concurre a la autoridad de aplicación a efectos de regularizar la permanencia de su hijo/a en el país, y cumpliendo con todos los requisitos establecido en la Ley 25.871, no se le otorga la misma por carecer del consentimiento del otro progenitor, no se hace más que dejar al niño en una situación migratoria irregular, de anonimato, de desconocimiento de paradero o lugar en el que reside actualmente, haciéndolo más vulnerable a su pérdida, e incluso a una posible sustracción del menor.

Es necesario aclarar a su vez, que el memorándum 54/07 DAJ agrega que *"...de no contarse con la documentación suficiente para tener por debidamente autorizada la residencia del menor de parte de quienes ejerzan la patria potestad sobre el mismo, corresponde dar inicio al trámite e intimar a la presentación de las constancias faltantes"*. Así, se conmina al peticionante a que solicite al juez una venia que le permita suplir la autorización del progenitor ausente, para poder iniciar el trámite de residencia del niño/a. Dicha situación torna extremadamente vulnerable al niño/a migrante pues hasta tanto le sea otorgada la venia judicial y se concluya el trámite de solicitud de residencia, éste permanece en la Argentina de manera irregular⁹⁶.

La solicitud de una venia supletoria de la autorización necesaria para residir en la República Argentina es un trámite judicial cuyo tiempo de duración varía entre los seis meses y el año. Durante dicho lapso, se ha solicitado a la DNM que otorgue un certificado de residencia precaria, el cual, entre otras cosas, acredita que se están realizando los

⁹⁵ Código Civil de la República Argentina Art. 264 quater. En los casos de los incisos 1°, 2°, y 5° del artículo 264, se requerirá el consentimiento expreso de ambos padres para los siguientes actos:

1° Autorizar al hijo para contraer matrimonio.

2° Habilitarlo.

3° Autorizarlo para ingresar a comunidades religiosas, fuerzas armadas o de seguridad.

4° Autorizarlo para salir de la República.

5° Autorizarlo para estar en juicio.

6° Disponer de los bienes inmuebles y derechos o muebles registrables de los hijos cuya administración ejercen, con autorización judicial.

7° Ejercer actos de administración de los bienes de los hijos, salvo que uno de los padres delegue la administración conforme lo previsto en el artículo 294.

En todos estos casos si uno de los padres no diere su consentimiento o mediara imposibilidad para prestarlo, resolverá el juez lo que convenga al interés familiar.

⁹⁶ En el año 2008 una mujer de nacionalidad peruana V.A.U. inició los trámites pertinentes ante la DNM a efectos de que ella y sus cuatro hijos, todos de nacionalidad peruana y menores de 21 años, obtuvieran la residencia permanente en el país. Al momento de iniciar el trámite, personal de la DNM le manifestó que para regularizar la situación migratoria de sus hijos era necesario acreditar la autorización del padre, o en su defecto, presentar la correspondiente venia judicial. V.A.U., solicitó a la autoridad migratoria que otorgara a sus cuatro hijos certificado de residencia precaria, hasta tanto pueda acreditar la autorización paterna o bien la venia judicial correspondiente. El pedido fue denegado de manera oral por personal de la mesa de entrada. Si bien interpuso un recurso administrativo, V.A.U. logró contactar al padre de sus hijos y así obtener la autorización requerida.

trámites pertinentes para obtener la regularización migratoria. Sin embargo, la DNM se ha negado a otorgar dicho certificado y, como consecuencia, el niño o niña permanece en una situación migratoria irregular en el territorio de la República durante todo el procedimiento.

La exigencia de la mencionada autorización del progenitor ausente establecida conforme a la Disposición 2529/2009 de la DNM, en el memorándum 54/07 DAJ, resulta una norma reglamentaria de la Ley 25.871, en clara vulneración del espíritu de la misma, al incorporar requisitos que desnaturalizan las categorías establecidas en la ley para residir en la Argentina.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Poder Ejecutivo Nacional ha emitido el Decreto 616/2010, reglamentario de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, que en el art. 9 inc g), segundo párrafo de su Anexo II, Título I, Capítulo II, establece 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 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES”*.

Los interrogantes planteados a la luz de la aplicación de esta nueva reglamentación consisten en cuáles serán los términos que preverá la DNM a fin de solucionar los problemas descriptos, o si persistirán efectivamente con la práctica desarrollada previamente.

II. 2. Expulsión de padres migrantes de niños, niñas o adolescentes nacionales o no-nacionales de la República Argentina

La Ley 25.871 establece en su Art. 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 Art. 10, establece que, previa intervención del Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migraciones 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 migrantes que se encuentren afectados por alguno de los impedimentos.

En la órbita de estas disposiciones es donde surge generalmente el problema, siendo la expulsión de los padres, y con ella la separación de sus hijos, la nota característica de estos hechos.

Numerosos son los casos recibidos por la Clínica Jurídica donde 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 que tiene uno o más hijos viviendo actualmente en el país.

Según surge de los casos relevados, la Dirección Nacional de Migraciones se limita a comprobar únicamente la existencia efectiva del impedimento legal, sin realizar un análisis particular de cada caso con el fin de establecer si la expulsión afecta de alguna

manera la unidad familiar del expulsado y junto con ella los derechos de los niños, hijos del migrante afectados por la medida.

De este modo, el ejercicio de los derechos de los hijos del afectado, solo se ven efectivizados en tanto y en cuanto, el expulsado plantee los recursos establecidos en la ley alegando la situación familiar ante la DNM.

Por su parte, en todos los casos se decide la expulsión de la persona sin dársele el derecho a ser oído antes de la emisión del acto administrativo de expulsión.

Al dejar los derechos de los niños supeditados a un accionar exclusivo de los padres o tutores responsables, la Dirección Nacional de Migraciones en tanto dependencia del Estado Nacional, elude su obligación de velar por el pleno ejercicio de los derechos de los niños, apartándose del principio de protección integral; y del principio de colaboración que rige entre la administración pública y el administrado.

Como vemos, el ejercicio de los derechos de los niños y niñas migrantes resulta condicionado mediante la expulsión de una persona exclusivamente sobre la base de los impedimentos establecidos en el Art. 29 de la Ley de Migraciones, omitiendo la consideración de la situación familiar de quien se pretende expulsar.

Es dable mencionar que, si bien ante la expulsión de los padres, para que exista un acceso efectivo a los derechos de los niños, es necesario que la situación familiar sea puesta en conocimiento por la parte ante la DNM, en muchos de los casos, esto no solo no resulta suficiente, sino que a pesar de darse a conocer la situación, esta no es tenida en cuenta, decretando igualmente la expulsión.

De los casos relevados por la Clínica Jurídica, cuando se trata de migrantes afectados por el impedimento consistente en haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, por delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres años o más, en la mayoría de las situaciones, la unificación familiar y el derecho de los hijos de los afectados, prevalecen sobre el impedimento, consiguiendo la residencia pretendida, al alegar la situación de hecho familiar ante la DNM.⁹⁷

No es así, en el caso del resto de los impedimentos, dentro de los cuales un caso destacado por lo reiterado de las situaciones, es el del impedimento por condena o antecedentes respecto de delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. En estos casos, la DNM, no considera la situación familiar del afectado por la orden de expulsión, afirmando que la unificación familiar y las razones humanitarias resultan criterios excepcionales y discrecionales de la Dirección, vulnerando, de este modo, los derechos de los niños, hijos del expulsado.

⁹⁷ Sin embargo, la Clínica Jurídica ha tomado conocimiento de un caso donde la DNM decretó la expulsión del territorio de una mujer de nacionalidad paraguaya A.C.N., condenada por uso de Documento Nacional de Identidad (DNI) apócrifo. A.C.N. presentó ante la DNM, una declaración escrita en la que manifestaba que se encontraba embarazada, acompañando el correspondiente certificado médico que acreditaba su estado. Haciendo caso omiso a dicha presentación, la DNM mantuvo la mencionada orden, la cual fue recurrida por A.C.N. Durante el trámite de resolución del recurso presentado, A.C.N. dio a luz, y solo una vez nacido su hijo de nacionalidad argentina, pudo obtener la correspondiente residencia.

Junto a cada historia de un padre o una madre migrante, hay niños, niñas y adolescentes que padecen el desprendimiento de sus vínculos afectivos más importantes y crecen sin el derecho a disfrutar de la vida en familia.

La unificación familiar, como vemos, toma un lugar relevante en el diseño y en la aplicación de las políticas públicas en esta materia. La interpretación del interés superior del niño debe tenerse en cuenta en todo momento y no según la índole del impedimento. La unificación familiar debe ser consignada con sumo cuidado, mas aún si el desconocimiento de la misma implica la expulsión de un integrante de la familia, convirtiéndose en una violación clara y directa de los derechos humanos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

III. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL ESPARCIMIENTO, EL JUEGO, LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS, LAS ARTES Y LA VIDA CULTURAL.

La Ley Nacional de Migraciones en consonancia con lo prescripto por la Constitución Nacional y los Pactos Internacionales, recepta en su art. 6, el derecho a la educación, garantizándolo sobre la base de un acceso igualitario. A su vez, el art. 7 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, conforme al art. 7.

De encontrarse la persona que ejerza este tipo de derechos en una situación migratoria irregular, las autoridades de los establecimientos educativos, conforme el mismo art. 7, deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar dicha situación.

Numerosos son los casos que llegan a conocimiento de la Clínica, en especial desde mediados de 2007, en los que lejos de dar cumplimiento a lo prescripto en los artículos 6 y 7 de la Ley Nacional de Migraciones, 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, el colegio o establecimiento, o bien de solicitar los certificados de estudios que correspondan.

El problema que parece vislumbrarse en este tipo de situaciones, no es una deficiencia en las normas, sino más bien una falencia en la difusión y conocimiento de las mismas entre quienes se encuentran a cargo de los distintos establecimientos educativos. Esta falencia provoca prácticas que varían según el establecimiento educativo del cual se trate, generando un estado de incertidumbre, donde los niños se ven envueltos en una red de enmarañadas exigencias que van más allá de lo establecido en la ley.

A modo de ejemplo es útil mencionar que algunos establecimientos niegan lisa y llanamente la posibilidad de inscribir al niño, mientras que otros, permiten la inscripción de manera provisoria, negándosele posteriormente la expedición del título obtenido en cualquiera de sus niveles hasta tanto el niño no tenga regularizada su situación migratoria, sin aportar ningún tipo de información que permita subsanar dicha irregularidad.

Como vemos, no solo se niega al niño el acceso al derecho a la educación, sino que además se vulnera lo establecido en el último párrafo del art. 7, en tanto los empleados y funcionarios tienen el deber de brindar información a la persona a fin de que regularice su situación migratoria.

Las estrategias adoptadas por la Clínica para estos casos, varían conforme a las situaciones reseñadas a continuación. Así, en casos en que la persona posee únicamente documentación de identidad de su país de origen, la solución más efectiva adoptada es pura y exclusivamente de carácter informativo⁹⁸. Esto es, basta con suministrar 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.

Diferente es la situación en que el niño, niña o adolescente que pretende acceder al derecho a la educación, carece de todo tipo de documentación. En estos casos es mayor la dificultad que se plantea ya que el problema no viene dado únicamente por la situación de irregularidad migratoria de la persona, sino que además se ve agravado por la imposibilidad de acreditar su identidad.

Ejemplo de dicha situación es el caso de los niños, que independientemente de su nacionalidad, no fueron inscriptos sus nacimientos, careciendo de la partida respectiva, y por lo tanto de documento o cédula de identidad. Si bien dicha situación excede el ámbito de aplicación de la Ley de Migraciones por encontrarse involucradas no solo personas migrantes, sino también nacionales de la Republica Argentina, es importante mencionar, que según los casos relevados por la Clínica, mayores son las dificultades que se presentan al intentar acceder a la educación cuando el niño es familiar directo de un migrante. Surge de los testimonios de los consultantes, la diferencia de trato que reciben los padres migrantes al intentar inscribir en el establecimiento educativo a sus hijos, cuando por el hecho de carecer de partida de nacimiento y documentación, se presume la condición de migrante en situación irregular del niño, exigiendo por ello recaudos que no se adecuan a los requisitos establecidos por ley para dicha inscripción.

⁹⁸ Al momento de la presentación de este informe, el Poder Ejecutivo Nacional ha emitido el Decreto 616/2010, reglamentario de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, que en el art. 7, Título I, Capítulo I, establece que: *“El MINISTERIO DE EDUCACION 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.”* Es imperioso observar a la luz de la implementación práctica de este nuevo reglamento, cuáles serán las medidas que preverá el Ministerio de Educación a fin de solucionar los problemas descriptos.

Actualmente la Clínica patrocina numerosos casos en los que se encuentra en trámite la inscripción judicial del nacimiento de niños argentinos, hijos de migrantes. En estos casos, los establecimientos educativos se han negado a inscribir a los niños y mediante la intervención de la Clínica cada escuela accedió a ello, solamente de manera provisoria, hasta finalizar los trámites de inscripción de nacimiento, para luego recién, regularizar su situación escolar.

Dicha inscripción provisoria, resulta deficiente a los fines del acceso a los derechos, y cercena el acceso igualitario a la educación, ya que estos niños tienen derecho a estudiar, finalizar sus estudios y obtener el título que certifique dicha circunstancia, sin ningún tipo de condicionamiento.

En muchos de los casos mencionados anteriormente, la carencia de documentación que acredite identidad y la irregularidad migratoria no solo cercenan la posibilidad del niño de ingresar a un establecimiento educativo sino que su vez genera prácticas que afectan también su derecho 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 por casos llevados por la Clínica, donde en la mayoría, 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, al no permitírseles participar por ejemplo del club de deportes, de actividades recreativas que requieran inscripción previa, ni de otras actividades que ayudan al niño a crecer e interactuar socialmente con otros niños.

IV. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD

La Ley Nacional de Migraciones recepta en el Art. 6, el derecho a la salud, sobre la base del acceso igualitario, estableciendo a su vez, en el Art. 8, que la irregularidad migratoria de una persona, en ningún caso, impedirá el acceso a la salud, la asistencia social o atención sanitaria.

VI. 1. Falta de instrucción del personal de atención al público en los centros de salud

La problemática planteada en este apartado tiene cierta similitud desde la perspectiva de los hechos, con la situación descrita respecto al derecho a la educación.

En la mayoría de los casos relevados por la Clínica, la vulneración del derecho a la salud, tanto como del derecho a la educación se deben a la irregularidad migratoria y, junto con esta, a la carencia de alguna documentación.

Numerosos son los casos desde mediados de 2007 que llegan a la Clínica, donde los establecimientos sanitarios de la Ciudad de Buenos Aires niegan constantemente la atención, a raíz de la situación de irregularidad migratoria en la que se encuentra el niño, niña o adolescente que pretende acceder a la misma.

El problema posee algunas particularidades. 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 establecimientos sanitarios y no a la legislación.⁹⁹

Contra esta práctica de los establecimientos sanitarios, los hechos han demostrado que la estrategia más efectiva resulta similar a la adoptada para el caso del derecho a la educación. Teniendo en cuenta los hechos descriptos en el párrafo anterior, se suministra formalmente la información concerniente a la vigencia de los principios establecidos en la Ley 25.871 al personal de ventanilla a fin de que el establecimiento sanitario de que se trate, brinde la atención médica que la persona requiere.

Además de negársele al niño el acceso al derecho, tampoco se da cumplimiento al último párrafo de los artículos 7 y 8 de la Ley 25.871, en tanto los empleados y funcionarios tienen el deber de brindar información a la persona a fin de que regularice su situación migratoria. En ventanilla, se les niega la atención por su condición migratoria y no se les brinda ningún tipo de información tendiente a subsanar dicha condición.

IV. 2.- Restricción en la inscripción a las listas de espera para trasplante

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, normatizar, coordinar y fiscalizar las actividades de donación y trasplante de órganos, tejidos y células en nuestro país. Tiene como fin, brindar a la población un acceso transparente y equitativo al trasplante.

El 29 de diciembre de 2009, el INCUCAI, haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley de Trasplante de órganos y materiales anatómicos¹⁰⁰, emitió la resolución 342/2009 mediante la cual establece los requerimientos para la inscripción de extranjeros en lista de espera para la asignación de órganos provenientes de donantes cadavéricos.

Según consta en la mencionada resolución, el objeto buscado por esta norma es evitar el denominado "turismo de trasplante", definido entre los fundamentos utilizados por el INCUCAI, como el ingreso de extranjeros al territorio nacional al solo efecto de trasplantar.

⁹⁹ Al momento de la presentación de este informe, el Poder Ejecutivo Nacional ha emitido el Decreto 616/2010, reglamentario de la Ley Nacional de Migraciones 25.871, que en el art. 8, Título I, Capítulo I, establece que: *"El MINISTERIO DE SALUD dictará las normas y dispondrá las medidas necesarias para garantizar a los extranjeros, aún en situación de irregularidad migratoria, el libre acceso a la asistencia sanitaria y social. La identidad de aquéllos podrá ser demostrada mediante la documentación extendida por las autoridades de su país de origen o consulados en la REPUBLICA ARGENTINA."* Es imperioso observar a la luz de la implementación práctica de este nuevo reglamento, cuales serán las medidas que preverá el Ministerio de Salud a fin de solucionar los problemas descriptos.

¹⁰⁰ Ley 24.193 – Regulación de la ablación de órganos y tejidos para el implante de los mismos de cadáveres humanos a seres humanos y entre seres humanos, en todo el territorio Argentino.

La cuestión relevante a los fines de este informe, se encuentra plasmada en su Art. 1, donde se establece que *"...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..."*.

Más allá de un análisis valorativo de la finalidad de dicha resolución, a la vez que dejando de lado los múltiples cuestionamientos filosóficos y económicos que presenta, nos concentraremos esencialmente en el análisis de compatibilidad de esta resolución con la Ley 25.871.

Como bien se menciona anteriormente, la Ley Nacional de Migraciones recepta en el Art. 8, el derecho a la salud, estableciendo específicamente que la irregularidad migratoria de una persona, en ningún caso, impedirá el acceso a la salud, la asistencia social o atención sanitaria. Este artículo, tiene su fundamento en la consideración de que la situación migratoria de los seres humanos es una cuestión meramente circunstancial, que no puede condicionar la esencia de ser humano y, por lo tanto, restringir los derechos que como tal posee.

La resolución 342/2009, con la finalidad de evitar el "Turismo de Trasplante", restringe el ejercicio del derecho a la salud, imposibilitando la inscripción en lista de espera para trasplante de todos los migrantes que no posean la autorización para residir de forma permanente en la Argentina, emitida por la DNM. Es decir que, dicha resolución, limita el derecho a la salud de las personas, en razón de su situación migratoria, condición explícitamente prohibida por el mencionado Art. 8 de la Ley 25.871.

La resolución se encuentra en clara contradicción con la Ley de Migraciones, específicamente con la cláusula del Art. 8, restringiendo irrazonablemente los derechos reconocidos por esta última. Resulta imperioso que el INCUCAI revise esta resolución con el fin de adaptar a la Ley 25.871, los medios utilizados para impedir el "Turismo de Trasplante", evitando restricciones prohibidas y menoscabos en los derechos reconocidos como estándar mínimo para los migrantes.

V. EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

El Art. 6 de la Ley Nacional de Migraciones establece que el Estado garantizará el acceso igualitario de los migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales al derecho a la seguridad social.

Sin embargo la legislación Argentina vigente en la actualidad en materia de pensiones no contributivas por invalidez y vejez establece un mínimo de residencia en la República a fin de que las personas migrantes puedan acceder a este derecho.

Cabe mencionar, antes de realizar un análisis pormenorizado de la situación expuesta, que las llamadas pensiones no contributivas responden a un llamado de

emergencia y vulnerabilidad social en que una persona puede encontrarse, en donde el Estado busca dar una respuesta favorable a estas circunstancias particulares.

En el ámbito nacional, las pensiones no contributivas son de tres tipos:

- a.- Vejez: Se regula por la Ley 13.478 y su Decreto Reglamentario 582/03.
- b.- Invalidez: Se regula mediante Ley 18.910, Decreto Reglamentario 432/97.
- c.- Madres de siete o más hijos: Se regula por la Ley 23.746, Decreto Reglamentario 2360/90.

En los tres decretos reglamentarios se establece un mínimo de residencia en el país, a efectos de que las personas extranjeras puedan acceder a estos tipos de pensiones. Así para el caso de pensión por vejez se requiere un mínimo de residencia continuada de cuarenta años, para una pensión por invalidez se requiere un mínimo de veinte años, y para el caso de las pensiones para madres de siete o mas hijos se requiere un mínimo de quince años.

Las pensiones no contributivas fueron establecidas para subsanar situaciones de vulnerabilidad específicas, que tratándose de tan especiales características, los requisitos exigidos para su acceso, deben tener un correlato lógico y razonable con el delicado marco en el que se aplican.

En el decreto reglamentario Nro. 582/03, en sus considerandos, el Poder Ejecutivo demarcó que *"...la situación de crisis por la que ha atravesado la sociedad argentina, ha agudizado la demanda social, evidenciando que es cada vez más numerosa la población en situación de vulnerabilidad social, tanto en el orden nacional como provincial, deviniendo entonces, esencial la presencia del Estado, cuya finalidad irrenunciable es la de promover políticas de desarrollo, capacitar y crear condiciones que posibiliten la generación de empleo y asistir directamente a los sectores más desprotegidos. Que en virtud de las tres líneas de acción y articulación definidas, el GOBIERNO NACIONAL orienta su política de desarrollo social, resultando impostergable la realización de acciones directas en beneficio de aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentran sin amparo previsional o no contributivo, que poseen una edad de SETENTA (70) años o más. Que, desde las políticas sociales delineadas por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, corresponde dictar una medida que permita paliar la situación descrita, readecuando las normas vigentes en dicha materia, sin olvidar que como Sociedad en su conjunto nos medimos en gran parte por el espacio destinado a todos nuestros mayores."*¹⁰¹

Por ello, carece de todo fundamento legal la exigencia de quince, veinte o cuarenta años de residencia en el país para acceder a una pensión, cuando el sustento que le da base al derecho a reclamar dicha pensión resulta de las condiciones especiales de vulnerabilidad en las que se encuentra el sujeto y no de su nacionalidad.

¹⁰¹ Decreto Reglamentario 582/03

La situación se ve agravada aún más, cuando el migrante encuentra un nuevo obstáculo para intentar acceder a este tipo de pensiones, debido a que los decretos reglamentarios delimitan estrictamente la forma en la que debe acreditarse el tiempo de residencia continuada en el país.

En el caso de pensiones por discapacidad y por vejez, los decretos reglamentarios respectivos establecen, que la residencia deberá acreditarse mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad.

De este modo, no solo se exige un tiempo irracional de residencia en el país, sino que también se requiere la posesión del Documento Nacional de Identidad, dejando por fuera del sistema a los migrantes que por su condición migratoria irregular se encuentran imposibilitados de acceder a dicho documento, como así también a aquellos migrantes que teniendo regularizada su situación migratoria, tienen su documento en trámite.

Esta situación se ve morigerada en el caso de las pensiones para madres de siete o más hijos, ya que el decreto reglamentario establece que la residencia mínima y continuada en el país deberá ser demostrada mediante documento público que ponga de manifiesto un período cierto de permanencia en el país, y no solo con el Documento Nacional de Identidad.

Sin embargo quedan fuera del ámbito de protección aquellas personas migrantes que carecen de todo tipo de documentación.

Nuevamente, vemos como las exigencias para acceder a una pensión no contributiva no se condicen con el estado de necesidad en el que la persona se encuentra y por el cual requiere de dicha pensión, siendo la exigencia a los migrantes de contar con un período prolongado de tiempo de residencia permanente en el país, importa el desarrollo de una política regresiva y discriminatoria contraria al espíritu de la Ley Nacional de Migraciones.

El régimen bajo las condiciones descritas anteriormente, afecta de diversas formas el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

El siguiente análisis de los tres tipos de pensiones no contributivas existentes en el régimen de seguridad social de la República Argentina, tiene como fin evaluar la forma en que se ven afectados los derechos en cada uno de ellos.

V.1. Pensiones por invalidez

La pensión por invalidez es aquella que se otorga a las personas que se encuentran con un grado de incapacidad total y permanente. Se presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca una disminución del SETENTA Y SEIS (76%) POR CIENTO o más de la capacidad laboral. Para su otorgamiento se requiere que ni el petitionerante ni su cónyuge se encuentren amparados por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión. Además, se requiere 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 de la República Argentina, una residencia mínima y continuada de veinte años, a fin de acceder a una pensión por invalidez.

Según la Convención de los Derechos del Niño con reserva para la República Argentina, niño es toda persona desde la concepción hasta los veintiún años. Supongamos que un niño migrante que ingresa al país a los dos meses de vida, posee una discapacidad desde su nacimiento. En ese momento, él y su familia, obtienen de la Dirección Nacional de Migraciones una residencia permanente.

Dicho niño, si se encontrase en estado de vulnerabilidad social desde su nacimiento, solamente podrá solicitar la pensión por invalidez a las autoridades nacionales, cuando tenga veinte años de edad, que es lo mismo que decir sólo cuando haya cumplido con el requisito establecido en el Decreto Reglamentario de veinte años de residencia en el país.

El mismo grado de indefensión presenta 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 especie.

Dicha persona, durante toda su niñez, se verá imposibilitada de acceder a una pensión por invalidez, y solo una vez cumplidos los veinte años de residencia, lo cual ocurrirá en su periodo adulto, podrá solicitar se le otorgue la referida pensión.

Claramente podemos concluir que un niño migrante discapacitado en la República Argentina se ve totalmente impedido de acceder a una pensión de estas características tornando gravísima la situación de los niños, niñas y adolescentes que padecen una invalidez. El ejercicio de los derechos de los niños se ve altamente afectado, ya que un niño migrante discapacitado en la República Argentina queda fuera de la protección que el régimen de pensiones no contributivas tiene como fin proveer.

V.2. 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 prestación no contributiva alguna. No debe tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia de la solicitante y 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.

Las mujeres migrantes, además, deben acreditar una residencia mínima y continuada en el país de quince años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión.

Cabe mencionar, que no es requisito a fin de otorgar esta pensión, que los hijos sean aún menores de veintiún años, que posean un estado civil determinado, ni que se encuentren aun con vida. Sino que la situación de vulnerabilidad viene dada por el solo hecho de ser o haber sido madre de siete o más hijos.

El sustento que le da base al derecho a reclamar esta pensión resulta de las condiciones especiales de vulnerabilidad en las que se encuentra una madre de siete o más hijos que no posee recursos económicos suficientes, con lo cual carece de todo fundamento la exigencia de quince años de residencia en el país para acceder a la misma.

V.3. Pensiones por vejez

Las pensiones por vejez son aquellas que se otorgan a las personas mayores de setenta años que no estén amparadas por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión. Para su otorgamiento, se requiere no tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar.

Además de esta serie de requisitos, se exige a las personas migrantes, que cuenten con una residencia mínima y continuada en el país de cuarenta (40) años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión.

Las fallas en el otorgamiento de este tipo de pensiones, por su naturaleza, a primera vista no parecen afectar a niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, podemos afirmar que inciden de manera directa en el ejercicio de sus derechos.

Ejemplo de ello, es un caso que es llevado adelante por la Clínica Jurídica en el cual una persona de más de setenta años, H.K. de nacionalidad Ucraniana, pretende acceder a una pensión no contributiva por vejez. H.K. es tutor legal y directamente responsable de la crianza de su nieto, un niño de dieciséis años, también de nacionalidad ucraniana. Cabe resaltar que todo el grupo familiar cuenta con autorización de residencia de carácter permanente por parte de la DNM.

En este tipo de pensiones, el requisito de un tiempo prolongado de residencia para la obtención de una pensión, no afecta los derechos del niño como sujeto beneficiario directo de la misma, sino que lo afecta por encontrarse, sus padres o responsables a cargo, imposibilitados de acceder a una pensión por vejez.

Como se menciona más arriba, en estos casos, las exigencias para acceder a una pensión no contributiva dejan de lado el estado particular que origina la necesidad de dicha pensión, contribuyendo a ampliar el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra el migrante que pretende el otorgamiento de la misma y el de los niños a su cargo, los cuales resultan claramente afectados en el ejercicio de sus derechos.

V.4. Acciones llevadas a cabo por la Clínica

Siendo que el establecimiento de las pensiones no contributivas responden *“al derecho que tienen aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social sin amparo previsional, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarles*

*alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo*¹⁰², estamos en condiciones de afirmar que dichas pensiones constituyen un catalizador para una excepcional situación de hecho en la que se puede llegar a ver inmersa una persona.

Dicha excepcionalidad debe ser sobrellevada sobre la base de la igualdad. Es decir, ante las mismas condiciones, todos somos iguales ante la ley, y lograr apalea esa situación debe convertirse en prioridad de todos.

En el marco de la tarea realizada con estos fines por la Clínica Jurídica CAREF-CELS, llega a conocimiento de la misma, el caso de una niña de tan solo diecisiete años de edad, tetraplégica que tiene ausencia completa de lenguaje verbal y que requiere una pensión no contributiva por invalidez.

R.A.D.¹⁰³ es una niña de nacionalidad boliviana nacida en el año 1989, quien reside en la República Argentina junto a su familia desde el año 1999. Padece una incapacidad del 100%, y ante la necesidad de recursos económicos para subsistir, solicitó la pensión por invalidez ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

Las autoridades administrativas denegaron a la niña el inicio del trámite tendiente a obtener la pensión por invalidez, argumentando que la misma no cumplía con el requisito de residencia mínima en el país de veinte años requerida para los extranjeros por el Art. 1.e del anexo I del decreto 432/97.

Cualquier persona que requiere acceder a una pensión no contributiva, se ve inmersa en una situación de alta vulnerabilidad social, y R.A.D. no era la excepción. Por eso, ante la gravedad de la situación, la Clínica Jurídica optó por iniciar una acción de amparo, siendo esta la vía más rápida e idónea para lograr el cese de la vulneración de los derechos humanos por parte del Estado Nacional¹⁰⁴.

La acción de amparo pretendía obtener de manera inmediata el otorgamiento de la pensión no contributiva, pero además solicitaba al Sr. Juez que declarase la inconstitucionalidad del Art. 1.e del anexo I del decreto 432/97, por ser contrario a los preceptos de igualdad y derecho a la seguridad social consagrados en la Constitución Nacional, y en los tratados internacionales los cuales tienen jerarquía constitucional de conformidad con el Art 75, inciso 22 de la Constitución Argentina.

Sin embargo el Juez 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.

Sostuvo la Cámara 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*

¹⁰² Extraído del sitio web del Ministerio Nacional de Desarrollo Social de la República Argentina: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pensiones/quesonPA.asp>.

¹⁰³ Se hace reserva de la identidad del consultante por razones de secreto profesional.

¹⁰⁴ En la República Argentina, dicha vía, se encuentra consagrada en el Art. 43 de la Constitución Nacional, en la Primera Parte, Capítulo Segundo Título Nuevos derechos y garantías.- El amparo es una acción rápida y expedita conforme al texto constitucional contra todo acto u omisión de autoridades públicas (...), que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos (la) Constitución, un tratado o una ley.

*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."*¹⁰⁵

Ante tal pronunciamiento, la Clínica Jurídica interpuso recurso extraordinario, que al haber sido denegado por la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social, presentó recurso de Queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El 4 de septiembre de 2007, el máximo tribunal de justicia de la República Argentina se pronunció haciéndole lugar al amparo interpuesto 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..."*¹⁰⁶.-

Siguiendo esta línea de pensamiento, 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..."*¹⁰⁷

Concluye la Corte 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."*¹⁰⁸

Poco tiempo después de comenzar con las acciones en el caso R.A.D. una situación de similares características llegó a conocimiento de la Clínica. En este caso V.D.C.A., de nacionalidad peruana, con quince años de edad, padece una incapacidad total y permanente por encefalopatía crónica no evolutiva pos meningo encefalitis purulenta con hidrocefalia evolutiva a los 10 meses de vida, parálisis cerebral severa, epilepsia sintomática, retraso global de desarrollo grave con espasticidad. A causa de

¹⁰⁵ R. A., D. c/Estado Nacional. 04/09/2007 (T. 330, P. 3853)

¹⁰⁶ R.A.D. Op. Cit.

¹⁰⁷ R.A.D. Op. Cit.

¹⁰⁸ R.A.D. Op. Cit.

esta incapacidad, el niño requiere de un delicado y continuo tratamiento que su familia, por no contar con las condiciones económicas adecuadas, no podía solventar.

Por esta razón, la familia decidió tramitar una Pensión por Invalidez ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, para así obtener por medio de ésta, no solo un ingreso estable sino además la inclusión de V.D.C.A. en el Programa Federal de Salud (ProFe), a través del cual se solventaría el tratamiento continuo que el niño necesita.

La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, al igual que en el caso anterior denegó dicha pensión, sobre la base del requisito de veinte años de residencia en el país, único requisito que V.D.C.A. no podía cumplir.

Ante la urgente y delicada situación en la que se encontraba V.D.C.A. la Clínica Jurídica consideró nuevamente que el Amparo sería la vía más idónea para la solución del problema.

Sin embargo, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el caso R.A.D. y ante las posibilidades ciertas de que su tratamiento continuo se viera suspendido causándole un daño irreversible, la Clínica decidió peticionar antes, una medida cautelar en los términos del Art. 232 del CPCCN¹⁰⁹, para que se arbitren los medios necesarios a fin de incluir provisoriamente a V.D.C.A. en el ProFe en razón de ser ello necesario a los fines de acceder a la escolarización y tratamiento de rehabilitación adecuados a su discapacidad.

Al momento de realizar este informe, la medida cautelar se encuentra concedida, mientras que el fondo de la cuestión todavía no ha sido resuelto.

Otro caso patrocinado por la Clínica Jurídica, relevante a los fines de este informe, es el de una persona H.K., de nacionalidad ucraniana, que ya fuera mencionado y quien tiene más de setenta años, motivo por cual, sumado a la situación de carencia económica que presenta su núcleo familiar, pretende acceder a una pensión no contributiva por vejez. H.K. vive con su esposa y tiene a cargo a su nieto de dieciséis años, quien se encuentra actualmente cursando sus estudios secundarios.

En el año 2005, la Clínica Jurídica presentó una solicitud de inicio de trámite de "pensión por vejez", dando conocimiento a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales de la situación personal y de la violación a sus derechos como consecuencia directa de la vigencia del *Anexo I.1 inc. d) del Decreto N° 582/2003, modificatorio del Decreto N° 432/1997.*

Dicha solicitud fue respondida de manera negativa mediante Disposición Denegatoria N° 568/2006 en la que se destacó que *"no reunía los requisitos establecidos por la ley N° 13.478 y su Decreto reglamentario N° 582/03, por no cumplir con lo*

¹⁰⁹ Código Procesal Civil y Comercial de la República Argentina. Art. 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.

requerido en el artículo 1º incisos e y d del Anexo I de la última norma citada.-y ante ello, con fecha 22 de Septiembre de 2006, se presentó Recurso de Reconsideración, del cual no se obtuvo pronunciamiento. Ante dicho silencio de la Administración, se presentó el 23 de Marzo de 2007 una solicitud de Pronto Despacho.

Con fecha 20 de Junio de 2007 se interpuso Recurso de Alzada en relación al mismo expediente, ya que el silencio administrativo dio cuenta de que el Recurso de Reconsideración había sido rechazado. En función del mismo, se presentó un Pronto Despacho el día 19 de Noviembre de 2007 ante el Ministerio de Desarrollo Social. La respuesta a dicha presentación llegó mediante Resolución 4451 de fecha 04 de marzo de 2008. Allí, la Sra. Ministra de Desarrollo Social de la Nación resolvió desestimar el recurso sosteniendo que *"...el Anexo I.1 inc. d) del Decreto N° 582/2003, modificatorio del Decreto N° 432/1997, en cuanto exige acreditar, para el caso de los extranjeros una residencia mínima continuada en el país de CUARENTA (40) años, no resulta violatoria del derecho a la igualdad, por cuanto establece una distinción valedera entre supuestos que estima diferentes y que obedecen a una objetiva razón de diferenciación"*. Asimismo, también afirmó que *"...la norma en cuestión no efectúa diferenciación alguna entre casos relativos a las mismas circunstancias, ya sean argentinos o extranjeros sino que simplemente establece parámetros diversos, en función de la exigencia de la obligación que cada una de esas personas tiene para con la Nación"*.

La respuesta obtenida, en tanto impide acceder a un derecho en condiciones de igualdad con los argentinos, vulnera el derecho de seguridad social, vida, salud y alimentación en forma arbitraria y discriminatoria. La respuesta citada no funda de manera clara y precisa los motivos por los cuales el Ministerio de Desarrollo Social hace esa *"objetiva razón de diferenciación"*. Por el contrario, se limita a señalar que existen *"parámetros diversos, en función de la exigencia de la obligación que cada una de esas personas tiene para con la Nación"*.

Esto último significaría afirmar que el goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Nación Argentina en su Constitución Nacional están sujetos al cumplimiento de obligaciones por parte de las personas, lo cual es falso, absurdo e ilegítimo de sostener en los términos de las obligaciones del Estado respecto a los derechos humanos.¹¹⁰

¹¹⁰ Tal afirmación se fundamenta en la obligación que surge del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. En dicho Pacto, las obligaciones que incluyen, siguiendo las pautas establecidas por la Comisión de Derecho Internacional, son de comportamiento, como obligaciones de resultado, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone obligaciones con efecto inmediato. Una de ellas, consiste en que los Estados se "comprometen a garantizar" que los derechos pertinentes se ejercerán "sin discriminación." Y la otra consiste en el compromiso contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 2 de dicho Pacto, en el sentido de "adoptar medidas", compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. Asimismo, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las Obligaciones reconocidas en el Pacto. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como *"todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas"*. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para

Ante la negativa del Ministerio de Desarrollo Social, de otorgar la pensión asistencia a H.K., nuevamente, la Clínica Jurídica considero que la acción de amparo era la vía más idónea a fin de garantizar a H.K. el pleno goce de sus derechos.

Por medio de esta acción se solicita al Sr. Juez que ordene el otorgamiento de la pensión por vejez a H.K., y que a su vez, declare la inconstitucionalidad del Anexo I.1 inc. d) del Decreto 582/2003, modificatorio del Decreto 432/1997, por ser este contrario a la Constitución Nacional, a los Pactos de igual jerarquía y a la Ley de Migraciones.

Asimismo, se solicitó en forma provisoria y como medida cautelar, hasta tanto se resuelva el fondo de los derechos sustantivos lesionados, que se ordene a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, arbitrar los medios necesarios para otorgarle a H.K. la pensión asistencial no contributiva por vejez.

En la acción de amparo se manifestó que el Poder Ejecutivo se encuentra imposibilitado de distinguir entre extranjeros y nacionales para el goce del derecho a la salud y a la vida, la educación, la integración de las personas con discapacidad y la seguridad social, y que por esta razón, el *Anexo I.1 inc. d) del Decreto N° 582/2003, modificatorio del Decreto N° 432/1997* contradice en forma clara y manifiesta las normativas que consagran los derechos fundamentales de "todo ser humano".

Al momento de la presentación de este informe, ni la medida cautelar ni la acción de amparo interpuestos, han sido resueltos por el magistrado de primera instancia.

Como vemos, a pesar del fallo R.A.D. de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social, continúa con la práctica de aplicar los Decretos, y específicamente con la exigencia de los años de residencia como condición al otorgamiento de pensiones no contributivas, al entender que los fallos de la Corte Suprema solo tienen efectos para el caso particular y no obligan al Poder Ejecutivo más que para ese caso.

Por esta razón y debido a la cantidad de casos que constantemente llegaban y aun llegan a conocimiento de la Clínica Jurídica CAREF-CELS, el 4 de Abril de 2008, se presentó ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, una solicitud en el marco del Art. 83 del Decreto 1759/72 –Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos– a los fines de lograr la derogación del Art. o 1 inciso "e" del decreto 432/97 y del Art. 1 inciso "d" del anexo I del decreto 582/03, por considerarlos inconstitucionales.

utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas; empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción (CITA: fragmentos de la OBSERVACIÓN GENERAL 3 (1990) "*La índole de las obligaciones de los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* //www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf).-

En dicho pedido general, a su vez, fue expuesta la situación de todas y cada una de las personas afectadas por los Decretos, que se encontraban en ese momento bajo el patrocinio jurídico de la Clínica.

Dicha presentación tampoco fue resuelta favorablemente, siendo el Sr. Carlos Luis La Blunda, en ese momento, Director Nacional de Promoción y Gestión de Derechos – Comisión Nacional de Pensiones – Ministerio de Desarrollo Social, quien afirmó que *“no existe en el ámbito de la Comisión un proyecto tendiente a modificar o derogar el artículo 1º inciso e del Decreto N° 432/97 ni el Artículo 1º, inciso D del Decreto N° 582/03.”*

Sin perjuicio de dicha respuesta, el Ministerio de Desarrollo se propuso citar a cada una de las personas mencionadas en el pedido general, para permitirles iniciar el trámite por medio del cual se obtienen las pensiones no contributivas en cuestión. Sin embargo, ninguno de esos trámites llegó a tener buenos resultados, siendo rechazados todos ellos posteriormente, por no cumplir con el requisito de los años de residencia en el país, retrotrayendo la situación de cada uno de los peticionantes al momento anterior al pedido general mencionado.

VI. CONCLUSIÓN

A fin de evaluar las situaciones planteadas durante todo el informe, resulta relevante diferenciar las causas que dan origen a los problemas que afrontan los niños y niñas migrantes a la hora de ejercer sus derechos.

A través del desarrollo de los casos expuestos podemos diferenciar aquellos problemas que se originan por la existencia de una norma imprecisa o contraria a los principios establecidos por la Ley 25.871, de aquellas situaciones de vulneración de derechos a causa de prácticas institucionales o vías de hecho que afectan el acceso.

Así, la Ley 25.871 protege y ampara sin ningún tipo de restricción o condición el ejercicio pleno del derecho a la salud y a la educación, mientras que por medio de prácticas de funcionarios públicos y empleados administrativos de los centros de educación y salud, se niega la inscripción en las escuelas, la obtención de turnos en los hospitales, y hasta la participación en clubes de barrio.

Por otro lado, existen claros problemas directamente vinculados a una incongruencia normativa, tal como el derecho de la seguridad social o el régimen de trasplantes, en donde las normas exigen un determinado tipo de residencia o una cierta cantidad de años en el territorio nacional, sin que ello encuentre vinculación alguna con la situación de vulnerabilidad social o de salud en la que se encuentran las personas titulares de estos derechos.

La sanción de la Ley 25.871 ha significado la conclusión de un proceso de normativización de derechos que resulta claramente positivo. Sin embargo, mucho camino queda por recorrer para lograr que todos los niños, niñas y adolescentes migrantes gocen del pleno ejercicio de sus derechos.

Capítulo 3

Los Derechos de niños y niñas migrantes en las provincias de Río Negro y Neuquén*

I. INTRODUCCIÓN

Las particularidades de las provincias de Río Negro y Neuquén (Región Comahue), tanto en lo específicamente migratorio como en lo referido a derechos de niñez y adolescencia, requieren ser encuadradas en un marco más general para facilitar una mejor comprensión de la situación de los derechos de niñez y adolescencia en situación de migración.

En primer lugar, es importante señalar también 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, menos aun su impacto sobre la niñez en particular. A su vez, es pertinente recordar que las provincias de Río Negro y Neuquén, como la Patagonia entera, constituyen una enorme zona de frontera con Chile y que la presencia de “chilenos” en este territorio es preexistente a la instauración de los Estados Nacionales.

Es necesario citar ya en esta introducción a Pablo Lacoste (2003)¹¹¹ para dimensionar el impacto de la llegada de los Estados Nacionales en el comportamiento del fenómeno migratorio en regiones como la Patagonia:

“Muchos historiadores argentinos y chilenos enseñan a los niños y a los jóvenes que el vecino es un país expansionista y sustractor de territorios. Los argentinos aseguran que Chile se ha quedado con territorios que no le pertenecían, del río Bío Bío hacia el sur, y en Chile se enseña que toda la Patagonia perteneció a ese país hasta el tratado de 1881. Estos enfoques han sido avalados por los mas altos organismos académicos y científicos de ambos países: las universidades públicas y privadas, el CONICET y los institutos geográficos militares, y compartidos por los mas prestigiosos historiadores argentinos y chilenos. Una vez estandarizados, estos enfoques se han utilizado para la elaboración de los mapas históricos que circulan en ambos países con el aval de los respectivos ministerios. Eso ha permitido difundir ampliamente estas ideas a través de la escuela, de modo tal que en la actualidad se ha impuesto una concepción histórica: 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 cuenta, a pesar del discurso

* Este capítulo fue elaborado por: Georgina Gonzales (Periodista), Franco Bussi (abogado), y Jorge Muñoz Villagrán (Licenciado en Trabajo Social) y Verónica Barros (estudiante Trabajo Social). Las instituciones que han auspiciado su elaboración han sido: Clínica de Migración y Derechos Humanos y Cátedra Libre Don Jaime de Nevaes de la Universidad Nacional del Comahue; la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén, y la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén.

¹¹¹ 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.

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” (Lacoste 2003).

Trabajos como los de Lacoste son escasos y de muy restringida circulación, por el contrario, el discurso hostil hacia el país vecino ha sido, y es, el discurso oficial que circula en cada recinto educativo y en textos escolares de diferentes niveles. Lacoste señala detalladamente en su trabajo cada libro, editorial que lo publicó y hasta las páginas donde encontraremos este discurso.

Los innumerables conflictos limítrofes binacionales por estos territorios sureños, permanentes desde 1500 y hasta 1984, impregnaron de características muy particulares a las relaciones sociales de estas comunidades y donde la hostilidad es el rasgo nítidamente distintivo hasta la fecha.

La xenofobia tiene en este contexto un campo más que fértil y que aflora con virulencia ante cualquier conflicto social que involucre a inmigrantes, en particular si se trata de chilenos. Perdura, intocable, un andamiaje importante de legislación construida en este contexto y que plasma las restricciones para el desarrollo de la vida de los inmigrantes en este territorio y que, obviamente es opuesto a las nuevas legislaciones que surgen del avance significativo de las Convenciones de Derechos Humanos que los Estados incorporan, pero que no ha podido contrarrestar el peso de la legislación de “seguridad en las fronteras”. La legislación de “frontera”, en algunos casos, abarca la totalidad de los territorios de Río Negro y Neuquén (para un análisis más detallado sobre la lógica de seguridad sobre las migraciones en la región, ver Muñoz, 2005).

Este rasgo histórico y socio-cultural descrito sintéticamente, hace que las resistencias subjetivas a una legislación migratoria garantista en materia de derechos humanos tengan características y resistencias particularmente complejas.

La carencia absoluta de registros que den cuenta de las situaciones migratorias en general y de niñez migrante en particular, dificulta la realización de estudios más sistemáticos y de mayor profundidad específica, por ello se recurre a “informantes claves”, pertenecientes, en la mayoría de los casos, a instituciones estatales y de la sociedad civil con décadas de trayectoria en la atención al fenómeno migratorio en la zona, todas 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, a pesar de ser el organismo oficial del Estado argentino para la aplicación de las políticas y legislación migratoria.

En este capítulo, entonces, se describirán percepciones acerca del impacto de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 en sus primeros seis años de vigencia y la falta de correlato en algunas normativas locales. Necesario será detenerse, con algún nivel de detalle, en el esfuerzo que significa, aún hoy, el acceso de un inmigrante a la residencia legal, y prestar atención al proceso de Regularización Migratoria en las provincias de Río Negro y Neuquén, porque difiere considerablemente de los niveles de acceso que tiene

un inmigrante que decide residir en la Capital del país o sus alrededores. En este sentido, daremos un breve repaso por la legislación local existente en materia de derechos de niñez y nos detendremos en tres ámbitos específicos: Salud, Educación y Reunificación Familiar.

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 gubernamental), y en particular desde la Pastoral de Migraciones de Neuquén y su director, Jorge Muñoz Villarán (2005)¹¹². La presencia de personas migrantes en la Pastoral Migratoria facilita que este capítulo se haya elaborado en y desde la perspectiva del migrante, y por ende con la riqueza que conlleva en subjetividad, imparcialidad y legitimidad.

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. A modo de introducción de lo que se examinará más adelante, resulta oportuno transcribir las respuestas que hemos recibido, sin perjuicio de los matices de cada interlocutor, al efectuar consultas sobre el tema de los derechos de las personas migrantes, y en particular de los niños y niñas:

- a) "Sólo tenemos apreciaciones generales sobre el fenómeno migratorio".
- b) "Tenemos algún caso atendido pero no fue registrado suficientemente ni está sistematizada la información que podríamos tener".
- c) "Nunca hemos abordado el tema de los Derechos de niños migrantes específicamente y tampoco el de migrantes en general".
- d) "No guardamos registro ordenado de las atenciones a migrantes y es dificultoso el acceso a esa información".
- e) 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. Es muy reciente la iniciativa de cinco municipios que han abierto áreas de migración.
- f) Todos los organismos afirman asesorarse, apoyarse o derivar los casos a la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén.

Los organismos consultados fueron:

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén y de la Provincia de Río Negro
- Subsecretaría de Derechos Humanos de las Provincia de Neuquén y Río Negro
- Secretaría de Derechos Humanos de la Municipalidad de Neuquén
- Defensoría del Niño y el Adolescente de Neuquén
- Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén
- Delegación Neuquén de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación
- Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones
- Pastoral de Migraciones del Alto Valle de Río Negro, de Viedma y Bariloche

¹¹² Jorge Muñoz es de nacionalidad chilena, radicado en Neuquén, y Licenciado en Trabajo Social.

- Centro de Residentes Chilenos en Neuquén
- Centro de Residentes Bolivianos en Neuquén
- Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN)
- Central de Trabajadores en Argentina (CTA)
- Vocalía Gremial del Consejo Provincial de Educación de Neuquén
- Asociación de Profesionales del Hospital Regional “Castro Rendón”
- Subsecretaría de Salud Pública de Neuquén, Área de Epidemiología
- Delegación Neuquén del Ministerio de Trabajo de Nación
- Dirección Provincial de Registro Civil

En este informe, a partir del relevamiento hecho por la Pastoral Migratoria, tanto de la información existente en esta institución como de la emanada de las consultas y entrevistas efectuadas, se examinarán los principales aspectos sobre los derechos de las personas migrantes (en particular, la niñez) en las provincias de Neuquén y Río Negro, a más de cinco años de vigencia de la nueva ley de migraciones. Previo a ello, se hará una descripción sobre las migraciones en la región.

I.1. La Población en la Patagonia y particularmente en Neuquén. Algunas características Migratorias.

Con la finalidad de contribuir a la mejor comprensión del fenómeno migratorio en el sur argentino y poder entender lo que sucede con la niñez en particular, se agrega este punto con información demográfica. Es pertinente hacerlo porque, como ya se dijera anteriormente, no hay trabajos que den cuenta del fenómeno migratorio en general y por tanto se dificulta aun más abordar la niñez como segmento específico. Por ello, este informe promovido por UNICEF y la Universidad Nacional de Lanús es una excelente oportunidad para avanzar en la construcción de un marco teórico referencial y es la pretensión de este apartado.

En términos demográficos, resulta oportuno examinar algunos gráficos sobre la población en las provincias patagónicas, así como algunas observaciones al respecto (extraídas de Muñoz, 2005).

Población total en la Región Patagónica de Argentina y Distribución por Provincia según Censos

	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Chubut	92.456	142.412	189.920	263.116	357.189	413.240
Neuquén	86.836	109.890	154.570	243.850	388.833	
Río Negro	134.350	193.292	262.622	383.354	506.772	552.677

Santa Cruz	42.880	52.908	84.457	114.941	159.839	197.191
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	5.045	11.209	15.658	29.392	69.369	100.960
Total Patagonia	361.567	509.711	707.227	1.034.653	1.482.002	1.737.383

Río Negro y Neuquén son las provincias que ocupa el primero y segundo lugar, respectivamente, en cuanto al total de población de las provincias de la patagonia. A su vez, la Región Patagónica contiene apenas el 4,8 % de la población total de Argentina en el 2001 y ocupa el 46 % de la superficie del territorio nacional. La densidad poblacional en la región oscila entre 0 y 4 habitantes por kilómetro cuadrado.

La Provincia de Neuquén tiene el 1,3 % de la población total del país al 2001 y ocupa el 2,5% de su superficie. Dentro de la región patagónica es la provincia de mayor densidad poblacional. Actualmente es de 5 habitantes por Km², superando los márgenes regionales. La capital neuquina se dispara a 42,8 Habitante por Km². 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 la influencia de esta migración en esta particularidad poblacional o desconocer el lugar gravitante que ocupa en la conformación socio-demográfica de este territorio.

1.1.1. Los chilenos en Neuquén y Río Negro

En el caso de los "chilenos" en territorio argentino, la comunidad más numerosa está precisamente en Neuquén. De los más de 300.000 chilenos que habitan la República Argentina según el Censo nacional 2001, los nacidos en Chile y que se encuentran en la Provincia del Neuquén son aproximadamente 50 mil. Comparados con la población total en las respectivas provincias, se trata de la Comunidad Chilena más grande en el territorio argentino.

De todas maneras, para conocer el comportamiento de la migración, los censos son limitados y parciales como fuente de información. El censo solo da cuenta del lugar de nacimiento y en el caso de los "extranjeros" solo el país. Aún respecto de la cantidad, también son cuestionables los datos que aportan. No incluyen como extranjeros a los nacionalizados argentinos, que también siguen siendo extranjeros en lo formal y en otros aspectos. Tampoco logran captar a la peculiar y numerosa franja de migrantes en situación irregular, que es "normal" que no quieran ser registrados por los Censos.

La distribución de la población total en la provincia de Neuquén por Departamentos, y de la chilena en particular, sería la siguiente: El 65% se concentra alrededor de la capital provincial, en el Departamento de Confluencia. La principal razón de esta concentración, son las posibilidades laborales que ofrece esta zona en los rubros de la industria del Petróleo y Gas, Construcción, Comercio, Fruticultura, Servicios y

Trabajo Doméstico, en orden de prioridad en la actualidad. Otra razón, en particular 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% se reparte en 15 Departamentos, en las zonas "Central" y "Fronteriza del Sur" de la provincia. Siempre en las ciudades más importantes y sus alrededores. En todos los casos es el trabajo el factor determinante de atracción.

Pero no es posible referirse a la población chilena en Neuquén sin 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".

Río Negro y Neuquén son dos provincias muy distintas y cada una tiene su historia, su Gobierno y sus particularidades, pero con relación a la cuestión de los chilenos hay una larga lista de situaciones en común. Los "chilenos" radicados en esta sub-región dependen de un mismo Consulado Chileno (con sede en la ciudad de Neuquén) y de la misma Delegación de la DNM, único organismo competente en materia de extranjeros y con sede en Neuquén.



Toda esta zona aledaña y que conforma esta subregión, concentra a un total de 90 mil personas nacidas en Chile. Por otra parte, podría estimarse que cada migrante chileno estableció vínculos estrechos e indisolubles 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 (para mayor detalle, ver Muñoz, 2005).

El trabajo citado (Muñoz, 2005) permiten dimensionar el profundo cambio cultural que se requiere en estas sociedades para entender a los y las migrantes, en tanto personas y sujetos de derecho, y no ya como "extraño" a perseguir. Bucear en estas realidades y el pasado reciente se vuelve imprescindible para las organizaciones de todo tipo, que pretendan avanzar en la dignificación de los migrantes.

1.1.2. La presencia boliviana en la región

En la última década el principal flujo inmigratorio a la Patagonia Argentina, y de manera especial a las provincias de Río Negro y Neuquén, ha sido la masiva llegada de población procedente de Bolivia, desafiando a todos los organismos que históricamente atendieron a población inmigrante proveniente de Chile o Europa.

La presencia de bolivianos en la Patagonia Argentina comienza con un número estimado de cien familias bolivianas que llegan a la zona en la década de los '60 y que formaron parte de un número mayor que vino a la zona para la construcción de tres grandes represas hidroeléctricas y otras obras públicas de la época. En cantidades pequeñas e imperceptibles públicamente, fueron llegando escalonadamente hasta el año 2000, a partir de cuando se comienza a visualizar un evidente incremento de nuevos inmigrantes bolivianos, que para la fecha de promulgación de la nueva Ley Migratoria alcanza varios miles, siendo, además, claramente notoria su presencia cuantitativamente importante. Esta masividad de la presencia de bolivianos no alcanza a ser captada por el Censo Nacional del año 2001 ni la muestra migratoria pos censal de 2003, por lo que solo se tienen apreciaciones muy subjetivas sobre las cifras.

En la actualidad, 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 repartidos entre las provincias de Río Negro y Neuquén. Estas estimaciones del Consulado de Bolivia en la Patagonia tienen el significativo valor de provenir de una experiencia única en materia de representación diplomática, porque no se conoce otra experiencia de "Consulado Itinerante Permanente". Esta representación diplomática boliviana con sede en la ciudad de Viedma, Río Negro, cuenta con un Cónsul y un Vicecónsul, pero lo diferente 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 en el territorio patagónico.

Un rasgo distintivo de la inmigración boliviana, en Argentina al menos, es su movilidad interna dentro del territorio nacional. Prueba de ello es que el Plan de Regularización Migratoria para ciudadanos MERCOSUR, denominado "Patria Grande", y que funcionó desde 2007, dando cumplimiento al mandato de la Ley 25.871, ha demostrado que un porcentaje muy alto de los bolivianos que iniciaron trámites de regularización han tenido dificultades para finalizarlo. Básicamente, porque el Plan establecía que los tramites se realizaban en su totalidad, y se finalizaban, en el mismo lugar donde se iniciaron. Se ha constatado que un altísimo porcentaje de la inmigración boliviana se desplaza por el país de acuerdo a las posibilidades de trabajo que le ofrecen diferentes regiones en distintas fechas y como su prioridad es el trabajo, abandonan el trámite de radicación. Esta migración "golondrina" arriba a la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén entre los meses de octubre a marzo, atraídos por las actividades de la horticultura y ladrillera.

El arraigo definitivo es una cuestión compleja en la inmigración boliviana, al menos en la que se conoce en la Patagonia, y esta dinámica movilidad humana ocasiona algunas dificultades muy particulares para el ejercicio de derechos a los niños arrastrados por esta migración, fenómeno que se intentará describir en los apartados sobre educación, salud y reunificación familiar.

Respecto de esta nueva inmigración 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". Esta categoría, cuentapropistas, eufemismo con que las estadísticas conceptualizan la precariedad "laboral" en que se desenvuelven aquellos que "se las arreglan como pueden autogestionariamente", es otra dificultad destacable al momento de intentar ejercer derechos sociales. Lo cierto es que esta forma de auto sustento impacta considerablemente en la situación de los niños migrantes e hijos de migrantes.

En términos estadísticos, la Dirección Nacional de Migraciones sólo cuenta con una estadística general de radicaciones resueltas desde 2004, separadas por categoría migratoria, sexo y nacionalidad, pero no discriminada por Provincias o Delegaciones, por lo que sólo se obtienen totales nacionales. Sobre cantidades no es posible conseguir otras cifras oficiales pero éstas son suficientes para mostrar con contundencia las tendencias de esta corriente inmigratoria de Bolivia.

En base a los datos de la Dirección Nacional de Migraciones, única fuente oficial y actualizada disponible con información estadística migratoria, se construyó este cuadro que se ofrece a continuación. Con el mismo se muestra, aunque parcialmente, el crecimiento de la inmigración boliviana en Argentina. La parcialidad está dada principalmente porque los datos se refieren a los bolivianos que solicitaron residencia legal ante el organismo oficial del Estado Argentino y fueron resueltas en el periodo indicado, pero no da cuenta de aquellos que han permanecido irregulares y sin iniciar

trámites formales; sin embargo se puede apreciar el pronunciado aumento que año a año adquirieron las solicitudes.

Radicaciones Permanentes y Temporarias otorgadas por el Estado Argentino en el Periodo 2004 – 2009 a migrantes bolivianos/as.

Categorías	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Permanentes	2.013	5.447	8.578	18.434	29.005	28.980	92.457
Temporarios	485	9.185	9.687	26.136	38.861	29.455	113.809
TOTAL	2.498	14.632	18.265	44.570	67.866	58.435	206.266

Elaborado por Pastoral de Migraciones de Neuquén en base a datos de la DNM.

El cuadro también puede expresar con claridad la significativa cantidad de Radicaciones otorgadas en la segunda mitad de la década en términos absolutos. Más de 200 mil en la mitad de la década. El cuadro no incluye las solicitudes de radicación *no resueltas* por la Dirección Nacional de Migraciones por diferentes razones. Entre éstas se ubican los casos mencionados en la introducción de este trabajo y que trata de aquellos bolivianos que durante el periodo del trámite se mudaron de domicilio y por tanto no pudieron continuarlos, porque el procedimiento estableció que la totalidad del trámite se realiza en el lugar en que se inició, tal como ya se señaló. Directivos de la DNM estiman que los trámites inconclusos podrían alcanzar a una cifra cercana a los 100 mil.

Entre las 25 comunidades nacionales mayoritarias que se beneficiaron con el otorgamiento de la Residencia Legal en el período que abarca este cuadro, la comunidad boliviana ocupa el primer lugar. Los inmigrantes bolivianos recibieron el 32,19 % del total de las Radicaciones Permanentes y el 28,83 % de las Radicaciones Temporarias. Los cuadros siguientes indican el lugar que ocupa la inmigración boliviana entre las corrientes inmigratorias por nacionalidad de origen.

RADICACIONES RESUELTAS POR AÑO		(Base: Registros del aplicativo SAdEx de la DNM; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande)						
PERMANENTE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	en %
1 BOLIVIANA	2.013	5.447	8.578	18.434	29.005	28.980	92.457	32,19%
2 PARAGUAYA	5.002	6.377	4.310	9.488	26.009	33.867	85.053	29,61%
3 PERUANA	4.245	2.368	4.883	10.877	13.931	12.382	48.686	16,95%
4 CHINA	263	242	357	2.944	982	7.103	11.891	4,14%
5 CHILENA	698	567	1.023	1.353	2.095	2.330	8.066	2,81%
6 URUGUAYA	967	752	884	1.087	2.101	1.962	7.753	2,70%
7 BRASILEÑA	570	486	694	804	1.382	1.789	5.725	1,99%
8 ESTADOUNIDENSE	385	350	535	643	725	717	3.355	1,17%
9 COLOMBIANA	235	173	308	662	685	1.221	3.284	1,14%
10 UCRANIANA	1.084	631	851	106	68	65	2.805	0,98%
11 DOMINICANA	205	231	283	425	739	864	2.747	0,96%
12 ESPAÑOLA	232	255	290	376	425	476	2.054	0,72%
13 ECUATORIANA	82	65	176	394	336	517	1.570	0,55%
14 ITALIANA	142	130	167	246	266	284	1.235	0,43%
15 VENEZOLANA	102	74	113	194	271	462	1.216	0,42%
16 MEXICANA	131	179	197	266	194	232	1.199	0,42%
17 NO INFORMO	69	100	137	206	155	431	1.098	0,38%
18 FRANCESA	107	106	119	150	166	191	839	0,29%
19 RUSA	294	176	181	72	63	39	825	0,29%
20 CUBANA	144	85	121	120	107	136	713	0,25%
21 ARMENIA	111	59	196	44	30	58	498	0,17%
22 ALEMANA	70	46	51	91	69	127	454	0,16%
23 CANADIENSE	27	40	32	70	68	66	303	0,11%
24 BRITANICA	43	21	38	75	52	57	286	0,10%
25 ISRAELI	53	28	22	48	21	22	194	0,07%

Dirección Nacional de Migraciones – República Argentina

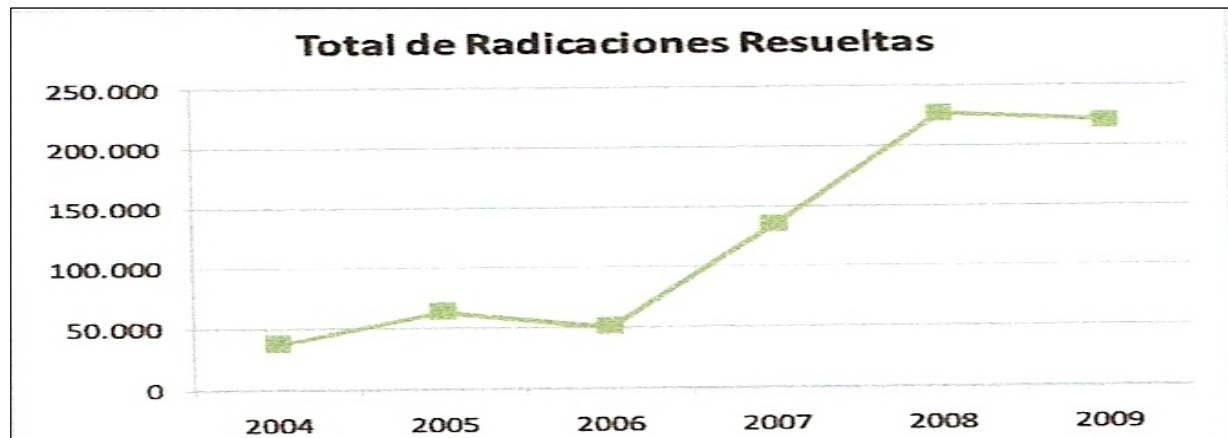
RADICACIONES RESUELTAS POR AÑO		(Base: Registros del aplicativo SAdEx de la DNM; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande)						
TEMPORARIA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	en %
1 PARAGUAYA	883	1.905	4.387	27.952	60.169	51.378	146.574	37,14%
2 BOLIVIANA	485	9.185	9.687	26.136	38.861	29.455	113.809	28,83%
3 PERUANA	486	7.501	5.384	12.481	22.814	17.283	65.949	16,71%
4 COLOMBIANA	51	372	629	2.957	4.205	5.276	13.490	3,42%
5 CHINA	20	9.174	280	419	497	338	10.728	2,72%
6 CHILENA	86	176	817	2.335	2.832	2.566	8.812	2,23%
7 BRASILEÑA	157	279	676	1.953	3.003	2.378	8.446	2,14%
8 URUGUAYA	160	290	897	1.893	2.544	1.747	7.531	1,91%
9 ECUATORIANA	28	216	288	1.122	1.417	1.050	4.121	1,04%
10 VENEZOLANA	23	95	175	797	779	565	2.434	0,62%
11 ESTADOUNIDENSE	106	270	115	188	353	482	1.514	0,38%
12 MEXICANA	34	128	71	332	486	369	1.450	0,37%
13 ESPAÑOLA	78	136	85	235	351	380	1.265	0,32%
14 NO INFORMO	13	842	59	104	155	10	1.183	0,30%
15 FRANCESA	17	120	65	155	257	280	894	0,23%
16 DOMINICANA	1	304	29	112	185	165	796	0,20%
17 ITALIANA	26	81	68	128	149	169	601	0,15%
18 ALEMANA	6	70	25	107	130	131	469	0,12%
19 CUBANA	32	148	40	33	44	53	350	0,09%
20 PANAMEÑA	3	11	22	103	109	87	335	0,08%
21 COSTARRICENSE	2	7	6	42	86	115	258	0,07%
22 ARMENIA	85	116	16	11	15	13	256	0,06%
23 SALVADOREÑA	8	3	5	62	99	79	256	0,06%
24 BRITANICA	10	52	23	47	50	56	238	0,06%
25 GUATEMALTECA	2	4	12	56	74	55	203	0,05%

Dirección Nacional de Migraciones – República Argentina

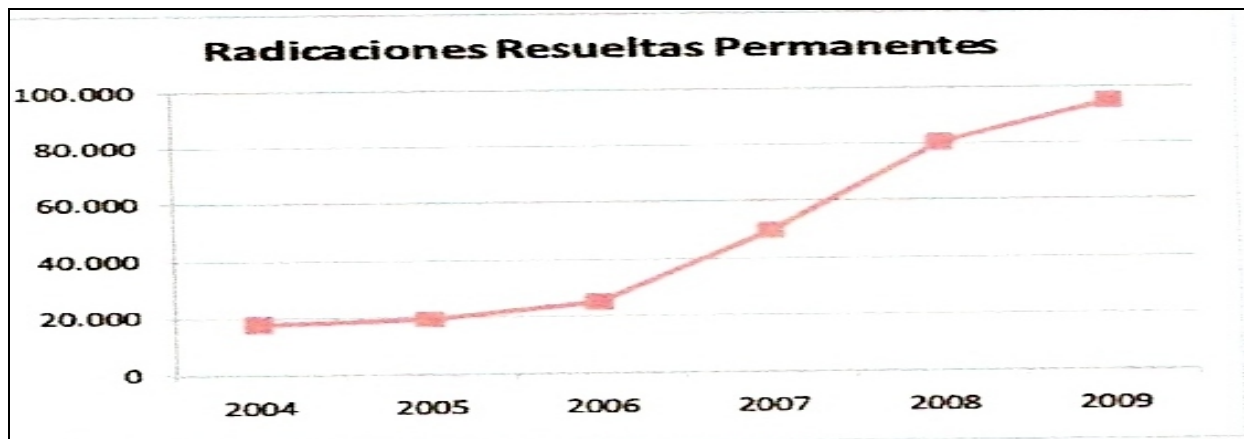
La comparación de los cuadros permite observar que la comunidad boliviana es superada por la paraguaya en la obtención de radicaciones *temporarias* y no así en las *permanentes*. La baja de los bolivianos en la obtención de Temporarias se podría deber a la dinámica movilidad de esta comunidad dentro del país y que significó una dificultad al momento de finalizar el trámite de su Temporaria, trámite que se realizaba en el marco del Programa Patria Grande y este no permitía el cambio de domicilio.

La diferencia entre radicaciones temporarias y permanentes obtenidas por la comunidad boliviana en este periodo, es de más de 20 mil. Lo sorprendente es que la diferencia es a favor de las radicaciones permanentes y la "lógica migratoria" indica que debería ser al revés. No es oportuno, en este trabajo, detenerse en este punto pero las múltiples y desafiantes particularidades de la inmigración boliviana ameritarían una profundización, que, además de cubrir la "curiosidad migratoria", permitiría aprendizajes que corregirían falencias en la implementación de procedimientos que terminan contradiciendo el espíritu y la letra de una legislación altamente benigna para los migrantes.

En la siguiente secuencia de gráficos se puede apreciar con mayor claridad la tendencia creciente de la inmigración en los últimos años e inferir en ellos el comportamiento de la inmigración boliviana en particular, que ocupar actualmente el primer lugar en términos de cantidad.



Dirección Nacional de Migraciones – República Argentina



Dirección Nacional de Migraciones – República Argentina



Dirección Nacional de Migraciones – República Argentina

RADICACIONES RESUELTAS POR AÑO	(Base : Registros del aplicativo SAdEx de la DMN; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande)							TOTAL	en %
	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
CATEGORIA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	en %	
PERMANENTE	17.787	19.373	24.940	49.722	80.374	95.019	287.215	38,9%	
TEMPORARIA	2.978	32.053	24.060	80.181	140.247	115.174	394.693	53,5%	
OTRAS CATEGORIAS	16.754	12.404	2.075	5.300	7.186	11.019	54.738	7,4%	
TOTAL	37.519	63.830	51.075	135.203	227.807	221.212	736.646	100,00 %	

Dirección Nacional de Migraciones – República Argentina

II. LOS PRIMEROS AÑOS DE LA LEY NACIONAL DE MIGRACIONES EN ARGENTINA Y SU IMPACTO EN LAS PROVINCIAS PATAGÓNICAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN

La evaluación que se hace a continuación acerca de los primeros seis años de la ley 25.871 tiene un posicionamiento crítico respecto de las falencias e incumplimientos por parte del gobierno y el Estado en la implementación de la nueva Ley Nacional de Migraciones. Sin embargo, valga la aclaración, esta actitud crítica ante el gobierno y Estado se debe centralmente a la valoración altamente positiva que hacemos de la ley misma y porque los organismos participantes de este trabajo han sido parte de la amplia red de organizaciones de la sociedad Civil que trabajó durante largos 22 años para su elaboración y promulgación.

Otra razón que explica este posicionamiento crítico es que la legislación anterior era diametralmente opuesta a la actual, de características represivas, policiaca y violatoria de los derechos humanos de los migrantes, elaborada e impuesta por la última dictadura militar en 1981 y por tanto carente de toda legitimidad democrática. La implementación de la normativa migratoria de la dictadura, durante más de dos décadas en democracia, acumuló irregularidad migratoria como en ningún otro periodo, con gravísimas consecuencias para la vigencia, respeto y ejercicio de los Derechos por parte de los migrantes.

A seis años de la vigencia de la Ley 25.871, y a pesar de la demora que tuvo reglamentación, ha quedado demostrado que las legislaciones restrictivas que le precedieron estuvieron sostenidas en una serie de mitos y prejuicios migratorios. Mitos y prejuicios con los cuales los gobiernos de turno distorsionaron la realidad migratoria para, engañosamente, implementar y sostener políticas discriminatorias y violatorias de los derechos humanos de los migrantes. A continuación, una apretada síntesis por los mitos o prejuicios que se destacaron en los últimos años, antes de la promulgación de la nueva Ley.

Ingovernabilidad de las Migraciones. Cinco años de política migratoria de fronteras más abiertas en Argentina y garantista de los derechos humanos de los y las migrantes, no sólo que no generaron nunca un problema de gobernabilidad sino, por el contrario, ha permitido la regularización de miles y miles de migrantes irregulares que se habían acumulado con políticas restrictivas que sí produjeron trastornos a sucesivos gobierno nacionales, provinciales y locales.

Invasión. Es de destacar que Argentina es, por excelencia, el país receptor de flujos migratorios más importante en Sudamérica y por tanto la implementación de políticas más abiertas podría haber generado un considerable aumento de los flujos migratorios hacia el país. Sin embargo, nada de eso sucedió. Debe recordarse que una de las justificaciones reiteradas para las políticas restrictivas era que de abrir las fronteras, el país sufriría una "invasión" de inmigrantes. Eso no ha ocurrido, pese a las crisis internacionales de diferente tipo, económicas, ambientales y políticas, que generaron significativos desplazamientos humanos.

Desocupación y Competencia desleal. Entre los argumentos que se esgrimieron para sostener políticas migratorias restrictivas, las más usuales fueron atribuir a la inmigración el aumento del desempleo y la competencia laboral desleal, o la saturación de los servicios públicos de salud y educación, el aumento de la delincuencia y otros. Según la coyuntura política en el país se elegía un argumento u otro, pero el recurso fue siempre el mismo, utilizar a los inmigrantes como “chivo expiatorio” de alguna problemática social en danza públicamente.

La vigencia de una política respetuosa de los derechos humanos y de intentar ponerlo en pie de igualdad con el nativo, al menos en el ejercicio de algunos derechos sociales fundamentales, ha permitido, entre otras cosas, transparentar las relaciones laborales y demostrar que era imposible que la regularización masiva de inmigrantes fuera causal de desempleo o competencia laboral desleal. Al contrario, se puede demostrar ahora que la irregularidad migratoria masiva que generaban las políticas restrictivas, sí podían incidir en condiciones propicias para la competencia desleal y el subempleo.

Salud y Educación. De la misma manera, en estos años de vigencia de la Ley 25.871, ha quedado demostrado que los inmigrantes jamás pondrían en riesgo de saturación los servicios públicos de educación y salud, por el contrario, su regularización acrecentó el aporte que realizan a las arcas fiscales que financian estos servicios, así como su acceso a estos derechos supone un impacto positivo para los objetivos de políticas de salud pública, educación y desarrollo social.

Expulsiones. Desde el lugar del migrante, tal vez la medida de mayor impacto que generó de inmediato la promulgación de la nueva ley migratoria, haya sido la suspensión de las “expulsiones” o “deportaciones” arbitrarias que se acostumbraban practicar en el contexto anterior. Del mismo modo son valoradas las explícitas instrucciones por parte de la Dirección Nacional de Migraciones a las Policías Auxiliares Migratorias (todas las Fuerzas de Seguridad), referidas al cese de todo tipo de hostilidades a los migrantes y más bien dedicarse a orientarlos hacia la regularización migratoria en caso de no estar residiendo regularmente.

Finalmente, es necesario destacar como se describe en el primer capítulo de este informe, que la aplicación de la Ley 25.871 conjuntamente con otros programas, significó la regularización migratoria de casi 1 millón de inmigrantes, cantidad similar de irregulares que se acumularon durante la última década de vigencia de la anterior Ley Migratoria.

A continuación, entonces, se señalarán las principales falencias en la implementación de la Ley 25.871 en los primeros años de vigencia, y en el capítulo siguiente se evaluarán algunas problemáticas ligadas a algunos derechos en particular.

II.1. Falta de difusión estatal de la nueva Ley de Migraciones

El espíritu y la letra de la nueva Ley Nacional de Migraciones establecen la obligación de difundir su contenido. Sin embargo, a más de seis años de su promulgación, al interior del país no circula ninguna versión de la misma, que fuera confeccionada y distribuida por el organismo específico de aplicación, es decir la Dirección Nacional de Migraciones, u otra instancia estatal nacional vinculada a migraciones o difusión de los actos de gobierno, particularmente de los derechos de la población.

Mientras se carece de esta difusión al interior del país, en el exterior la Ley, ha sido motivo de orgullosas ponencias por parte de altos funcionarios del gobierno nacional, que van desde el Director Nacional de Migraciones hasta la propia presidencia de la república, presentadas en diversos espacios multilaterales.

La difusión de la Ley en cuestión, N° 25.871, está indicado en su propio texto, en los artículos tercero (inciso g), noveno (incisos a, b, c y párrafo final), catorce (inciso b). Asimismo, de otros artículos se deduce que el primer paso es dar a conocer esta Ley. Un ejemplo es el artículo 106, que textualmente expresa: *“Los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes y apoyará a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, prestándoles ayuda en la medida de las posibilidades”*.

La contundente y clara voluntad política que expresa esta norma hace incomprensible la desidia en la difusión de la misma. Igualmente, cabe señalar que no sólo no ha habido iniciativas del Estado Nacional en su difusión dentro del país sino tampoco se han impulsado muchas iniciativas fuera del Estado, como lo podrían haber sido sindicatos, empresas u otras organizaciones no gubernamentales, tal cual lo expresa el texto de la ley. En el ámbito local, 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.

La historia migratoria de Argentina, reciente y pasada, hace aún menos comprensible esta falta de difusión. La red de organizaciones sociales que la trabajaron e impulsaron estuvo compuestas por diversas iglesias, y sin embargo no se ha insistido en su difusión una vez lograda. Lo mismo ocurre con los principales organismos de Derechos Humanos, que habiendo aportado sustancialmente a su aparición, hoy no graviten en su difusión, como primer paso a su aplicación.

Las graves consecuencias del desconocimiento de la ley aún no se dimensionan y este informe es la primera iniciativa que obliga a revisar el impacto de la misma. Varios de los organismos participantes en este trabajo son parte de la red interinstitucional que impulsó esta nueva legislación y la derogación de la originada en la Dictadura. Queda el desafío de encarar la superación de esta falencia.

El desconocimiento de la nueva legislación migratoria y sus efectos se podrían analizar en tres ámbitos por separado y estimar consecuencias por cada uno de ellos,

aunque posteriormente se estime el impacto de los tres en su conjunto. Nos referimos a: 1) el ámbito estrictamente estatal y en sus variados niveles; 2) el ámbito de las organizaciones de la Sociedad Civil; y 3) el ámbito de las propias comunidades de migrantes residentes en Argentina.

En el ámbito de las áreas estatales, las consecuencias más perjudiciales se dan, precisamente, en las áreas de salud y educación, en los niveles municipales, provinciales y nacionales, en los cuales al desconocer la nueva legislación se siguen comportando acorde a la normativa dictatorial y prácticas contrarias a la ley en vigencia. Más adelante se detallan las dificultades de los migrantes para ejercer estos derechos. El desconocimiento de la nueva normativa por parte de los empleados públicos de todos los niveles, conduce al mismo Estado, que debería garantizar estos derechos, en permanente violador de estos. La ausencia de mecanismos jurídicos –sociales– 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. El hecho que en la Patagonia no se detecten números significativos de demandas de 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 aquellas que tienen contacto mayor con las comunidades migrantes, una de las consecuencias más graves del desconocimiento de la nueva legislación migratoria, es que siguen orientando a los migrantes de acuerdo a la “cultura policiaca” que sembró en la sociedad la histórica política migratoria restrictiva y represiva, especialmente la última Ley de la dictadura militar, que ordenaba a todo ciudadano denunciar a los migrantes irregulares. Que algunas organizaciones sociales no conozcan la nueva normativa los priva de orientar al migrante en el acceso y ejercicio de derechos.

Las organizaciones propias de migrantes, al desconocer el sustancial cambio en la legislación, se siguen comportando como organizaciones marginales y con un accionar muy acotado, principalmente porque las políticas restrictivas les han impregnado de un sentimiento de autocensura, limitando su accionar a mantener vivas algunas expresiones artísticas de sus culturas originarias pero nunca 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 no les permite asumirse como *sujetos de derechos*.

El desconocimiento generalizado de la nueva ley de migraciones impide avanzar hacia una cultura respetuosa de todos los derechos para todos los seres humanos. Impide también que surjan los mecanismos sociales – institucionales que permitirían la exigibilidad de los derechos reconocidos y garantizados por el Estado argentino.

II.2. Ausencia de legislaciones locales acordes a la Ley 25.871

A pesar de estar en dos provincias relativamente progresistas en materia de migraciones, o por lo menos donde las hostilidades hacia los y las migrantes son más sutiles y atenuadas (porque son ellos los que garantizan ciertas actividades económicas relevantes e imprescindibles en algunas zona), los dirigentes sociales y políticos, sus instituciones, no han sido capaces de generar avances normativos concordantes con la nueva Ley Nacional de Migraciones 25.871.

En ninguna de las dos provincias se avanzó en la revisión de las normativas locales y su concordancia con la nueva normativa migratoria nacional. En este sentido, hasta el momento no se le ha brindado un tratamiento adecuado las iniciativas que la Pastoral de Migraciones ha elevado a las máximas autoridades provinciales de salud y educación, solicitándoles el dictamen de una norma específica que distribuya en todo el sistema provincial los artículos específicos de la Ley 25.871 para su cumplimiento, especialmente de los artículos 7 y 8 de la ley.

Tampoco se ha producido una revisión crítica de las normativas provinciales y locales existentes, y que claramente contradicen la legislación migratoria actual y las convenciones internacionales en que se sustenta. En el apartado sobre el acceso a los derechos de educación y salud se mencionan concretamente algunos casos. Otros ejemplos aparecen también distribuidos en este trabajo y citados puntualmente en referencia al tema abordado.

Esta ausencia de revisión del marco jurídico existente a nivel provincial y nacional supone un obstáculo formal importante para el acceso efectivo a los derechos, el cual se profundiza o complementa con la falta de difusión del contenido de la ley, tal como se ha señalado en el punto anterior.

III. EVALUACIÓN RESPECTO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS-NIÑAS MIGRANTES E HIJOS DE MIGRANTES

III.1. La cuestión de la “residencia legal” de todo migrante y el acceso a derechos

Antes de abordar los derechos de niñas y niños migrantes y los derechos de los migrantes en general, es imperativo hacer alguna mención sobre el tema de la “residencia legal” de los migrantes, a fin de dimensionar lo restringido que puede estar – en ciertas circunstancias- el acceso a derechos por parte de la población migrante y sus familias en general, y la niñez migrante en particular.

En este sentido, remitimos al trabajo de Muñoz Villagrán (2005) para un examen detallado sobre los obstáculos permanentes que los y las migrantes debieron enfrentar, bajo la vigencia de la ley anterior, para acceder a una residencia legal en el país, sea temporaria o permanente. En dicho texto se transcriben numerosos testimonios de migrantes que dan cuenta detalladamente de esos problemas. Aún cuando esa publicación fue elaborada de manera contemporánea al cambio de la ley de migraciones, los aspectos que se señalaron en el punto anterior (ausencia de difusión, falta de revisión

del marco normativo provincial y municipal), entre otros, implica que muchas de esas dificultades aún no se han superado.

III.2. Marco General de derechos humanos sobre niñez y migración en argentina y en las Provincias de Río Negro y Neuquén.

Son numerosos los instrumentos internacionales que consagran los derechos humanos en Argentina y que, además, poseen rango constitucional, pero no es necesario mencionarlos detalladamente aquí por cuanto todos quienes acceden a este trabajo los conocen y saben donde encontrar sus textos. Conveniente es para contextualizar nombrar algunos muy generales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros específicos como la Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y todas las trabajadoras migrantes y de sus familias, Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Educación.

Argentina ha legislado en el caso de derechos de niñez y migraciones por separado para el cumplimiento de ellos internamente. En las respectivas normativas se garantizan particularmente los derechos a educación y salud sin ningún tipo de restricción ni discriminación.

Las provincias de Río negro y Neuquén legislaron acerca de derechos de niñez y en ambas provincias se cuenta con normativas específicas. En Río Negro la Ley provincial N° 4109 de Protección Integral de los Derechos de niñas y niños desde 2006. En Neuquén la Ley provincial N° 2302 de Protección Integral de los Derechos de Niñez y Adolescencia 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.

Revisar las normativas provinciales y locales buscando la existencia de citas específicas referidas a la situación particular de los migrantes, ha sido tarea decepcionante y frustrante.

Desde la perspectiva del migrante se constata una absoluta lejanía respecto de este marco normativo internacional, nacional y provincial, ellos no perciben en sus vidas cotidianas el cumplimiento de las mismas y ante violaciones sistemáticas no encuentran canales accesibles y eficaces donde demandar y hacerlos exigibles.

Los condicionamientos que impone la residencia legal al migrante para el acceso a derechos ya han sido expuesto anteriormente pero, en general, las dificultades subsisten aun para aquellos que lograron finalizar su proceso de regularización. Los niños nativos argentinos pero hijos de inmigrantes sufren casi las mismas dificultades que el niño migrante en algunas situaciones. A modo de ejemplo podemos decir que en Neuquén, la

Pastoral de Migraciones se encuentra atendiendo a un matrimonio boliviano que tiene un hijo nativo argentino discapacitado y que requiere acompañante para desplazarse porque su discapacidad es mental y física, por lo que depende totalmente de sus padres. 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 discapacitado. Este matrimonio, además de estar tramitando con muchas dificultades su residencia, padece su condición de pobre.

Se confirma plenamente el concepto de Hannah Arendt cuando define a los inmigrantes como "los sin Estado". Y peor aun, porque en estos tiempos de fundamentalismo economicista (neoliberalismo), además del desconocimiento de derechos por parte de los Estados de origen y destino, en algunas regiones son contemplados y elogiados de manera utilitarista por su aporte económico a las comunidades de origen y destino por las remesas.

III.3. Derecho a la Educación

La Ley Nacional de Migraciones dedica artículos específicos para garantizar los derechos sociales y uno en particular al derecho a la educación. El artículo 7 dispone 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 asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria".

La legislación vigente no podía ser más clara y contundente. Sin embargo, las dificultades que aún existen para el cumplimiento tienen variadas razones pero fundamentalmente al desconocimiento generalizado de la actual Ley de Migraciones. La larga tradición de políticas restrictivas con sus correspondientes normativas ha dejado profundas huellas xenofóbicas en la sociedad y la población nativa ha "naturalizado" el maltrato al extranjero. Los agravantes que se agregan por tratarse de una "zona de frontera" ya fueron abordados en otro apartado y caben para todos los migrantes, adultos o niños, a pesar de la contundencia de la legislación específica en materia de Derechos de Niñez y Derecho a la Educación.

III.3.1. Las dificultades administrativo-burocráticas para el acceso, permanencia y egreso de niños migrantes al sistema educativo provincial. ¿Legalizaciones, Homologaciones o impedimentos?

Se constata que la mayor dificultad en la región 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 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 este ejercicio de derecho a través de cuestiones de carácter administrativo.

Los Estados, en la mayoría de los casos, se han comprometido ante la comunidad internacional al cumplimiento tratados internacionales, pero estos mismos Estados no tienen resuelta la cuestión de la extranjería en su interior, porque todo su andamiaje jurídico – institucional se ha diseñado para garantizarles derechos a sus nacionales. Por esta razón, cuando se trata de “extranjeros”, aparecen las contradicciones y requisitos adicionales. La cantidad y complejidad de requisitos que 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 y re-discutido sólo cuando aparece confrontado con el fenómeno de las migraciones.

Por su parte, los Estados de origen tampoco han resuelto con claridad sus posicionamientos respecto de sus nacionales residentes en el exterior. Basta observar las altísimas resistencias en ellos para reconocerles el derecho a voto en el exterior. Ello incide en las dificultades para obtener en regla y vigencia la documentación del país de origen, fundamental para el acceso a una residencia legal en el país de destino en que habitan las personas migrantes.

Las contradicciones enunciadas, y de difícil resolución en el corto plazo, generan un marco jurídico-institucional-social y cultural que coloca a los inmigrantes en situaciones de excesiva vulnerabilidad y desventajosa posición para el ejercicio de derechos que ya nadie discute si se trata de un nativo. En el entendimiento de que la cuestión de los derechos humanos es una construcción social y que es, además, históricamente reciente, es que se valora este tipo de trabajos y se considera necesario ahondar todo lo posible y con el máximo de detalles en el enmarañado y difuso recorrido que debe hacer el migrante que aspira a acceder al ejercicio de un derecho, en esta ocasión el derecho a la educación.

La experiencia más acabada en la Patagonia Argentina en las últimas décadas, es con la inmigración chilena y por ello se utilizará como principal campo de estudio, sin embargo, es necesario manifestarlo, la inmigración proveniente de Bolivia y llegada a la zona en los últimos años, es la que interpela con mayor fuerza a la lógica de los Estados Nacionales.

La inmigración boliviana tiene características que desafían potentemente el intento de homogeneidad cultural de los Estados Nación y a su pretensión bicentenaria de erguirse hacia el interior de su territorio y ante la comunidad internacional con una única identidad nacional. El actual proceso político de Bolivia ha permitido constatar que, a pesar de los intentos homogenizantes de casi 200 años, es aún un pueblo y territorio multicultural y plurinacional. La plurinacionalidad y multiculturalidad que trae la inmigración boliviana, más que otras corrientes inmigratorias, contrasta con el andamiaje jurídico-institucional y administrativo del Estado Nacional argentino y lo desafía.

El escaso conocimiento que se tiene de las culturas que contiene el Estado Plurinacional y Multicultural de Bolivia y las serias dificultades culturales que poseen las sociedades con pretensión de monoculturalidad como Argentina, son un impedimento real y concreto para el ejercicio de derechos por parte de la inmigración boliviana en el país, de manera particular el derecho a la educación.

La "escuela" argentina, en tanto instrumento sistemático de construcción de esa única identidad nacional y medio predilecto de trasmisión de una supuesta cultura homogénea, enfrenta serias dificultades al momento de recibir en sus aulas y rutinas, miembros provenientes de culturas diversas. El análisis y profundización de estos apasionantes desafíos está recién visualizándose y del avance en estos acercamientos, conocimiento y mayor comprensión de estas enriquecedoras diferencias, depende también, el trato igualitario que se pueda establecer.

Las experiencias observadas en las escuelas, principalmente de nivel primario, donde concurren cantidades significativas de niños "bolivianos", es que al conjunto de la comunidad educativa le cuesta muchísimo acordar una postura receptiva hacia este grupo de niños. En general pasa un tiempo importante, de dos a tres años, de tensiones y discusiones internas, 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", tiene bastante que ver con el comportamiento observado en los niños "bolivianos" sobre su desempeño escolar, aprueban con éxito las curiosas "evaluaciones" a las que les sujeta la comunidad educativa y obtienen altas calificaciones en su "rendimiento académico" y, en la mayoría de los casos, pasan a ser los estudiantes con los promedios más altos de la escuela.

En los proceso 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 genera 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 de culturas diferentes.

La actitud refractaria hacia los "extranjeros" en las monoculturas de los Estados Nacionales y su correlato natural en las escuelas, no favorece la comprensión del fenómeno migratorio, por lo que el sistema educativo se desentiende de las complejas situaciones concretas que debe pasar la familia migrante para lograr su inserción en el país y solo espera, pasivamente, que el niño cumpla con el requisito insoslayable de presentar ante la escuela el Documento Nacional de Identidad (DNI). Son excepcionales los casos en que la comunidad educativa se interesa por saber cuáles son las razones por

las cuales el niño "extranjero" tarda tanto en llegar con este documento a la escuela. Lejos de interesarse se suman a las exigencias y terminan aumentando las dificultades y presiones, agregando requisitos propios para el ingreso, permanencia y egreso.

Una experiencia diferente a lo descrito se ha desarrollado en una pequeña escuela primaria en la provincia de Río Negro, a la que asiste un grupo importante de niños "bolivianos" e hijos de bolivianos, pertenecientes todos a una comunidad de bolivianos residentes productores de ladrillos. En esta escuela el 60 % de los niños provienen de la comunidad ladrillera y las autoridades escolares, después de algunos años, adoptaron una decidida actitud receptiva. Esta actitud favorable de la escuela permitió un trabajo conjunto con 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 también sus familias. El proceso de regularización documentaria disparó y permitió el inicio de otros procesos de inserción social e intercambio cultural entre niños y familiares de ambos grupos, nativos e inmigrantes. Alrededor de esta escuela, se desarrollan en la actualidad, una serie de actividades interculturales que han generado un clima humano de convivencia, que permitió el inicio de otros tantos proyectos de desarrollo social y económico en la localidad.

En la experiencia relatada sintéticamente en el párrafo anterior, se encuentran en pleno proceso de implementación varios proyectos de desarrollo, de distinta envergadura, entre otros, uno de aumento y mejoramiento de la producción hortícola con la Sub Secretaría 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. Todos los proyectos incluyen a la población nativa e inmigrante sin distinción, propiciando que cada uno aporte a los demás, sus saberes particulares.

Esta pequeña experiencia alienta un horizonte esperanzador y diferente a la contrastante realidad que se describe a continuación en este apartado, pero que reafirma los caminos, o huellas, a seguir. Para que sigan surgiendo alternativas que superen las realidades de discriminación y violación de los derechos humanos de los migrantes, es absolutamente necesario auscultar las actuales realidades migratorias y deconstruir con el máximo de profundidad los procesos sociales de intolerancia e impedimento de acceso a derechos para los migrantes.

De todas maneras, la falta de DNI o residencia regular sigue presentándose como un obstáculo para el acceso o permanencia en el sistema educativo en la región. Para ampliar acerca de las dificultades en el ámbito educativo, el trabajo de Muñoz Villagrán (2005), a pesar de ser contemporáneo a la promulgación de la nueva Ley de Migraciones, tiene plena vigencia desde la perspectiva de los migrantes en mayor situación de exclusión, particularmente en cuanto a los problemas relativos al derecho a la educación.

Tal como se describe en la mencionada publicación, las restricciones en el acceso a la educación de niños y niñas migrantes, además de suponer la negación de un derecho

garantizado en los tratados internacionales y en la Constitución argentina, suponen la violación de un Convenio Bilateral específico con Chile en materia de educación y plenamente vigente en ambos países (firmado en 1975).

Allí mismo se examinan minuciosamente los problemas relativos al derecho a la educación que deben enfrentar los niños y niñas migrantes, con particular énfasis en la población chilena e hijos de migrantes chilenos. Entre otros, cabe mencionar: negación al acceso con base en la falta de DNI; obstáculos para las 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.

Por otra parte, otro tema recurrentemente mencionado es la negación a niños migrantes a ser los/as "abanderados/as" de su curso, en caso de cumplir con los requisitos académicos exigidos. En tal sentido, la condición de extranjero ha sido en diversas ocasiones invocada para negar a niños el hecho de ser abanderados de su curso, contradiciendo no sólo la igualdad de trato sino también componentes básicos de programas de integración.

III.3.2. No reconocimiento a los idiomas de Pueblo Originario. Dificultades de inserción. Pérdida de oportunidades

La monoculturalidad en el sistema educativo montado por los Estados Nacionales y copiados por las Provincias, lo hace discriminatorios no solo ante inmigrantes sino aún peor, sobre 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.

La homogeneidad es causal de discriminación en la actualidad pero también pérdida de oportunidades educativas y culturales de profunda riqueza. La homogeneidad impide el acceso a variados idiomas de los Pueblos Originarios. Solo en las Provincias de Río Negro y Neuquén, se desaprovecha la oportunidad de difundir y aprender el idioma del pueblo originario del lugar, Mapuche, pero también de pueblos llegados desde otros países, como Quechua, Aymara, Guaraní, Wolof, Portugués y otros que aportan los inmigrantes radicados en el lugar.

III.4. Derecho a la Salud

Para el derecho a la salud, la ley de migraciones dedica también un particular artículo, el nro. 8, el cual dispone que no se podrá negar o restringir 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. Asimismo, al igual que en el caso de la educación, las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a

los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. La insistente recurrencia en el texto de este artículo, también en el de educación, enfatizando algunos aspectos, merecen unas líneas, especialmente porque estas reiteraciones reflejan la conciencia de los legisladores en que este texto está luchando contra una pesada legislación anterior que, no sólo es absolutamente contraria, sino que se encuentra demasiado encarnada en la comunidad nacional.

El artículo comienza ordenando que *no podrá negársele* el derecho a la salud al migrante. En otra normativa, lo usual, es que fuese suficiente para que quedara claro el mandato. Sin embargo, en este caso pareciera que es necesario prever cuidadosamente algunas prácticas “culturales” y “naturalizadas” que, en muchos casos sin necesidad de la existencia de norma alguna, coartan derechos a los “extranjeros” por el solo hecho de serlos. 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, sino que 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 concluyentes 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*.

En relación con el párrafo siguiente del artículo, nos remitimos al capítulo inicial de este informe, en el cual se examina el paso de una política de control migratorio y denuncia (en cabeza de los centros de salud), hacia una basada en la obligación de orientar y asesorar a las personas migrantes para que puedan acceder a una residencia regular en el país.

Para finalizar este paréntesis semántico, reiterar que la irregularidad migratoria, tan bien abordada por los legisladores en este artículo, requiere ser cabalmente comprendida cuando se trata del ámbito de la salud, y más que en otros, porque la incompreensión en este caso puede costar vidas humanas. Tener la concepción que una persona porque es extranjera no tiene los mismos derechos y, más aun, que por estar residiendo de manera “irregular”, además de negarle el derecho la debemos castigar, es una concepción que interpela la conciencia individual y colectiva, en tanto se trata de una “cuestión pública”, de particular responsabilidad para el Estado y los gobiernos.

Respecto de la migración chilena en la Patagonia y reiterando que la referencia a ella es por ser la comunidad migrante ampliamente mayoritaria en este territorio, tiene otras normativas que debería contribuir a garantizarle el acceso a la salud y sin embargo se vuelve a constatar que el desafío del ejercicio pleno de derechos excede lo normativo, máxime si se trata de “extranjeros”.

Entre Chile y Argentina existe un Convenio específico de cooperación en materia de salud, firmado por ambos países el 26 de abril de 1996. Es el más reciente de los convenios y también el menos conocido, sin embargo 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 una serie de "Jornadas de Difusión de los Convenios Bilaterales", respondiendo a una iniciativa impulsada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y que contó con el respaldo y participación de diferentes áreas de los Gobiernos Nacionales de ambos países y también los respectivos gobiernos provinciales de Argentina. Además de difundir el Convenio de Salud, se debatía también los convenios de Trabajo y el de Seguridad Social.

Habiendo participado la Pastoral Migratoria de Neuquén de dos de las Jornadas mencionadas, en las ciudades de San Carlos de Bariloche y Neuquén, se puede afirmar que fueron significativamente útiles y oportunas para traer tranquilidad a autoridades gubernamentales de distintas áreas que asisten cotidianamente a población inmigrante chilena en el sur argentino, como también a la propios inmigrantes, que, representados en las "Jornadas" por sus dirigentes, encontraron en los convenios y en las jornadas un marco jurídico que expresaba una clara voluntad política a favor de la cooperación e integración.

El convenio establece un amplio marco de cooperación en materia de salud. Incluye promoción, protección, recuperación, intercambio de tecnología, capacitación de recursos humanos y una especial atención al tema de "poblaciones fronterizas", elaboración de programas conjuntos en prevención, vigilancia epidemiológica, pasantías, colaboración de otras áreas de gobierno, prevención de catástrofes, urgencias y emergencias. La cuestión de las realidades fronterizas ocupa un lugar destacado en el convenio y establece explícitamente su prioridad.

La amplitud y clara voluntad de cooperación expresada en el convenio queda trabada en su artículo 12º que crea una "comisión mixta, formada por representantes de los Ministerios responsables del área de salud pública de las partes" a los efectos de ser la responsable de la aplicación del mismo. Las dificultades se derivan precisamente de la dependencia que tiene el convenio de esta comisión mixta.

Al contrastar el convenio con la realidad del Corredor Araucanía – Comahue y los interesantes alcances para esta subregión, surge, entre otras falencias, que los Ministerios que representan a las partes, son Ministerios de Salud pero sin hospitales en las áreas de frontera. ¿Cómo aplicar el convenio entonces? No sólo no cuentan con servicios públicos de Salud en la zona sino que, además, desconocen la realidad en las zonas de frontera.

Otra dificultad, no exclusiva del ámbito de la salud, es la ausencia de convocatoria por parte del Gobierno Nacional a las provincias y regiones involucradas, para participar de la elaboración de los programas que prevé el convenio. Son las autoridades regionales y provinciales quienes podrían garantizar la operacionalización del convenio en aquellos territorios que son preocupación central del mismo. Plantearse una participación activa y protagónica de las provincias y regiones en la "comisión mixta" es el mecanismo

institucional que permitiría la aplicación real y más plena del convenio, como así también que se debiera utilizar a los Comité de Integración (antes Comités de Frontera) para la difusión y revisión permanente del funcionamiento de este y otros convenios binacionales en materia social.

Se suman a la Ley de Migraciones de Argentina y el Convenio Binacional con Chile, al igual que en lo planteado anteriormente respecto del derecho a educación, otras innumerables normativas de rango internacional, nacional, provincial y hasta municipal, referidas unas al derecho específico de salud y otras a los derechos de niñez en general. Sin embargo, y siempre desde el lugar del migrante, se debe recalcar que pese a la amplia normativa garantista existente y la abundancia de organismos dedicados a la promoción, defensa y control del cumplimiento de los derechos humanos, el acceso a la salud para un "extranjero" es en las provincias de Río Negro y Neuquén, un ejercicio complejo y nunca libre de dificultades.

En general, 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 Documento Nacional de Identidad argentino (DNI). La razón que se esgrime en todos los casos por parte de los funcionarios públicos responsable 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 entrevistados 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. No se tiene conocimiento directo de casos que quedarán sin atención, sin embargo sigue quedando el vacío legal específico y local que respalde al funcionario estatal interviniente, en su mayoría dependientes de los Estados provinciales o municipales. Es en el ámbito provincial y municipal precisamente donde se carece de normas acordes a las normas nacionales.

En el caso de niños migrantes, las dificultades de acceso a la salud son menores que en los adultos, y no sólo porque existen normativas adicionales que lo garantizan sino también porque existe una sensibilidad y voluntad de protección mayor en el conjunto de la sociedad. Los únicos casos en los que se advierten claras restricciones es cuando se trata de un niño con discapacidad. 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 Ejecutivo o resoluciones de organismos especializados, imponen como requisito, además del DNI, 20 años de

residencia en el país que en la mayoría de los casos no llegan a reunir, precisamente por tratarse de niños, tal como se ha explicado con mayor detalle en otros capítulos de este informe.

La ignorancia generalizada de las normativas generales de derechos humanos y las específicas de niñez y migración, son el escollo superior al momento que un migrante necesita ejercer su derecho a la salud.

III.5. Derecho a la Vida Familiar

Se ha querido plantear por separado en este breve apartado la cuestión de la vida familiar, porque para las zonas de frontera es altamente complejo y en ciertas circunstancias, de muy dificultoso cumplimiento. Las situaciones concretas son cotidianas y cuantitativamente numerosas pero al no estar abordadas sistemáticamente por ninguna entidad, no se encuentran tipificadas. La Pastoral de Migraciones de Neuquén explica los orígenes de este desafío y relata algunos casos a manera de muestra. En este estudio solo se alcanzará a enunciarlo y quedará pendiente un abordaje de mayor profundidad.

La cuestión que se constata como origen de los desafíos al estatuto de reunificación familiar es que en las zonas de frontera son numerosos los matrimonios mixtos entre nativos e inmigrantes. 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 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. Los hijos menores comienzan a ser disputados y, muchas de las veces, trasladados de un país a otro sin que ningún "árbitro" judicial que fiscalice si se está respetando la voluntad o bienestar de los niños.

En múltiples casos el cónyuge migrante se lleva a los niños con la autorización del otro, pero pasado un tiempo el autorizante se arrepiente, por variadas razones, como por ejemplo porque su ex se unió a una nueva pareja y considera que no es conveniente que sus hijos convivan con esta persona.

Se reitera esta situación en matrimonios no mixtos y donde ambos son migrantes residentes en Argentina, pero una vez separados, uno de los dos decide retornar al país de origen y con sus hijos o algunos de ellos. Con o sin acuerdo mutuo entre los cónyuges, de cualquier forma surgen disputas posteriores que hasta la fecha no tienen resolución judicial y, en la mayoría de los casos, ni siquiera tratamiento.

Cuando un matrimonio en situaciones de este tipo decidió separarse legalmente y tramitaron su divorcio vincular, los problemas posteriores por la "tenencia" de los hijos se complica aun más que en los casos que se manejaron extrajudicialmente y la razón fundamental es que su disputa por los hijos está sujeta a dictamen judicial, revertirla

para que responda a nuevas realidades, en la práctica, ha resultado absolutamente infructuosa.

En numerosos casos la disputa por la “tenencia” de los hijos se resolvió judicialmente en Argentina, a veces de mutuo acuerdo y otras no, pero pasado un tiempo, la realidad fue modificando pareceres en padres, hijos u otros familiares intervinientes de hecho, en uno o en ambos países. Aparecen entonces nuevas dificultades, que involucran ahora a los poderes judiciales de ambos países, y entre los cuales existen escasísimos canales de comunicación formal. El único medio existente de comunicación formal entre juzgados de ambos países debe pasar necesariamente por las respectivas Cancillerías, lo que multiplica la complejidad y lentitud ya suficientemente exagerada del poder judicial.

Argentina sostiene, en lo formal al menos, 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 Argentina. Es muy difícil que entiendan que cada provincia tiene su propio Poder Judicial y que este debe hacer cumplir las leyes que emanan de su propio Poder Legislativo. Suma complejidad para el cumplimiento de los derechos de los niños, como el derecho a la vida familiar, que las normativas provinciales difieren entre sí y de las nacionales.

Las variables en la casuística son muchas pero no es la ocasión para detenerse en ellas, se utilizan sintéticamente y sólo algunas para ilustrar la problemática y el desafío pendiente. Máxime cuando se debe contemplar una significativa cantidad de otras normativas en juego.

Parados siempre desde el lugar del migrante, en este caso del niño migrante, resulta por demás complejo el ejercicio del derecho de reunificación familiar que se consagra con tanta fuerza en la Ley de Migraciones de Argentina y otras normativas de diverso origen y rango.

IV. EL ROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS Y DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En este breve apartado describiremos algunas experiencias que dan cuenta de los niveles de atención (o no) a los derechos de la población migrante en la región, y en particular a la niñez, por parte de organismos públicos encargados de la tutela de los derechos de la población, así como por parte de instituciones de la sociedad civil.

IV.1. Los derechos de migrantes en la agenda de organismos públicos

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 el caso del INADI (Instituto Nacional Contra la Discriminación) y la Secretaría Nacional de Derechos Humanos. El Poder legislativo provincial, en ambas provincias, cuenta con Comisiones Especiales de Derechos Humanos y el Poder Judicial en su totalidad debería velar por el cumplimiento de cada derecho para cada persona.

A pesar de este significativo avance institucional, en diálogo con cada uno de ellos, se constata que ninguno de estos organismos hizo seguimiento acabado a algún caso de migrantes que han recurrido porque les fuera conculcado un derecho legalmente establecido. En la totalidad de los casos, presentados ante estas instituciones gubernamentales o bien ante organizaciones sociales, se resolvieron parcialmente por intervenciones directas y personal de algún representante de los organismos de derechos humanos ante la institución que impedía el ejercicio del derecho.

En los casos de salud, acompañando personalmente al migrante ante el centro de salud u hospital y entrevistándose con autoridades. En el caso de educación medió la misma modalidad en general. Usualmente no queda siquiera registro del hecho. Esta metodología, que tiene las ventajas de rápida resolución, tiene la desventaja de impedir la institucionalización del derecho y 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.

IV.1.1. Las Oficinas Municipales sobre Migración

En términos de respuestas de organismos públicos ante la nueva 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 nueva Ley de Migraciones ha permitido que la Pastoral de Migraciones de Neuquén pudiera 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. Hasta el momento, se han puesto en marcha 6 Oficinas, en las comunas de Cervantes, Zapala, San Martín de los Andes, Cutral Co, Centenario y Neuquén. Próximamente se abrirían en los municipios de Allen, Cinco Saltos, Vista Alegre, Plottier y Cipolletti. La finalidad central es que los estados municipales asuman un rol más protagónico en política migratoria, teniendo en cuenta que son el nivel estatal más cercano a la población.

Entre las iniciativas centrales que han desarrollado las Oficinas en este corto tiempo de funcionamiento, y sin tener precedentes en el país, está la promoción de actividades que sensibilicen acerca de la necesidad y conveniencia de avanzar en los

derechos políticos de los migrantes, tema escasamente abordado en la Ley 25.871. En este sentido, la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén presentó recientemente 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, de aprobarse, incorpora 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.

Esta Oficina en particular, incorpora desde su nombre el concepto de Desarrollo para destacar positivamente el impacto de las migraciones al Desarrollo Local, sosteniendo desde su creación cuatro supuestos 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 servicios de asesoramiento y trámites de radicación diariamente, ha organizado por tercer año consecutivo la "Jornadas Interprovinciales *El Migrante en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén*", que es su última edición contó con la participación como expositores de dos Investigadoras de la Universidad Nacional del Comahue, Ana Ciarallo y Verónica Trpin, al Vicepresidente del INADI Pedro Mauratian y al Juez Federal de Cámara de Paraná, Dr. Gabriel Chaussovski. Esta misma oficina promovió en la Legislatura Provincial un proyecto de Ley que amplía el Derecho a Voto de los extranjeros al nivel provincia.

En el caso de las Oficinas que se abrirían en el futuro próximo, y fruto del camino recorrido y aprendizaje realizados, se establecerían convenios de cooperación entre la Oficina Municipal, Clínica de Migración y Derechos Humanos y Centro de Estudios Legales y Sociales. Se plantea ampliar este tipo de convenios a otras organizaciones con sólidas trayectorias en el abordaje del fenómeno migratorio, como el caso de CAREF.

Recientemente se organizó desde la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén, un Curso – Taller de Capacitación Migratoria para la Asociación de Municipios de la Confluencia, que agrupa a 13 municipios del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. La Oficina de Neuquén contó para esta capacitación, a través de la Clínica de Migración y Derechos Humanos de la UNCo, con la participación como formadores, de especialistas del CELS, CAREF e Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús de Buenos Aires.

IV.2. Iniciativas de la sociedad civil

Por fuera del Estado se cuenta con una amplia gama de organizaciones abocadas al tema derechos humanos. La CTA y los principales sindicatos cuentan con Secretarías de Derechos Humanos. La Universidad Nacional del Comahue ha creado recientemente – 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, entre los tradicionales existe Madres de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), Servicio de Paz y Justicia, 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.

A diferencia de ello, en cuanto a iniciativas más estructuradas e institucionales en la temática migratoria, cabe hacer mención de algunos ejemplos a destacar:

La Universidad Nacional del Comahue, que abarca las provincias de Río Negro y Neuquén, creó 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 migrantes.

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.

La creación de la Clínica ha aumentado progresivamente el interés por el fenómeno migratorio en diferentes ámbitos dentro de la Universidad Nacional del Comahue, además del académico, también la dimensión política y social, generándose 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 fuera de la universidad. En lo estrictamente académico y hacia el interior de la universidad, se han incorporado en el último año carreras novedosas para este tipo de prácticas como son las carreras de Economía, Agronomía y Turismo. 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.

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, interés por el fenómeno migratorio e incidencia pública.

Por su parte, la Pastoral de Migraciones de Neuquén se encuentra implementando un Programa de Cursos-Talleres de difusión y manejo de la Ley 25.871 en toda la Patagonia Argentina, que tendrá una duración de dos años y cuenta con la financiación de la Fundación AVINA, de origen empresarial. El Programa prevé dos Cursos – Talleres por cada localidad seleccionada, uno para profundización en conocimiento y aplicación de la Ley 25.871 y un segundo para diseñar la creación de mecanismos institucionales y normativas locales que fortalezcan y garanticen la aplicación de la ley Nacional en las realidades locales.

El Proyecto tiene previsto la realización de cursos – talleres en, al menos, 8 lugares cabeceras, y posibilitando la participación de representantes de alrededor de 60 localidades de la Patagonia Argentina. Este mismo Programa le ha permitido a esta Pastoral la edición de 6.000 ejemplares populares de la Ley de Migraciones, y para los cuales ha conseguido también sumar el aporte de la Municipalidad de Neuquén y la Universidad Nacional del Comahue. El mismo proyecto posibilitó el diseño y publicación de un manual guía para los talleristas que lideren los cursos – talleres, con la intencionalidad que los mismos se puedan continuar realizando de manera autogestionaria.

V. REFLEXIONES FINALES

Esta breve descripción sobre la situación de los derechos de niños y niñas migrantes en las provincias de Neuquén y Río Negro revela que, aún con los importantes avances que se han dado con el cambio de la ley de migraciones y el plan de regularización migratoria, aún resta mucho por transitar para la efectiva aplicación de esa norma en todo el territorio argentino.

Uno de los principales factores que han contribuido a esta situación es la ausencia, en primer lugar por parte del Estado nacional, y luego por las provincias, de campañas dirigidas a difundir el contenido de la ley migratoria, y capacitar debidamente a los organismos públicos. A eso se le suma la falta de acciones por parte de autoridades

provinciales y municipales, para adecuar el marco normativo a lo que establece la nueva ley migratoria y su decreto reglamentario.

Las áreas en las cuales se verifica con mayor asiduidad esta realidad son las de la educación y la salud, en donde la irregularidad migratoria puede seguir siendo un obstáculo central para el acceso en igualdad de condiciones por parte de las personas migrantes, y específicamente los niños y adolescentes.

También cabe destacar la ausencia de abordaje de la situación de los derechos de las personas migrantes, en general, y niños/as, en particular, por parte de organismos públicos encargados de la tutela y protección de los derechos humanos de toda la población.

De todas maneras, cabe resaltar la elaboración de iniciativas sumamente importantes, como la creación de oficinas de migración en diferentes municipios de estas provincias, las cuales pueden ir cumpliendo progresivamente un rol fundamental en el acceso a los derechos humanos por parte de la población migrante que habita en cada una de esas jurisdicciones. Asimismo, proyectos implementados por instituciones de la sociedad civil están jugando un papel central en la difusión de la nueva ley de migraciones y la promoción de los derechos de la población migrante.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARENDRT Hannah (1991) *La reconstrucción de los derechos humanos Un diálogo con el pensamiento*, Fondo de Cultura Económica, México.

BUTLER Judith, CHAKRAVORTY SPIVAK, Gayatri (2009) *¿Quién le canta al Estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia*, Paidós, Buenos Aires.

CERIANI CERNADAS, Pablo y Ricardo FAVA (eds.) (2009) *Políticas migratorias y derechos humanos*, Ediciones de la UNLa, Buenos Aires.

DIÁLOGOS MIGRANTES, Número 2, 2009 MIGRACION Y DERECHOS HUMANOS. Revista del Observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migraciones OCEMI, Servicio Colombo Ecuatoriano de Migraciones SECEMI, Fundación Esperanza, Impreso en Bogotá Colombia.

DIÁLOGOS MIGRANTES, Número 3, 2009 MIGRACION Y REDES SOCIALES. Revista del Observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migraciones OCEMI, Servicio Colombo Ecuatoriano de Migraciones SECEMI, Fundación Esperanza, Impreso en Bogotá Colombia

LACOSTE, Pablo (2003) *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1535-200)*, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Santiago de Chile. Impreso en la Argentina

MOMBELLO, Laura (2006) "Alternativas de atención en salud basadas en la interculturalidad. La cercanía barrial y la acción institucional", en JELIN, Elizabeth (dir) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, IDES, Buenos Aires

MUÑOZ VILLAGRÁN, Jorge L. (2005) *Los "Chilenos" en NEUQUÉN – ARGENTINA... idas y venidas*, Educo, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Capítulo 4

Niñez migrante y derechos humanos en el noroeste argentino (provincia de Jujuy)

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe, además de valerse de las clásicas herramientas de la investigación académica, se nutre del intercambio y la construcción participativa de conocimientos o conclusiones sobre la temática que cada uno de las personas entrevistadas pudo aportar desde la experiencia personal e institucional.

La investigación fue realizada por un equipo de trabajo multidisciplinario conformado por miembros de la clínica jurídica ANDHES-UCSE, y el equipo de la Pastoral Migratoria de la Quiaca a cargo del Hno. Manolo Pliego. Una parte del equipo tuvo su lugar de trabajo en la Ciudad de San Salvador de Jujuy, Ciudad Monterrico, Ciudad Perico y el Carmen. El equipo de la Pastoral Migratoria de la Quiaca, trabajó en esta ciudad y en las localidades aledañas limítrofes con la República de Bolivia.

Tal como fue mencionado, el informe tiene como objetivo general examinar la situación de los derechos humanos de niños y niñas migrantes en la zona de frontera de Argentina – Bolivia, en la provincia de Jujuy, y el cumplimiento de los estándares de satisfacción establecidos en la ley nacional 25.871.

Dicho objetivo general implicó objetivos específicos: a.- El relevamiento normativo vigente en la provincia, para evidenciar el grado de adecuación de la misma a la normativa nacional e internacional; b.- Otro dirigido a delinear analítica y críticamente el estado de situación de la satisfacción efectiva de los derechos humanos de los niños/as migrantes, específicamente del derecho a la educación, a la salud y a la identidad, en las localidades antes mencionadas.

En cuanto al primer objetivo, la tarea central consistió en una investigación exploratoria que inició con una revisión bibliográfica dirigida a lograr una aproximación al estado en el que se encuentra temática abordada.

Para identificar nudos problemáticos y avanzar en el análisis, la tarea estuvo operativamente dividida en dos grandes ejes:

1. El análisis normativo/formal para el cual se relevó la Constitución Provincial, Leyes y Reglamentos de las instituciones públicas provinciales; las cuales fueron analizadas a la luz de la Constitución Nacional, tratados internacionales y la Ley 25871.

2. El otro eje del análisis, tuvo su base en la realización de entrevistas semi-estructuradas que indagaron acerca de la percepción, conocimiento y grado de cumplimiento de los derechos por parte de operadores públicos de salud, educación, empleados del registro civil, personal del poder judicial, empleadores rurales.

Finalmente las entrevistas a personas migrantes usuarias de los distintos servicios públicos mencionados.

Estas instancias permitieron conocer las percepciones de distintos actores sociales respecto del efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en los órdenes normativos vigentes, las críticas referidas a los mecanismos ingreso al sistema público y sugerencias para su mejora.

I.1. Especificaciones

El relevamiento normativo consistió en la lectura analítica del cuerpo normativo referido a la temática, poniendo especial atención a los derechos enumerados en la Constitución Provincial y las leyes que contemplan las situaciones de infancia en Jujuy.

Las entrevistas que se realizaron fueron semi-estructuradas dirigidas a operadores de la salud, de educación, del registro civil, del poder judicial, representantes de empleadores de cultivos temporales, grandes productores y usuarios de los servicios públicos mencionados.

El criterio de selección de entrevistados fue diferente para cada uno de los actores, así en cuanto a los operadores de salud, se tuvo presente la población migrante en distintos barrios de la capital, y hospitales de cabecera en San Salvador de Jujuy y La Quiaca.

Respecto de la intención de heterogeneidad de la muestra, se evaluaron distintas variables a tener en cuenta en la selección como ser: barrios donde reside un número significativo de migrantes bolivianos, en los mismos se entrevistaron a los operadores de salud, de educación a dependientes de la oficina del Registro Civil.

Atendiendo la realidad de la población de trabajador migrante y, en base al análisis de datos recabados de algunos dependientes de la Dirección Nacional de Migración, del Consulado de Bolivia, y residentes bolivianos en Jujuy, hemos decidido entrevistar a los directivos de escuelas, docentes, enfermeros, médicos, responsables de programas, asistentes sociales, etc.

Respecto de los productores empleadores, decidimos entrevistar a los que producen mayor cantidad de hectáreas de tabaco, como así también, a algunos miembros de la comisión directiva de la Cámara de Tabacaleros de la Provincia de Jujuy - entre otros, capataces de finca, encargados de personal-.

Las entrevistas estuvieron estructuradas a partir de tres ejes:

a) el *“conocimiento acerca de los derechos que asisten a los migrantes en general y a los niños/as en particular”* se buscó indagar acerca del grado de conocimiento que los actores tenían acerca de la ley 25.871, y la obligación del Estado de garantizar los distintos derechos a los niños/as migrantes, independientemente de su situación migratoria;

b) el *“empleo de los mecanismos de ingreso a los servicios de salud, educación y programas sociales”* que estuvo dirigido a conocer si los mecanismos o protocolos de

procedimiento para el ingreso eran empleados por los entrevistados, o si se tenía conocimiento de experiencias cercanas; y

c) el eje *“percepción del uso o no de la población migrante respecto de los servicios y programas brindados por el Estado”*, que buscó conocer cuál era la opinión de los entrevistados acerca de la situación real en la que se encuentra una persona fuera de su país de origen.

I.2. Observaciones:

a. Los valores numéricos que se enuncian en los documentos son estimaciones, ya que no existe la producción fehaciente de datos estadísticos públicos, en los lugares donde se llevo a cabo la investigación.

b. La investigación se llevo a cabo en el período de comprendido entre el mes de mayo del 2009, hasta el mes de enero del 2010.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN LA PROVINCIA DE JUJUY

Según los índices oficiales, la población migrante Boliviana en la Provincia de Jujuy asciende al 4,2% de un número total aproximado de 611.888 habitantes¹¹³. Esta cifra no es compartida por los responsables de organismos migratorios provinciales, ni por las organizaciones no gubernamentales que trabajan con la población migrante boliviana. De acuerdo a la información recolectada, y los datos estimativos del censo nacional realizado en el año 2001, se estima que un porcentaje comprendido entre el 13% y 20% de la población provincial son migrantes bolivianos.¹¹⁴

Entre las causas que generan la diferencia de los porcentajes, se encuentra la migración *“silenciosa”*, o aquella que no es registrada por los organismos migratorios, ya que debido a la amplia extensión de la frontera Argentina-Bolivia, ingresan al país por los lugares habituales aunque no autorizados.¹¹⁵ También se puede sumar a las causas de no registración, las temporadas de trabajo agrario en la provincia, que comienza a partir del mes de agosto de cada año y recepta una cantidad importante de mano de obra migrante. Muchos de estos trabajadores no ingresan por pasos habilitados, ya que carecen de la documentación del país de origen. De esta masa de trabajadores, cuyas edades quedan comprendidas entre los 15 y 30 años, un porcentaje aproximado del 5% se establece definitivamente en la Provincia.¹¹⁶

La cantidad de productores tabacaleros activos en la Provincia de Jujuy es de aproximadamente ochocientos (800) sobre un total de un mil doscientos (1200).¹¹⁷ La campaña de tabaco da comienzo en el mes de agosto y dura hasta el mes de abril del

¹¹³ Censo Nacional (INDEC, 2001).

¹¹⁴ Investigación realizada por la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE, y Proporciones rescatadas del Censo 2001.

¹¹⁵ Investigación realizada por el equipo de Pastoral Migratoria.

¹¹⁶ 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). Todos los datos numéricos que no tengan como fuente el Censo 2001 INDEC, son valores aproximados.

¹¹⁷ Investigación de la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Cámara de Tabacaleros de la Provincia de Jujuy).

año entrante. El período de la producción que requiere mayor mano de obra queda comprendido entre los meses de noviembre-febrero. En Jujuy se cultivan entre 18.000 y 25.000 hectáreas por campaña. La última producción fue de 19.600 hectáreas. Cada hectárea para su cultivo y producción necesita de ocho (8) obreros, de los cuales al menos dos (2) son trabajadores migrantes. Esto nos lleva a un número aproximado de 40.000 migrantes trabajadores, de los cuales el 20% ingresa con el grupo familiar que puede estar constituido por la pareja de trabajadores y dos hijos menores de 10 años.

De éste número, el 15% se establece definitivamente en la Provincia de Jujuy. Otro grupo, sigue el circuito de temporadas laborales y, se trasladan 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 a la que asciende la población migrante trabajadora, se refiere específicamente a la que ingresa para la producción tabacalera, sin considerar la zafra, que también demanda un alto número de trabajadores.¹¹⁸

II.1. Movimientos migratorios en la frontera La Quiaca-Villazón

En la zona de frontera, se pueden observar distintas situaciones por las que atraviesan las familias migrantes:

a. La mayoría de las familias trabajadoras que ingresan al país por el paso fronterizo de La Quiaca-Villazón, pertenecen a grupos vulnerables y de muy bajos recursos. Una vez que llegan a la Ciudad de La Quiaca y, debido a la falta de fuentes de trabajo, la familia se separa, 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 o el interior de la misma, a la espera del envío de remesas y la posibilidad lograr la reunificación del grupo familiar.

b. Un número importante de mujeres jóvenes de condiciones muy humildes y sin documentación de su país de origen, ingresan por pasos no habilitados con el fin de establecerse en el país en busca de mejor la calidad de vida. Pueden trabajar como empleadas domésticas, o dedicarse al pastoreo de ganado en el campo o interior de la Ciudad de La Quiaca. Ambas labores tienen una retribución dineraria mínima. Estas personas provienen de una de las zonas más pobres de Bolivia: el Norte de Potosí y Cochabamba¹¹⁹.

II.2. Niñez y Migración en Jujuy (niños migrantes, hijos de migrantes bolivianos nacidos en Argentina)

¹¹⁸ Investigación de la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Cámara de Tabacaleros de la Provincia de Jujuy, grandes productores, cooperativa de tabacaleros de Jujuy).

¹¹⁹ Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca.

Existe un número importante de adolescentes no acompañados que ingresan al país a partir de los 14 años de edad, con fines laborales. La forma de ingreso generalmente es en situación migratoria irregular¹²⁰.

Los niños bolivianos pueden ingresar a la República Argentina acompañados por ambos padres, por uno de ellos, y 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. Es requisito necesario la cédula de identidad para el ingreso.¹²¹

Entonces, si el grupo de trabajadores migrantes está compuesto por adolescentes, en su gran mayoría ingresarán a trabajar en labores rurales, por lo general no son registrados conforme a la normativa laboral vigente en el país, por la falta de documentación del país de origen y la edad de los mismos. Esto genera abusos por parte de los empleadores en el resguardo y garantía de los derechos que le asisten, conforme a la normativa ya desarrollada. El trabajo de investigación realizado por los equipos de trabajo, como veremos más adelante, dan 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.

III. LA LEY 25.871 Y LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN EL MARCO NORMATIVO PROVINCIAL

III.1. Constitución Provincial

Para hacer una evaluación del marco normativo provincial y su adecuación con la norma nacional, partimos desde el análisis de la Constitución Provincial y las leyes que regulan la situación de infancia.

El preámbulo de la Constitución Provincial dice: *"Nosotros, los representantes del pueblo de Jujuy, reunidos en Asamblea Constituyente por su voluntad y elección, con el objeto de consolidar las instituciones democráticas y republicanas, reorganizar los poderes del gobierno, reafirmar el federalismo, asegurar la autonomía municipal, mantener el orden interno, proveer a la seguridad común, afianzar la justicia, proteger los derechos humanos, impulsar el progreso, promover el bienestar general, fomentar la cooperación y solidaridad en una sociedad sin privilegiados y perpetuar los beneficios de la libertad, igualdad, educación, cultura y salud para nosotros, para nuestra posteridad y para quienes deseen habitar en este suelo..."*. El artículo 14 lo establece como *fuerza interpretativa para establecer el alcance, significado y finalidad de las cláusulas constitucionales*.

El artículo 24 protege los derechos personalísimos de la siguiente manera: *"Los derechos al nombre, a la imagen y otros derechos personalísimos están reconocidos y*

¹²⁰ Investigación de la Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Cámara de Tabacaleros de la Provincia de Jujuy, grandes productores, cooperativa de tabacaleros de Jujuy).

¹²¹ Normativa vigente, según el consulado de Bolivia en Jujuy.

protegidos por esta Constitución y la ley". En igual sentido el art 25, refiere extensamente al derecho de igualdad ante la ley: "1. *Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos y gozan de igual protección de la ley en iguales condiciones y circunstancias. No se admite discriminación alguna por motivo de raza, color, nacionalidad, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, posición económica, condición social o de cualquier otra índole. 2. La Provincia no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos los habitantes, sin otras condiciones que las acreditadas por su idoneidad y méritos, son admisibles por igual en los cargos y empleos públicos, conforme a esta Constitución y la ley. 3. Nadie podrá invocar ni ser colocado en una situación de privilegio ni de inferioridad jurídica sin que medie expresa disposición de la ley...*".

El artículo 37 se refiere a la libertad de aprender manifestando que: "*La libertad de enseñar y aprender, siempre que no viole el orden público o las buenas costumbres, es un derecho que no podrá coartarse con medidas de ninguna especie...*".

Por su parte, el artículo 35 limita el derecho de circulación y residencia para aquellas personas que se hallen *legalmente en el territorio de la Provincia conforme a la ley*, lo cual podría suponer un obstáculo para el tránsito de migrantes en situación irregular (de todas maneras, por la ley de migraciones 25.871, tal circunstancia no podría derivar en la detención de la persona).

En la enumeración de los derechos y garantías de la que gozan los habitantes de la Provincia, no hace ninguna distinción entre los nacionales y extranjeros, con la excepción mencionada sobre circulación y residencia, por lo que todos los derechos deben interpretarse conforme a los principios contenidos en el preámbulo en concordancia con el artículo 14, que se les garantizará a todos los habitantes de la Provincia y a los que quieran habitar éste suelo la igualdad ante la ley en igualdad de condiciones.

III.2. La Ley 4055 "Ley Orgánica del Poder Judicial"

Dentro del Capítulo VII, denominado "Defensores de Menores e Incapaces", se detallan las funciones y competencias que se les asigna. Esta normativa no presenta una adecuación a la Convención de Derechos del Niño, ni a la Ley de Migraciones. No tiene incorporada la doctrina del niño sujeto titular de derechos y menos aún, los principios tendientes a considerar "el interés superior del niño", observándose las viejas líneas del Patronato desde la doctrina de niño objeto de protección.

Entre las funciones y competencias a cargo del "Defensor de Menores e Incapaces" establece:

1. Cuidar de los menores e incapaces huérfanos o abandonados por los padres, tutores o encargados y resolver su colocación;
2. Pedir el nombramiento de tutores o curadores para los menores e incapaces, en los casos en que la ley lo requiera, debiendo mientras se tramitan las diligencias judiciales, colocarlos convenientemente, de modo

que sean educados o se les dé oficio o profesión; 3. Tomar todas las medidas necesarias para la seguridad de la persona y bienes de los menores e incapaces; 4. Realizar las gestiones del caso para impedir los malos tratos a los menores e incapaces; 5. Intervenir en lo relativo al nombramiento de tutores o curadores, sean testamentarios, legítimos o dativos, deduciendo las demandas necesarias en su caso; 6. Exigir que los representantes de los menores deduzcan las acciones que interesen a éstos, o deducirlas cuando aquellos no lo hicieren; 7. Pedir la remoción de los tutores o curadores por causa legal y ejercer todos los demás actos tendientes a la protección de los menores, como lo haría un buen padre de familia; (...) 14. Ejercer judicial o extrajudicialmente todos los actos o gestiones convenientes para la protección de los menores e incapaces y todas las funciones que atribuye el Código Civil y otras leyes nacionales y provinciales al Ministerio de Menores, salvo en las causas de trabajo”.

El Defensor de Menores podrá: proceder de oficio y extrajudicialmente en la defensa de las personas o intereses puestos bajo su custodia; hacer comparecer a su despacho a cualquier persona cuando a su juicio sea necesario para el desempeño de su Ministerio y pedir las explicaciones o contestar cargos por mal tratamiento a los menores e incapaces, pudiendo solicitar el auxilio de la fuerza pública. Con el mismo objeto, puede dirigirse a cualquier autoridad o funcionario público; hacer arreglos extrajudiciales con los padres sobre prestación de alimentos a sus hijos. Se le otorga al defensor amplia facultad de disponer la “colocación” de los menores que cumplan de alguna manera con las situaciones enunciadas. Se decide directamente sobre un niño-objeto de protección, y denota ausencia para el rol que debe cumplir la familia.

En la práctica los equipos interdisciplinarios, son los que tienen a cargo realizar la investigación necesaria y elevarla a los defensores para que estos actúen en representación de los niños.

III.3. La Ley 4721 “De Creación de los Juzgados de Menores”

Esta ley, promulgada en el 1994, con espíritu proteccionista, mantiene la vieja doctrina de la situación irregular de los menores de edad. No está adecuada a la CDN y otorga amplias facultades respecto de la situación y disposición de los niños al juez de menores. Establece como principio rector: *“Los Magistrados y funcionarios que participen en jurisdicción de menores ajustarán su atención a un criterio tutelar del menor, teniendo en vista como objetivo fundamental, la obtención del normal desarrollo integral de éste. Así siempre que fuere posible tutelar al menor con una restricción menor de su libertad y un mayor grado de contacto con su medio habitual y su permanencia en él, los Jueces de Menores optarán por ésta vía. La internación del menor sólo se resolverá cuando no quede otro recurso para proveer a su seguridad y a la comunidad”.*

Organiza a los Juzgados de menores con dos secretarías:

a. La Secretaría Penal y Contravencional, a la cual le corresponde el conocimiento de todos los casos en que un menor apareciere implicado en un delito, falta o

contravención; aún cuando fuere en participación con mayores de dieciocho (18) años, pero sólo respecto de los menores de edad.

b. La Secretaría Asistencial, que está a cargo de licenciados en trabajos sociales con experiencia y conocimiento en menores de edad, tendrá entre sus funciones, asistir al Juez y al Ministerio Público; tomar conocimiento de visu del menor de edad y todas las circunstancias que rodean el caso, para lo cual deberán levantar investigación respecto del mismo, de su familia, del medio ambiente en que vive, de la educación recibida, del concepto que merece de sus maestros, de la salud, etc. Con todos estos antecedentes y por cualquier otro requerido por el Juez se compilará en una ficha biosocial del menor de edad que será completada con los exámenes pertinentes para determinar la personalidad de aquel, asistir y vigilar a los menores de edad puestos bajo su control practicando las diligencias necesarias para su mejor orientación o integración familiar y social y propendiendo a su capacitación intelectual y laboral a través de las instituciones públicas que tengan como objeto tal fin.

El Juez de menores actúa ante toda denuncia que se formulara por un delito y/o contravención en la que estuviera implicado un menor de edad, sea como autor o cómplice. En el caso de tratarse de cuestiones asistenciales, posterior a la intervención que realizará el Juez, previa denuncia de la situación en la que se encuentra el niño, los cuerpos interdisciplinarios son quienes realizan la investigación del caso.

El Juez de Menores puede actuar de oficio o por instancia del Agente Fiscal, de la Dirección General de Minoridad y Familia (hoy, Secretaría de Infancia), Defensoría de Menores, parte interesada o por denuncia.

La autoridad policial al tomar conocimiento de que un menor de edad se le imputa la comisión de un delito, falta o contravención o estuviere en situación de abandono o peligro material o moral, remitirá al Juez de Menores en el término de veinticuatro horas la denuncia y una información detallada de los hechos y demás datos útiles a la investigación.

III.4. La Ley 4722 De Protección a la Minoridad

Esta ley tiene por objeto *"...la protección a la Minoridad, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Jujuy (art. 46, Protección a la Niñez). Complementa las normas que regulan el funcionamiento de la Dirección General de Minoridad y Familia y las correspondientes al ámbito judicial."*. Respecto de las garantías de las que gozan las personas menores de edad establece: *"Los menores de edad gozan irrestrictamente de las garantías que la Constitución de la Provincia de Jujuy reconoce a las personas en general y a los menores en particular. La Provincia de Jujuy adhiere expresamente a la Ley Nacional N° 23.849 que aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas"*.

La enumeración de los derechos de los que gozan los niños, realizada en el art. 3°, tales como la protección integral, la permanencia en el seno familiar, protección

contra toda forma de perjuicio o discriminación por razones raciales, sociales o religiosas, a la libre expresión de sus ideas en los asuntos que puedan afectarlo, a la libertad ambulatoria, a la no explotación y protección contra la negligencia de los responsables, entre otros, no establece diferencia alguna entre los nacionales o extranjeros, para hacer efectivos los mismos, quedando obligado el Estado, la familia y la sociedad civil para velar por su cumplimiento.

El art. 5 de la norma prevé las medidas a tomar por el Estado para garantizar el derecho a la salud de los niños, con el fin de reducir la mortalidad infantil, combatir la desnutrición, asegurar la prestación de la asistencia primaria sanitaria de *todos* los niños, desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

La norma se encarga específicamente de regular la situación de las madres menores de edad, y dispone: *"La menor de edad en estado de gravidez y en su período de lactancia, tiene derecho a la protección y ayuda especial del Estado. La madre menor, sola y único sostén de familia, deberá ser asistida por el Estado en forma integral, garantizándole alimentos, alojamiento, vestimenta y medicamentos"*.

Queda facultado el Poder Ejecutivo Provincial, a adoptar las medidas administrativas conducentes para lograr los recursos que demanden la ejecución de las políticas públicas y efectivización de los derechos previstos en la norma, habilitando incluso al Ejecutivo a recurrir a la cooperación regional, nacional e internacional en caso de resultar necesario.

III.5. La Ley 5288 "De protección integral de la infancia y adolescencia"

Sancionada en el año 2001, esta ley desarrolla la doctrina de la protección integral de la infancia, y el niño 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 la infancia en la Provincia, y la Dirección de Infancia y Familia como órgano de ejecución de las políticas diseñadas. Es una norma adecuada a la CDN, sin embargo no se avanza con la reglamentación de la misma, por lo tanto, su aplicación es parcial.

La ley engloba tres grandes ejes de derechos asegurados por la CDN. 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 se crea 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.

El texto de la Ley, entre sus primeros artículos enmarca los objetivos 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, estado, sociedad en todas sus etapas evolutivas, con lo que da una idea que se debe entender por interés superior del niño.

III.6. Reflexiones sobre el marco normativo en la provincia

La normativa nacional sobre infancia (ley Nacional de “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”, Ley No. 26.061) no tuvo una adhesión por parte del Poder Legislativo Provincial, aunque sí ha tenido reconocimiento jurisprudencial por parte de los tribunales locales, así como también su aplicación por la Dirección de Infancia y Familia de la Provincia de Jujuy.

Respecto de las leyes descritas que se encuentran vigentes en la provincia, cabe resaltar que las contradicciones respecto del abordaje de la situación de infancia son manifiestas. Por ello, quedará a criterio de quienes están facultados para aplicarla, y de la petición que realice la parte afectada o involucrada en cada caso concreto.

Finalmente, en lo relativo a los y las migrantes, puede señalarse que las leyes 4722 y 5288 son las que mayor adecuación presentan respecto de la Ley 25871 en lo que se refiere a la garantía de los derechos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad, condición migratoria o cualquier otra. Sin embargo, como se examinará a continuación, en la práctica puede apreciarse una segregación étnica significativa, que repercute en directo perjuicio de la población migrante y genera responsabilidad del Estado por el incumplimiento de la normativa vigente.

IV. 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 el país. En este sentido, el análisis se centrará en los problemas y obstáculos identificados en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos que reconoce a todas las personas migrantes (y sus hijos) la ley 25.871.

IV.1. Derecho a la Salud

A nivel normativo, se encuentra ampliamente garantizado el derecho de acceso a la salud para todos los niños que habitan en la Provincia de Jujuy. Sin embargo, las prácticas hospitalarias y en el diseño de programas sociales, pueden convertirse en algunos casos como métodos de exclusión del sistema para aquellos niños que no reúnen algunos requisitos formales, considerados indispensables por algunos centros de salud u otros organismos conexos, para poder recibir las prestaciones correspondientes.

A modo de ejemplo, el plan *Nacer* está diseñado para asistir a aquella 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 6 años, mujeres embarazadas y puérperas (mujeres hasta los 6 meses

después de ocurrido el parto). Los requisitos para ser beneficiario: a) La no afiliación a ninguna obra social, tanto del responsable como del niño; b) DNI de ambos; c) domicilio constituido en la Provincia, y d) certificados de vacunación.

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 a que cubre el mismo Puesto de Salud, para ser tenido como tutor. Para acceder a este plan es requisito esencial el DNI del niño, el cual debe ser argentino, puesto que la ficha no permite otro tipo de DNI. Este plan está destinado a la población nacional y migrante en situación migratoria regular, por lo cual, el DNI es requisito necesario y excluyente, en contradicción con el artículo 8 de la ley de migraciones¹²².

Existe otro Programa Alimenticio con la provisión de leche, que no hace diferencias 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 el DNI de alguno de los padres y del niño, sin lo cual no podrá revestir la calidad de beneficiario. La justificación realizada por parte de los responsables del programa, refiere a la imposibilidad de registrar la entrega de estos beneficios sin el número del DNI.¹²³

En los hospitales cabeceras de departamentos de lugares donde existe fuerte demanda de mano de obra rural, se incrementa la atención de migrantes bolivianos en el período comprendido entre los meses de noviembre y febrero. En éste período, se detectan casos de diarrea, desnutrición y enfermedades directamente relacionadas con la alimentación y las inclemencias del tiempo.

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, escasa cantidad de carne y lácteos. No se realiza una dieta diferenciada para los niños. Las tareas se ejecutan en el campo, lejos de la vivienda, y los niños son trasladados también 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 de conservar adecuadamente los alimentos para el consumo de los hijos, trae aparejado el deterioro de la salud de éstos.¹²⁴

En los hospitales visitados, no existe protocolo de intervención para aquellos casos en los cuales los niños ingresan en forma reiterada al Hospital o no superan las

¹²² Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a operadores de la salud en Puestos de Barrios, en la Ciudad de San Salvador de Jujuy).

¹²³ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a operadores de la salud en Puestos de Barrios, y dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia).

¹²⁴ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a productores tabacaleros, miembros de la comisión directiva de la Cooperativa del Tabaco de Jujuy, encargados de fincas, operadores de salud de los hospitales de El Carmen y Moterrico).

afecciones por negligencia de los padres. Los operadores sanitarios, no dan cuenta de la situación a los Centros de Atención de la Infancia, Adolescencia y Familia (CAINAF), para que estos tomen intervención en las causas, 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.¹²⁵

FUDESTA (Fundación del Sector Tabacalero), en trabajo conjunto con la Provincia de Jujuy, ejecutaron el "Programa Provenir"¹²⁶ para contención de niños hijos 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 al niño tres comidas diarias. Estos espacios fueron aprovechados en su gran mayoría por niños argentinos, hijos de trabajadores argentinos. La condición migratoria en algunos casos irregular, impide por el temor siempre presente de expulsión, que los niños participen y se relacionen en los espacios mencionados¹²⁷. Otro factor a tener en cuenta en estos casos, es la barrera del idioma, los niños mayores de 7 años dominan el quechua y el castellano, pero los niños menores de esa edad, sólo hablan quechua, por lo que resulta difícil dejarlos al cuidado de personas que no dominen su idioma¹²⁸.

IV.1.1. Migración y salud materna en zonas rurales

Según la información recabada en las entrevistas realizadas a los operadores de salud, y a usuarios del servicio, es común que durante el embarazo la mujer no se realice los controles indicados para el período de gestación, y tampoco reciben la visita de los agentes sanitarios en sus domicilios. Surge que entre los impedimentos que se presentan para llegar a los puestos de salud u hospitales, es el trabajo que desempeñan las mujeres migrantes, las cuales por lo general están encargadas del pastoreo de ganado, obligadas a rotar durante las diferentes estaciones del año en busca de los mejores pastos. La naturaleza del trabajo dificulta hacer un seguimiento adecuado del embarazo, el cual se complica si se trata de un embarazo de riesgo.

Los operadores entrevistados y las usuarias del sistema de salud concluyen que las mujeres trabajadoras migrantes que residen en las zonas rurales no reciben atención por diferentes motivos, tales como los siguientes: 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.

¹²⁵ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Operadores de salud de los hospitales de El Carmen y Monterrico).

¹²⁶ Programa Provenir, tendiente a alejar de las tareas de campo a los niños de las zonas tabacaleras, mediante talleres recreativos los tendrán continuidad durante el año con apoyo escolar.

¹²⁷ Colaboran para el funcionamiento del mismo, las Cámaras y Cooperativas de Tabaco de Salta y Jujuy, y empresas del sector, y a nivel nacional 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.

¹²⁸ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a productores tabacaleros, miembros de la comisión directiva de la Cooperativa del Tabaco de Jujuy, encargados de fincas, operadores de educación).

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 la situación. 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. Si es positivo, se le hace entrega de un certificado dejando constancia del estado, lo que será utilizado como uno de los medio de prueba necesario para que inicie por la vía judicial una información sumaria tendiente a lograr la inscripción del hijo en el registro civil. Si la primera visita de la madre al nosocomio la realiza una vez finalizado el estado puerperal, los médicos constarán el estado de salud del recién nacido, sin hacer entrega de ninguna certificación, salvo la referida al registro de vacunación del niño.

Esta situación hace que las mujeres se sientan en un total desamparo, y provoca el alejamiento definitivo del hospital, sin hacer ningún control médico pos parto y, considerando que el nacimiento se produjo en el domicilio, atendida por una "partera", o incluso atendida por ella misma sin las condiciones de higiene y salubridad necesarias, queda en riesgo la salud de las madres. Recurren a técnicas o prácticas que pueden poner a veces el riesgo la salud del recién nacido y de la madre.

Sumado a ello, al no obtener ningún tipo de documento que certifique que el parto se produjo dentro del país, para las mujeres migrantes es muy difícil acceder a un DNI para sus hijos, al carecer de un circuito probatorio, circunstancia que impacta negativa en el acceso a diversos derechos, como describiremos más adelante.¹²⁹

IV. 1.2. Migración y Salud Materna en Zonas Urbanas

La situación en las zonas urbanas o en las ciudades cabeceras de los departamentos, según la investigación realizada¹³⁰ es muy diferente. En aquellos casos en los cuales las mujeres trabajadoras migrantes embarazadas se acercan al Hospital Público para iniciar el los controles prenatales, se encuentran con una serie de problemas que dificultan el acceso al servicio de salud.

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, este es uno de los requisitos necesarios para el ingreso e internación en los hospitales públicos.

En todos los puestos de Salud existen carteles indicativos de los requisitos que deben cumplir para ser atendidos. El primer requisito es el DNI o el carnet sanitario. De las entrevistas realizadas, se puede concluir que el acceso dependerá de la práctica que aplica cada Puesto de Salud en particular. Los testimonios de mujeres migrantes indican

¹²⁹ Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca, (Fuente, intervención en casos concretos, entrevistas a operadores del sistema de salud, sistema judicial y registro civil).

¹³⁰ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a operadores de la salud en salas y hospitales de la Ciudad de San salvador de Jujuy).

que la atención no es brindada si no se presenta el DNI o Carnet Sanitario, que para obtenerlo es necesaria la presentación del DNI. Según los dichos del personal dependiente de los Puestos de Salud, la atención 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 será corroborado por los agentes sanitarios, quienes realizan algunos de los controles perinatales. Aquí también 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 controles.

Solo 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 dependientes del nosocomio. Si falta este requisito o 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. En esta situación es en la que ingresan las mujeres migrantes bolivianas en su gran mayoría.

Para concluir esta sección, cabe destacar que desde la entrada en vigor de la nueva 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. En tal sentido, en 2007 la Pastoral Migratoria remitió una denuncia al Ministerio del Interior, 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), y que en algunos casos fueron remitidas –sin atención del parto– a la ciudad de Villazón (Bolivia)¹³¹.

IV.2. Derecho a la Identidad, a un Nombre y a una Nacionalidad

De la investigación realizada se puede deducir que el derecho a la identidad y otros derechos vinculados con la inscripción del nacimiento y la obtención de un documento de identidad, son de los más vulnerados en la provincia de Jujuy. La obtención del DNI se ve usualmente obstaculizada tanto para los niños extranjeros, los niños hijos argentinos hijos de migrantes, como para los niños migrantes hijos de padres argentinos. 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 ciertos casos en los que intervino el equipo de la Pastoral Migratoria de La Quiaca, se pudo corroborar que algunas mujeres trabajadoras migrantes que tuvieron

¹³¹ Carta de la Pastoral Migratoria de La Prelatura de Humahuaca al Ministro del Interior, Aníbal Fernández, La Quiaca, 9 de febrero de 2007.

parto domiciliario, no iniciaban los trámites para inscribir a sus hijos en el Registro Civil de la Provincia, y sostuvieron que la identidad de sus hijos está relacionada con el reconocimiento que realiza la comunidad al que pertenece el nuevo miembro, lo que puede resultar suficiente para la madre, y por ello no se efectúa el trámite correspondiente en el Registro.¹³²

Para los casos de partos domiciliarios, la inscripción en el registro civil por vía judicial lleva implícita la constitución a cargo de los padres del recién nacido de los medios probatorios necesarios para acreditar el embarazo y que el nacimiento ocurrió efectivamente en el país. Para ello, se requiere 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 vacuna y, todo otro medio de prueba idóneo.

La judicialización de la causa para la inscripción en el Registro Civil es un impedimento difícil de sortear, atento a las resoluciones administrativas denegando las peticiones de inscripción del Registro Civil.¹³³ 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, que tienen su domicilio en la Ciudad de San Salvador de Jujuy, lugar donde se encuentra ubicado el centro judicial con jurisdicción para la región de la quebrada y puna a 320 km de la Ciudad de la Quiaca, el traslado de la madre y los testigos puede ser de imposible cumplimiento, postergándose en forma indefinida la inscripción del niño.

Una investigación realizada por la Pastoral Migratoria de La Quiaca, detectó más de 250 niños sin DNI en los departamentos de Yavi y Santa Catalina.¹³⁴

Cuando el parto se realiza en el hospital, y se le otorga a la madre el certificado de nacido vivo y certificación de vacunas, cuando ha presentado su DNI, la cédula de identificación o la constancia de una residencia precaria con la planilla prontuaria. Cualquier error material en la consignación de los datos tanto del bebé como de los padres, son muy difíciles de ratificar a posteriori cuando se trata de mujeres migrantes, situación que no atraviesan las mujeres argentinas para casos de similares características. Estos errores son trabas directa para la obtención del DNI del recién nacido.

A las madres que no posean ninguna documentación no se les entrega el certificado de "nacido vivo" y son derivadas con informes del agente sanitario a las defensorías de menores, ya que la defensoría de pobres y ausentes tienen al 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 los niños quedan sin documentos.

¹³² Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca, (Fuente, intervención en casos concretos).

¹³³ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: Entrevistas a operadores de la justicia y hospitales de la Ciudad de San Salvador de Jujuy y La Quiaca).

¹³⁴ Investigación publicada por la Pastoral Migratoria de La Quiaca 2007 (<http://www.copenoa.com.ar/NINOS-INVISIBLES-DE-LA-PUNA.html>).

El DNI se convierte en el requisito de acceso a la satisfacción de los derechos, tanto de los niños como de los padres. Si bien existen medios para obviar la presentación del DNI, en la práctica quedará al criterio de los dependientes de las diferentes instituciones administrativas o judiciales el ingreso al sistema o la exclusión. Por ello, la aplicación parcial de la normativa de los derechos del niño y su poca difusión, genera que situaciones cuya resolución son de competencia exclusiva de los adultos, repercutan en detrimento directo de los niños, sin que se visualice la inmediata intervención de los organismos estatales diseñados para garantizar la protección integral y el superior interés de los niños¹³⁵.

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 Privados, el registro civil, además del "certificado de nacido vivo", exigirá la presentación de los documentos de ambos padres. Si alguno de los padres es argentino, realizan la inscripción del nacimiento, pero no registran en la partida los datos del padre o madre extranjera. En este caso los extranjeros deben tener pasaporte para que se ingresen sus datos en el certificado de nacimiento.

b. Según los datos recolectados por el equipo de la pastoral, cuatro (4) de cada diez (10) niños nacen en sus domicilios¹³⁶. De este porcentaje aproximado, 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, lleva implícita el vencimiento del plazo legal de inscripción de cuarenta (40) días. Vencido este plazo, la vía para la inscripción es la judicial, la que apareja demoras prolongadas e importantes gastos que en ciertas ocasiones son muy difíciles de solventar por la familia.

c. Por último vemos que se impide a un padre varón el derecho de reconocer a su hijo 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, por tanto debe complejizarse su demostración de Identidad, quedando muchos niños sin que su apellido contenga el de sus padres¹³⁷.

Los niños extranjeros hijos de padre o madre Argentino que buscan obtener la nacionalidad argentina (conforme al Decreto N° 1601/2004), también se encuentran como un gran escollo: la no disponibilidad por parte de los funcionarios del Registro Civil de la Delegación de La Quiaca de los formularios necesarios para realizar ese trámite. Los funcionarios del registro civil son la única autoridad autorizada y con posibilidad de hacer entrega de los formularios referidos. A modo de ejemplo, durante el mes de noviembre

¹³⁵ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE (Fuente: 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).

¹³⁶ Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca, (Fuente, intervención en casos concretos, entrevistas a operadores del sistema de salud, sistema judicial y registro civil).

¹³⁷ Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca, (Fuente, intervención en casos concretos, entrevistas a operadores del Registro Civil).

del año 2008 y el mes de abril del año 2009, no dispuso de ningún formulario para este trámite¹³⁸.

Finalmente, cabe destacar que los obstáculos para que los hijos/as de migrantes puedan ser inscriptos en el Registro Civil y obtener la documentación pertinente, continúan persistiendo, debido a los diversos obstáculos que emanan de la dependencia provincial de dicho organismo. A mediados de 2010, la Pastoral Migratoria denunció el incumplimiento –en casos de hijos de migrantes–, por parte del Registro Civil provincial, del decreto presidencial 90/2009, que garantiza la inscripción –administrativa– del nacimiento de niños/as menores de 12 años de edad¹³⁹.

IV.3. Derecho a la Educación¹⁴⁰

Según el marco legal ya descrito, el derecho a la educación primaria y secundaria a todos los habitantes de la Provincia de Jujuy se encuentra ampliamente contemplado y garantizado desde lo normativo.

El ingreso al sistema educativo para un niño migrante sin documentos puede encontrar obstáculos subjetivos, generados por los directivos de las diferentes escuelas, tanto primaria como secundaria. Algunos directivos no autorizan la inscripción de los niños migrantes que carezcan de DNI, fundando su decisión en circulares obsoletas, que aplican indefectiblemente desde hace más de 20 años. Según las entrevistas realizadas a personas migrantes bolivianas, las escuelas priorizan la inscripción a niños argentinos.

La Pastoral Migratoria de La Quiaca, al inicio del periodo de inscripciones todos los años y a pedido de personas migrantes, redacta y envía notas dirigidas a los directores de escuela con el fin de exigir la inscripción de los niños sin considerar la situación migratoria, tal como lo reconoce la ley de migraciones. El contenido de las notas cita la normativa vigente y aplicable al caso concreto. Una particularidad que se repite en la mayoría de los casos, es que los funcionarios y empleados de los establecimientos educativos desconocen la validez legal a los documentos públicos emitidos por organismos del Estado tales como la constancia de residencia precaria de Migraciones, o la tirilla constancia del Registro Civil. Esta práctica repercute en perjuicio directo de los niños, ya que les impide, a su vez, acceder a becas o participar en diferentes actividades curriculares¹⁴¹.

La documentación, que forma parte del legajo del estudiante, se integra con fotocopia de la partida o certificado de nacimiento, y copia del DNI, el que se actualiza tres veces durante el período de la escuela primara. Una vez finalizado el ciclo, la

¹³⁸ Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca (Fuente, intervención en casos concretos, entrevistas a operadores del Registro Civil).

¹³⁹ Véase la nota de prensa *Niños privados del acceso a su Documento Nacional de Identidad por el Director del Registro Civil*, en *La Hora de Jujuy*, del 1 de julio de 2010.

¹⁴⁰ Investigación Clínica Jurídica ANDHES-UCSE y Pastoral Migratoria de La Quiaca (Entrevistas a directivos de escuelas rurales y de urbanas, ubicadas en la Quiaca, Ciudad Perico, Monterrico, El Carmen y San Salvador de Jujuy).

¹⁴¹ Investigación del equipo Pastoral Migratoria de La Quiaca (Fuente, intervención en casos concretos, entrevistas a operadores de las escuelas de La Quiaca).

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. 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.

Si el niño no cuenta con ninguna documentación que acredite su identidad y edad, el legajo se completará con los datos que proporciona los padres o el 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 Primaria. Puede emitir una "constancia de finalización" para que el estudiante se inscriba en el Nivel Secundario, pero transcurrido medio año escolar, deberá presentar el título original, sin el cual quedará fuera de la institución, contrariando, nuevamente, la ley de migraciones.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Del análisis de la información obtenida en el proceso de investigación, concluimos que el plexo normativo y el discurso institucional por parte de los funcionarios estatales consideran a las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de la infancia como una "Política de Estado". Sin embargo, este discurso difiere de las acciones diseñadas y efectivamente ejecutadas.

Tal situación se manifiesta con la falta de acciones coordinadas entre organismos, instituciones y reparticiones públicas que tienen como objetivo principal garantizar los derechos de los niños y adolescentes y, las demás instituciones. No existen redes de trabajo conjunto que informen a la autoridad competente la situación de la que toman conocimiento en el desarrollo de sus funciones. Algunos lugares donde trabajan los migrantes son visitados permanentemente por delegaciones de la AFIP, Ministerio de Trabajo, SENASA, RENATRE que imponiéndose de la situación de vulneración en la que se encuentran algunos niños, no cumplen con la normativa específica de informar a la Secretaría de Infancia y Familia o a los CAINAF.

No se conocen criterios de aplicación y planificación de buenas prácticas respecto de esta situación en particular, ni se encontraron programas para la aplicación de los recursos económicos, según algún plan de optimización.

Las dificultades existentes para que los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes sean efectivos, van desde problemas estructurales del sistema

de protección hasta la falta de reformas institucionales que acompañen la evolución normativa en materia migratoria, sumado el factor de segregación étnica importante.

El desconocimiento de los alcances, limitaciones y exigibilidad de los derechos humanos, de los que tienen a cargo el diseño e implementación de las políticas públicas, conlleva en sí, violaciones masivas de estos derechos, y tiene como destinatarios directos a los sectores menos favorecidos, como las familias de migrantes.

El intento de satisfacer el superior interés del niño a través del diseño actual y obsoleto de políticas públicas, apareja inconvenientes como la falta de acuerdo de las distintas áreas gubernamentales que, sin ser específicas de infancia, necesitan intervenir para cumplir efectivamente con la normativa que los obliga a accionar en un determinado sentido.

Por tales razones, es necesario profundizar el trabajo con los operadores que están en contacto directo con los niños migrantes, de modo que, al generar mayor conocimiento y aceptación de los principios de la CDN, la Ley 25.871 y otros instrumentos normativos provinciales, nacionales e internacionales, se logre elevar el estándar de respecto de los derechos humanos.

Las recomendaciones se alinean a la difusión de la información, que permita conocer los derechos que asisten a las personas migrantes y la vía de exigibilidad de los mismos. Para ello surgen como necesarias las capacitaciones en derechos humanos en general y los derechos que asisten a las personas que migran en particular, con un énfasis particular en la niñez, independientemente de la situación migratoria en la que se encuentren los niños y/o sus padres. Es necesario elevar los estándares de Derechos Humanos, principalmente en los procesos administrativos en los que se encuentran involucrados niños migrantes, profundizando la doctrina de la Protección Integral en esta área.

Finalmente, también es importante generar espacios de debate de la legislación específica de migración e infancia con el fin de incidir en las prácticas administrativas y provocar cambios en dicho ámbito, para lo cual la participación de los trabajadores sociales, agentes sanitarios, abogados de la administración, sector privado y la sociedad civil organizada surge como imprescindible.

Capítulo 5

“Derechos de los niños vs. derechos de las mujeres”. Las consecuencias de la migración para los niños que viven con sus madres en las Cárceles Federales de la Argentina

La mayoría de las sociedades permiten que los niños pequeños acompañen a sus madres si estas llegasen a ser encarceladas. Las diferencias entre los países radican en la edad límite hasta la que pueden permanecer en prisión (Molero 1999)¹⁴². En el caso de la legislación argentina, una mujer que se encuentra encarcelada podrá tener consigo a sus hijos en prisión hasta que éstos cumplan los 4 años de edad. 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 corresponda¹⁴³.

La última información disponible muestra que viven aproximadamente 150 niños junto a sus madres en prisiones federales y bonaerenses¹⁴⁴. El Sistema Penitenciario Federal –en adelante SPF– clasifica a más de la mitad del total de las mujeres encarceladas como extranjeras, en su mayoría provenientes de países limítrofes¹⁴⁵. Por lo tanto, podemos pensar que alrededor de la mitad o más de estos niños que se encuentran viviendo en nuestras prisiones con sus madres son una consecuencia de la migración, tanto transitoria como permanente, de sus progenitores.

Dada esta articulación entre el ejercicio de la maternidad durante el encierro y la calidad de vida de los niños pequeños, vale la pena preguntarse por las condiciones en que viven en prisión los niños provenientes de otros países. Sin embargo, este informe argumenta que acercarse a esta problemática desde la exclusiva perspectiva de los niños que residen en el penal, esconde una serie de problemáticas. Éstas hacen referencia a la interacción entre los derechos de las mujeres encarceladas y los de la niñez, 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 niños, que suelen preguntarse “el encierro que están sufriendo estos menores ¿perjudicará su desarrollo?” (Varela 2009: 69-70). No sorprenderá al lector que las condiciones de detención de las mujeres no sean las apropiadas para los niños; ni tampoco que el transcurrir los primeros años de vida en una situación de encierro puede traer consecuencias negativas en el desarrollo humano y social de la infancia (Townhead

¹⁴² A modo de ejemplo, algunos países sitúan la edad máxima a los 18 meses, otros a los 3 años, y un último grupo de países a los 6 años o más. Hay que destacar que en pequeñas excepciones, como en Noruega y Liberia, no se permite que las mujeres lleven consigo a sus hijos a prisión (Molero 1999).

¹⁴³ Ley 24.660, art 195 y 196.

¹⁴⁴ Sistema Penitencio Federal (SPF), parte semanal del 03/10/2010; Sistema Penitenciario Bonaerense (SPB) Dirección General de Asistencia y Tratamiento, parte diario 04/12/2009.

¹⁴⁵ SPF – Internos Extranjeros detenido en el ámbito del servicio penitenciario federal al 31/12/2008.

2006; Grupo del Proyecto de Mujeres en la Cárcel 2007; Robertson 2007; UNICEF 2009). Ahora bien, estas preguntas ponen el acento exclusivamente en las necesidades e intereses de los niños durante su estadía en prisión. En consecuencia, dejan por fuera del foco de análisis tanto a la situación de los niños después de la edad establecida, a la mayoría de los niños menores de 4 años que han quedado fuera del penal, como a las necesidades e intereses de las propias mujeres encarceladas. Como consecuencia de estos olvidos, se posicionan artificialmente en contraposición los derechos de los niños que viven en el penal, con los de las mujeres encarceladas. En contraste con esta visión dicotómica, este informe considera las interacciones entre los miembros del hogar 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”* (Molero 1999: 205).

Con el objetivo de desarticular esta presunta oposición entre los intereses de las mujeres y los de los niños, 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 migrantes que se encuentran con sus madres en penales federales¹⁴⁶.

Por último, antes de comenzar debemos realizar una aclaración sobre la información estadística disponible sobre los migrantes privados de libertad. Una particularidad de la información cuantitativa es que no permite distinguir entre las personas extranjeras que residían en su país de origen antes de su detención de aquellos que residían en la Argentina (Pacecca 2010). Los datos de investigaciones anteriores que analizaremos a la luz de las problemáticas de los 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.

I. ANTAGONISMOS IMPLÍCITOS EN POS DEL BIENESTAR DE LOS NIÑOS

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 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”* (Molero 1999: 208). Al

¹⁴⁶ Para ello, este informe se basa en un análisis de las estadísticas y los estudios existentes sobre mujeres extranjeras en prisión, y sobre la situación de los niños que las acompañan. Vale la pena señalar en este punto que una de las fuentes de información que más utilizaremos por ser la más completa y contemporánea es la investigación realizada en el 2008-2009 por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), y la Defensoría General de la Nación (DGN) sobre las condiciones de vida de las mujeres en el Sistema Penitenciario Federal. Investigación de la cual, la autora de este escrito formó parte. Los informes de investigación aún están en proceso de edición.

preguntarles a las mujeres privadas de libertad que viven con sus hijos sus propias perspectivas acerca de la permanencia de los niños en la cárcel, sus respuestas delinear 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, son en sí mismas excluyentes. Por un lado, las mujeres señalan que la prisión no es un lugar adecuado para criar a sus hijos. Y por el otro, indican que preservar el vínculo entre las madres y sus hijos es fundamental para ellas. Los siguientes relatos producidos en el contexto de la investigación realizada en el 2008-2009 por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), y la Defensoría General de la Nación (DGN) sobre las condiciones de vida de las mujeres en el Sistema Penitenciario Federal, 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” (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” (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 (Varela 2009), proponiendo visiones antagónicas del interés superior del niño.

La primera visión se circunscribe a los 4 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 este sentido, se considera el cuidado materno como prioritario para el desarrollo del niño, con independencia de las condiciones sociales y materiales del encierro en las que se desarrolle¹⁴⁷.

No existen equivalentes consideraciones legales para ambos progenitores, y los varones no tienen la posibilidad de llevar consigo a sus hijos pequeños en el caso de ser encarcelados. 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 intrínseca femenina.

Sin embargo, este argumento biologicista solo 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 4 años.

¹⁴⁷ Diversos estudios indican los efectos negativos del encierro en los niños (Townhead 2006; Grupo del Proyecto de Mujeres en la Cárcel 2007; Robertson 2007).

Cuando los niños ya pueden moverse libremente, hablar, evidencian la capacidad de comprender y aprender, y están por comenzar 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, si se considera el bienestar del niño, éste tiene que salir del recinto carcelario. Como indican 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”* (Molero 1999: 205).

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 los niños, tanto en la primera perspectiva biológica como en la segunda visión que acentúa el ambiente de socialización de los niños. En un segundo lugar, las disposiciones legales limitan de manera arbitraria la estancia de los niños en prisión. Como veremos más adelante, se vuelve complejo poder sostener que estas normativas obtienen como resultado el bienestar de los niños, especialmente en el caso de los migrantes.

Como veremos 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 elijen vivir con sus hijos dentro del penal, sino que los niños permanecen con ellas cuando carecen de estrategias alternativas. Los hijos 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 muros adentro, ya que tienen contadas oportunidades de salir de la cárcel (DGN 2009a). En consecuencia, las investigaciones subrayan que la experiencia de los niños hasta sus 4 años se basa principalmente en los lazos de control y poder, y en la cultura autoritaria propia de un penal (Varela 2009). A su vez, de las mujeres presas entrevistadas, para la investigación conjunta ya mencionada entre el CELS, la PPN y la DGN, y con condenas que se extendían más allá de los 4 años de sus hijos, la mitad no tenía conocimiento de dónde ni con quién iban a residir su hija o hijo cuando sea retirado del penal (DGN 2009a).

Es paradójico que la perspectiva que pasados los 4 años de los niños prioriza el ambiente social, no considere relevante ni aliente estos lazos sociales que se extienden y vinculan a los niños que viven en prisión con la realidad por fuera del penal. El mantener una relación fluida entre la vida cotidiana de los niños, y el mundo social y sus redes por fuera de los muros carcelarios que podría asegurar un impacto positivo para los niños al momento en que tienen que salir de la cárcel. Un efecto que será más preponderante en el caso de los niños migrantes, ya que los mismos evidencian un aislamiento más pronunciado.

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 5 años¹⁴⁸. Propuesta apoyada por organismos nacionales e internacionales. Aún cuando la introducción de la prisión domiciliaria para mujeres con niños menores de 5 años de edad apunte a desarticular estas oposiciones, la reciente aplicación de esta normativa y su dependencia del juez de ejecución no hacen posible al momento realizar una evaluación de sus repercusiones. Aún así cabe notar, que las mujeres extranjeras encuentran obstáculos adicionales para el acceso a la prisión domiciliaria¹⁴⁹.

En conclusión, estas dos perspectivas que valoran la dimensión biológica en la primera infancia, y el ambiente de socialización al cumplir los 4 años de edad –pero sin tomar en consideración la relación entre la cárcel y el hogar, entre la institución y el afuera¹⁵⁰– contraponen los derechos de los integrantes del hogar que forman las mujeres y los niños en prisión. Así, las mujeres extranjeras acarrear a sus hijos pequeños a la prisión ante sus pocas alternativas. Por lo cual, estos niños no tienen conocimiento ni contacto continuo con el mundo externo al penal, ni con las personas que probablemente queden a su cargo al salir del recinto carcelario. Sin embargo, el aparato estatal sólo interviene directamente en el bienestar de los niños mayores de 4 años, cuando los progenitores no se pueden hacer cargo de ese niño o niña mayor a la edad establecida. Esta intervención suele consistir ya sea en su institucionalización o en localizar una familia substituta. Lo que estas dos visiones dicotómicas que se encuentran en la normativa no permiten es realizar un acompañamiento durante este proceso que atraviesan los niños, ni provee las condiciones para una relación más fluida entre su mundo social fuera y dentro de la cárcel.

I.1. Incremento de las mujeres extranjeras encarceladas

El caso de los niños migrantes que viven actualmente 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 cuando disminuye la población total de personas encarceladas en el sistema federal, la población extranjera aumenta. Estos incrementos en términos absolutos corresponden a personas procedentes de países

¹⁴⁸ La Ley 26.472 de ejecución de la pena privativa de la libertad modifica la Ley N° 24.660, el Código Penal y Procesal Penal. Dicha norma fue sancionada el 17 de diciembre de 2008 y promulgada de Hecho el 12 de enero de 2009, y establece que “El Juez de ejecución, o juez competente, podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: f) La madre de un niño menor de cinco (5) años o de una persona con discapacidad a su cargo”.

¹⁴⁹ Una de las dificultades más comunes consiste en la comprobación del domicilio en donde transcurra la detención (DGN 2009a: 14)

¹⁵⁰ Esta visión que establece un período biológico durante la socialización primaria y uno sociológico en la socialización secundaria también regula, por ejemplo, la relación entre la familia y el sistema educativo. En este caso, entonces, la relación familia-escuela, cárcel-hogar no son equivalente y no pueden funcionar de la misma manera. En el segundo caso no hay una relación libre o dicha relación está mediada por la institución. Si el servicio penitenciario no se encarga de esta relación, el tránsito entre la cárcel y el hogar se verá seriamente dificultado, será inexistente o mediado por la cultura carcelaria.

límites (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 pasan a constituir casi la mitad de la población femenina en las cárceles federales, en su mayoría de países limítrofes (Pacecca 2010: 7)¹⁵¹. A su vez, para la mayoría de estas mujeres constituye la primera vez que se encuentran presas. Entonces, tenemos una población nueva para el sistema carcelario y en aumento.

El incremento de las mujeres extranjeras en nuestras cárceles fue paralelo a la creciente criminalización de los delitos vinculados a la ley de estupefacientes o al contrabando (ley 23.737)¹⁵². En la actualidad, observamos que la gran mayoría (el 80 por ciento) de las mujeres extranjeras detenidas en cárceles federales están siendo procesadas o acusadas de algún delito relacionado con las redes de tráfico de drogas (Pacecca 2010)¹⁵³.

A su vez, más de la mitad de las mujeres extranjeras (52,1%) están procesadas sin tener una condena firme (Pacecca 2010). Situación que también se refleja en la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN en el grupo de extranjeras con hijos en prisión. Dada esta alta proporción de mujeres extranjeras procesadas, se desprende que un alto porcentaje de los niños que viven en prisión pueden ser considerados producto de migraciones ya sean transitorias o permanentes¹⁵⁴. Ellos se encuentran allí a la espera de la sentencia de sus respectivas madres.

Gráfico 1

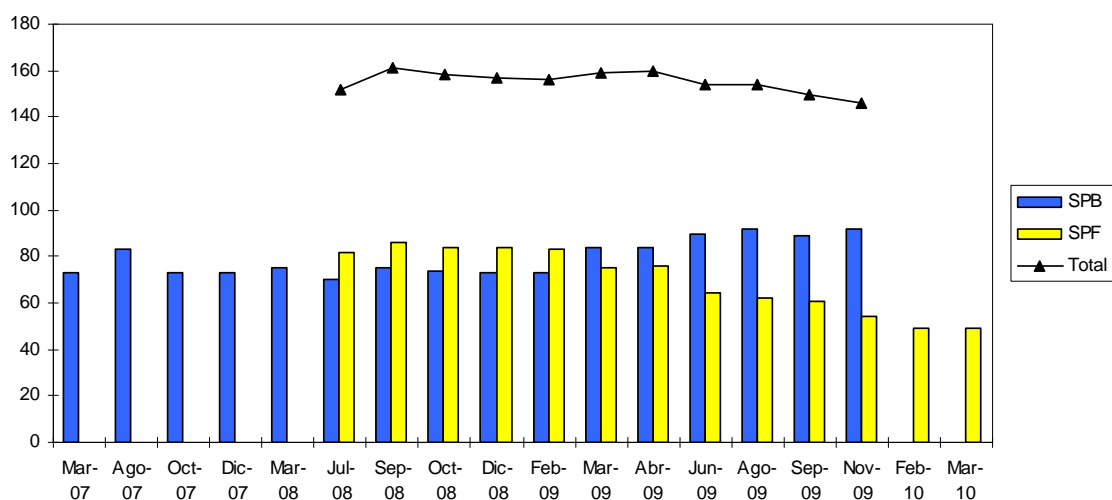
Cantidad de niños en prisión con sus madres SPB – SPF (2007-2010).

¹⁵¹ Observamos que comparando la población carcelaria procedente de otros países, el peso relativo de la población femenina también se incrementó. Si tomamos la razón entre varones y mujeres en la población extranjera encarcelada, en el 2003, el porcentaje de mujeres consistía en el 18% de la población masculina. Sin embargo, en el 2008 tal porcentaje asciende al 27%. En consecuencia, se puede argumentar que la proporción de mujeres en la población de extranjeros detenidos aumenta en relación con la de los varones extranjeros detenidos (Datos obtenido de: SPF – Internos Extranjeros detenido en el ámbito del servicio penitenciario federal al 31/12/2008).

¹⁵² Aún siendo drásticamente menor que la población encarcelada masculina, varios estudios criminológicos en América Latina llaman la atención sobre el incremento exponencial de la población carcelaria femenina (Del Olmo 1988). Se podría hablar siguiendo a de Olmos de "distintas formas de control de la conducta delictiva masculina *vis-à-vis* la femenina" (1988: 158).

¹⁵³ A su vez, si tomamos la población de extranjeros en su conjunto y analizamos el tipo de delito por el que se encuentran detenidos, la gran mayoría (57%) se encuentra en prisión debido a infracciones a la ley 23.737. Datos obtenidos de: SPF – Internos Extranjeros detenido en el ámbito del servicio penitenciario federal al 31/12/2008.

¹⁵⁴ A modo de ilustración, en la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN se entrevistaron 14 mujeres que vivían con sus hijos en prisión, de las cuales 11 eran extranjeras.



Fuentes: SPF. Síntesis Semanal Femenino: 04/07/2008, 05/09/2008, 03/10/2008, 28/11/2008, 06/02/2009, 06/03/2009, 03/04/2009, 08/05/2009, 05/06/2009, 07/08/2009, 18/12/2009, 26/02/2010, 05/03/2010 - SPB, Dirección General de Asistencia y Tratamiento. Partes diarios 27/09/06, 7/11/06, 29/3/07, 22/8/07, 30/10/2007 05/12/2007, 28/03/2008, 15/07/2008, 02/09/2008, 29/10/2008 1/12/2008, 15/02/09, 16/03/09, 16/04/09, 04/06/09.

Como observamos en el cuadro 2, durante los últimos años la cantidad total de niños en prisión se mantiene estable conformando un colectivo de aproximadamente 150 niños. A pesar de ello, desde marzo del 2009 se invierten las proporciones de niños presentes en los dos sistemas penitenciarios más poblados, el sistema federal, foco de este análisis, y el Sistema Penitenciario Bonaerense, tomando más relevancia este último. Se puede deber a la terciarización de los delitos de drogas en el sistema provincial. No hay indicaciones que sugieran si esta es una tendencia estable, y por lo tanto, aquí analizaremos los datos provenientes del sistema federal. A marzo del 2010 vivían 49 niños en dichas prisiones, específicamente se encuentran alojados en su mayoría en la Unidad 31 en Ezeiza, y la Unidad 27 en Jujuy (SPF Síntesis Semanal Femenino 05/03/2010).¹⁵⁵

Cuadro 1

Edades de los niños que viven en prisión por año

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.

¹⁵⁵ SPF. Síntesis de la población penal femenina alojada al 05/03/2010.

Los datos relevados por un informe de la DGN a partir de la investigación realizada en conjunto con la PPN y el CELS proveen información general sobre los niños y sus madres en prisión. Más de la mitad de los niños que residen en las cárceles federales son niñas, de una edad promedio de 17 meses, o sea tienen alrededor de 1 año y medio. A su vez, han pasado en promedio casi 1 año en prisión (11,4 meses). En otras palabras, la mayor parte de sus vidas transcurrió tras las rejas.

Por su parte, las mujeres entrevistadas para dicha investigación fueron en total 148, de las cuales 71 era extranjeras¹⁵⁶. Por su parte el número de entrevistadas que vivían con ellos en el penal fue de 14 y eran en su gran mayoría extranjeras (9 de ellas), 5 procedentes de otros países latinoamericanos, 4 de Europa. Más de la mitad de estas mujeres se encontraba procesada sin condena firme, y por último, casi la totalidad vivía anteriormente a más de 100 km del penal que ahora habita. Respecto de algunos rasgos de sus vidas en la prisión, una poca cantidad de estas mujeres, un tercio, realizaba actividades laborales dentro del penal, y cabe destacar que más del 50 % nunca había recibido visitas de familiares o amigos, reduciendo su contacto con su vida por fuera de la prisión. A su vez, alrededor del 60% se consideraba el principal sostén económico de sus hogares al momento de su detención, y por ello mismo, un tercio continuaba aportando dinero al hogar desde el penal (DGN 2009a; PPN 2009).

Esta breve descripción de las mujeres y los niños que habitan nuestras cárceles, así como de sus roles en el hogar, proveen un marco general para el análisis desde una perspectiva sociológica de las vulnerabilidades sociales creadas por la criminalización de mujeres extranjeras que analizaremos en el apartado siguiente¹⁵⁷.

II. VULNERABILIDADES EN LOS VÍNCULOS ENTRE LA CÁRCEL Y EL HOGAR

Aún cuando las cárceles a primera vista parecieron ‘mundos totales’ o ‘espacios puertas adentro’, el poner la lupa en la articulación entre la cárcel y el hogar permite apreciar un conjunto de vulnerabilidades que se crean para la población de niños migrantes.

Una de los aportes de las investigaciones empíricas más recientes realizadas en la Argentina consistió en la construcción de indicadores sobre los hogares de las mujeres encarceladas, y sobre los efectos del encarcelamiento en los miembros de dichos hogares. Los resultados de esta investigación empírica nos muestra que al momento de la detención, los hogares de las mujeres encarceladas tenían en promedio 5 miembros, con promedio de 3 niños/as. A su vez, una gran cantidad de las mujeres entrevistadas se consideraban el principal sostén económico de sus hogares, cifra que se eleva a un 70,4 % en el caso de las extranjeras (DGN 2009a: 3). Dado el rol que dicen cumplir las mujeres extranjeras en el hogar, como sería de esperarse, dicha indagación identifica

¹⁵⁶ Este estudio cuanti-cualitativo realizó su trabajo de campo en el 2008 y se basó en una muestra aleatoria estratificada de 148 mujeres privadas de libertad en cada una de las Unidades Penitenciarias representativa de la población de mujeres encarceladas en el SPF.

¹⁵⁷ Para un análisis desde una perspectiva jurídica ver UNICEF (2009).

una serie de consecuencias negativas que el ingreso de las mujeres a la cárcel tiene para sus hogares.

Por ejemplo, de la investigación ya mencionada se desprende que, en el 77,5 % de los hogares extranjeros el encarcelamiento trajo consecuencias negativas en la subsistencia o mantenimiento del hogar (73 % para las presas argentinas). En este sentido, el encarcelamiento conlleva no solamente el posible ingreso de los niños menores de 4 años a la cárcel junto con sus madres, sino que también incide sobre la vida cotidiana de los niños migrantes que anteriormente convivían con ellas. En orden de importancia, dicha investigación resalta que sus principales efectos son cuatro (DGN 2009a: 7-9).

El más relevante consiste en el aumento de la vulnerabilidad económica de los hogares ya que como hemos observado las mujeres eran uno de sus principales preceptores de ingresos (en el 61,8% de las respuestas obtenidas). Otros estudios indican que la cárcel impone gastos extras a los hogares o individuos que quedan al cuidado de los niños (costos de visita, llamadas telefónicas y cartas, honorarios de los abogados), y simultáneamente los despoja del ingreso de uno de sus miembros, y en ocasiones también los deja sin apoyo gubernamental (Robertson 2007).

El segundo efecto consiste en la disminución de la cohesión y/o salud de sus miembros (en el 21,8 % de las respuestas obtenidas). Este indicador subraya cierta inestabilidad en los hogares después de la detención, y puede significar fluctuaciones en las personas responsables del cuidado de los niños. Cabe destacarse que en dicha investigación, el 60% de las entrevistas respondió que los niños que anteriormente estaban a su cargo no continuaron viviendo juntos después de su detención (DGN 2009a: 4). Como indica Robertson en un estudio internacional, "los nuevos arreglos de vida" suelen ser "temporales" (Robertson 2007: 36). El informe que realizó la DGN sobre el ejercicio de la maternidad provee un relato que ilumina este proceso. Una de las mujeres entrevistadas para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la PGN dice lo siguiente:

"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" (DGN 2009a: 4).

En tercer lugar, cabe resaltar un pequeño grupo de estos niños que están institucionalizados, grupo que aumenta al 5 % en la actualidad (DGN 2009a: 5). Por último, en dicha investigación las mujeres en prisión destacan la modificación de las actividades laborales y/o educativas de los integrantes del hogar (en el 16,4% de las respuestas) (DGN 2009a: 8). Por ello mismo, una investigación de Quaker indica que los cuidadores puede que tengan que abandonar su trabajo remunerado para poder cuidar

de los niños que quedaron por fuera del penal (Robertson 2007: 41). La inestabilidad de los arreglos de cuidado implica que los niños que continúan por fuera del penal pueden sufrir de vulnerabilidades particulares. Éstas pueden consistir en sucesivos cambios de residencia, o la institucionalización. Dichas trayectorias, pueden configurar momentos de vulnerabilidad material y emocional, así como cambios de escuela, y requerimientos de rápidas re-adaptaciones 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 ciertas especificidades ligadas a las consecuencias de la migración. Por un lado, otros estudios señalan que, en general, los hijos de personas encarceladas pueden ser por ello discriminados y estigmatizados (Cunningham 2001). A su vez, los niños de grupos minoritarios pueden correr el riesgo de una doble estigmatización: por el encarcelamiento de sus padres, y por su nacionalidad o cultura. Y en algunas circunstancias, se ha identificado que también pueden ser marginados por sus propias comunidades, quedando con muy pocos recursos y redes disponibles que les provean contención, ayuda y apoyo¹⁵⁸.

Por otro lado, las mujeres extranjeras suelen demostrar un mayor desconocimiento sobre el paradero de sus hijos, algunas no tienen conocimiento de los que sucedió con ellos, o con quién están. El informe de la DGN refleja esta situación a partir de un relato de una de las mujeres entrevistadas procedente de Bolivia de la siguiente manera: *"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"* (DGN 2009: 5).

Ahora bien, a la luz de los datos aquí presentados retomemos el argumento del primer apartado. El enfocar el análisis exclusivamente en las condiciones de vida de los niños que viven en prisión con sus madres invisibiliza las vulnerabilidades aquí descritas que experimentan aquellos niños que continúan sus vidas por fuera del penal. A su vez, también deja de lado el hecho de que al momento en que las mujeres son detenidas, un importante porcentaje de niños de 4 años continúan sus vidas sin pisar junto a sus madres el interior de un penal. Los resultados obtenidos por la investigación realizada por las tres instituciones antes mencionadas nos informan que, si cuentan con las redes sociales necesarias, la mitad de las mujeres con niños menores de 4 años optan por no llevar a sus hijos con ellas tras los muros carcelarios (DGN 2009a: 21). Es importante destacar que es justamente la falta de alternativas la razón principal por la que los niños extranjeros son albergados en los penales federales. Hecho que provee una primera explicación de la mayor cantidad de niños extranjeros en prisión.

En este sentido, se puede argumentar que la estadía de los niños en prisión más que representar una decisión de las mujeres, simboliza sus pocas opciones. Pareciera que a diferencia de "otros contextos de pérdida como son la muerte o la enfermedad, la

¹⁵⁸ Ahora bien, si las comunidades sufren altas tasas de arresto y encarcelamiento, el estigma vinculado con la cárcel puede desaparecer por completo (Gottlieb 2006).

pérdida de un familiar por que ha sido encarcelado rara vez despierta la compasión y el apoyo de otros” (Arditti et al. 2003: 196). Los siguientes relatos de las entrevistas realizadas a propósito de la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN proveen un panorama de la idiosincrasia en la toma de decisiones al momento en que las mujeres de diversas nacionalidades al 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” (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” (Nacionalidad Europea).

“Cuando quedé detenida, todos mis conocidos se borraron, no tuve muchas opciones” (Nacionalidad Peruana).

Esta sección ofrece un panorama sobre las características de los hogares de las mujeres encarceladas, y de las plausibles consecuencias del encarcelamiento. Se sostiene que la mitad de los niños 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, por lo cual se concentra la cantidad de niños extranjeros en prisión. A su vez, los hogares suelen transformarse a partir del encarcelamiento en arreglos que suelen ser temporarios, trayendo como consecuencia cambios de escolaridad, contexto social y hogar de los niños o niñas. Cabe por último destacar, la alta vulneración de los niños 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 donde se encuentran casos en que no saben ni donde están sus hijos, ni a cargo de quién. A su vez, los niños extranjeros que quedan viviendo en la Argentina después de la detención de su madre pueden sufrir dos formas de discriminación, ya sea por su nacionalidad o cultura, y por estar uno de sus progenitores encarcelado. Teniendo en cuenta estas articulaciones entre los hogares y el penal, el próximo apartado explora la vida de los niños menores de 4 años que viven en prisión con sus madres.

III. CONDICIONES DE DETENCIÓN DE LOS NIÑOS

La información más actualizada al momento de escritura de este informe 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
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 05/13/2010

Como la vida cotidiana de estos niños transcurre en las mismas condiciones de detención de sus madres, vale la pena resaltar algunos puntos generales antes de centrarnos en las problemáticas específicas de la infancia.

El informe elaborado por la DGN sobre el ejercicio de la maternidad en prisión (2009) subraya ciertas características de la infraestructura carcelaria que puede traer consecuencias en la calidad de vida de los niños que allí se alojan. Casi la totalidad de las mujeres que viven con sus hijos en prisión considera que las instalaciones no son apropiadas para los niños (92,9%). Estas mujeres destacan en primer lugar, las malas condiciones de infraestructura (64,3%) (DGN 2009a: 22). A este respecto, los informes recabados sobre las diferentes unidades del SPF destacan que en ambas unidades (31 y 27) las mujeres que viven con niños en el penal cuentan con celdas del mismo reducido tamaño que las demás mujeres. En el caso de la unidad 31 se cuentan con patios, pero sin embargo, la unidad del norte del país no cuenta con espacios comunes (DGN 2009b). En segundo lugar, la mitad de las mujeres con niños consideran las instalaciones poco apropiadas debido al encierro en el que encuentran los niños (DGN 2009a: 22). Por un lado, la vida cotidiana de los niños transcurre signada por la lógica de control de los espacios y los cuerpos propia del recinto carcelario. Por el otro, como analizaremos más adelante, los niños de mujeres extranjeras tienen muy pocas oportunidades de salir del penal. Por último, la investigación de la DGN (2009a) nos informa que el tercer factor que consideran inapropiado un tercio de las mujeres es la inexistencia de espacios específicos para las actividades de los niños (p. 22).

En relación a las condiciones generales de limpieza y alimentación de las cárceles federales, podemos resaltar que el informe más reciente realizado por la PPN indica que un 71% 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. Sumando a esto, la mayoría del total de mujeres encuestadas califica como mala la entrega por parte del SPF de elementos de limpieza para su alojamiento (76,4%). Razón por la cual, un cuarto de las entrevistadas se compran ellas mismas los productos (23,3%) (PPN 2009: 14-15). Respecto de la situación de alimentación y productos básicos para la infancia, el informe de la DGN mencionado en el párrafo anterior indica que para el cuidado de los niños, el penal les provee a las mujeres de cuna o cama,

pañales y leche en cantidades poco suficientes, pero que no les ofrece vestimenta para los niños. 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. La comida, dicen dichas mujeres con niños, es de mala calidad o esta rebajada, y además es pequeña la cantidad para cada niño (DGN 2009a: 15). Es justamente a causa de estas insuficiencias que los elementos indispensables para la crianza de niños y niñas se intentan 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 peculio¹⁵⁹, y los bienes que pueden proveer las visitas al penal de familiares o amigos. Sin embargo, se identifican obstáculos específicos del grupo de mujeres extranjeras con niños en el penal para acceder a estas dos fuentes de bienes y recursos.

Por su parte, el informe de la PPN (2009: 7) destaca que de la población encuestada en el 2008, el 70,9% participa de algún taller o actividad laboral. 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 observamos en el Cuadro 2, la mayoría de las mujeres con niños. Es así que de las mujeres que conviven con sus hijos, más de la mitad no realizan 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 (en general CUIL o DNI) (PPN 2009: 8).

Sumado a la menor cantidad de ingresos obtenidos por el trabajo en el penal, se destaca el menor contacto con redes sociales externas al mundo carcelario. Las mujeres extranjeras reciben menor proporción de visitas, hecho observado tanto por el informe de la PPN (2009) como por otros estudios sobre migrantes privadas de libertad (Pacecca 2010). Del grupo de extranjeras, 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 de la PPN destaca que el 74,4% de este grupo de mujeres nunca recibió

¹⁵⁹ El informe de la PPN explica que "la Ley 24.660 en su artículo 120 establece que el salario de las personas detenidas no será inferior a las tres cuartas partes del salario mínimo vital móvil. También cabe precisar que el salario que tienen a disposición las trabajadoras no es el total de lo que se abona, sino únicamente una pequeña parte. Cabe subrayarse que las mujeres extranjeras se hallan expuestas a una serie de irregularidades con respecto al cobro del peculio. En primer lugar, por las demoras de la institución penitenciaria en tramitar el CUIL. Por este motivo suele transcurrir un largo período de tiempo entre que se las incorpora a algún taller laboral y que comienzan a cobrar por las horas trabajadas. Por otra parte, sucede que las que han solicitado su expulsión suelen ser trasladadas a su país sin las respectivas sumas de dinero que conforman su fondo disponible y de reserva, y que les pertenece producto de su trabajo durante el transcurso de todo su encierro. Esto se observó con especial claridad durante las entrevistas realizadas en la Unidad 22 de Jujuy" (PPN 2009: 8).

ninguna visita, y a su vez, el 93 % no recibe visitas habitualmente¹⁶⁰. Así, la PPN 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% de ellas nunca fueron visitadas por su consulado o embajada (PPN 2009: 27).

Es así que el distanciamiento de la realidad extracarcelaria que experimenta el grupo de mujeres extranjeras va a repercutir en la vida cotidiana de los niños de dos maneras interrelacionadas. En primer lugar, las extranjeras con niños en prisión que reciben una menor cantidad de visitas, y suelen acceder en menor proporción a los talleres laborales (y por consiguiente al cobro del peculio), van a disponer de menores recursos y bienes para solventar la calidad de vida de sus hijos en el penal. Bienes, como por ejemplo, alimentos, vestimenta, y artículos de higiene que, como destaca el informe sobre la vida en el penal de la PPN, debido al insuficiente suministro por la administración penitenciaria, suelen ser indispensables en la vida cotidiana dentro del penal (PPN 2009: 27). Este menor acceso a ingresos se refleja en que sólo un reducido número de mujeres con hijos complementa las provisiones del SPF por medio de compras en la proveeduría de la prisión. En suma, la conjunción de falta de acceso a ingresos por medio del trabajo dentro del penal, y a bienes por medio de sus redes sociales es lo que caracteriza las posibilidades más restringidas de cuidado de los niños que viven con este grupo de mujeres extranjeras.

En segundo lugar, la importancia que adquiere para las mujeres extranjeras y sus hijos o hijas los lazos con el mundo social externos al penal es perversamente también el foco de las sanciones del servicio penitenciario. El informe del CELS (2009) focalizado sobre las dinámicas de violencia en las cárceles federales de mujeres muestra que comparando la Unidad 31 con el resto de las del sistema federal, las sanciones más ejercidas implican la suspensión de los vínculos con el exterior. Es así que las sanciones se focalizan en el ejercicio de la maternidad por fuera del penal y pretenden impedir a las mujeres mantener el contacto con sus hijos 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). Es así que este estudio señala que las formas de castigo dirigidas a las extranjeras con niños en prisión suelen referirse al incremento del aislamiento social e institucional (CELS 2009: 21). Aún cuando estas sanciones se aplican a las mujeres, repercuten en el poco contacto que cultivan los niños que habitan con ellas en prisión con sus familiares del afuera. Paradójicamente, van a ser justamente estas personas que viven por fuera del mundo carcelario las que se harán cargo de su cuidado cumplidos sus 4 años.

En resumen, las investigaciones aquí descriptas indican que la vulnerabilidad de este grupo de mujeres y sus niños se vincula con su aislamiento de redes sociales por estar lejos de sus lugares de origen, su escaso anclaje institucional con consulados o

¹⁶⁰ En cambio, el informe de la PPN nos muestra que las cifras para las mujeres migrantes residentes son similares a las de argentinas: el 46,4% recibe visitas habitualmente y el 36% nunca recibió visitas (2009: 22).

embajadas, y los mecanismos de castigo utilizados en los penales con pabellones de madres que tienden a coartar los vínculos familiares de las detenidas. El identificar las lógicas sociales e institucionales, y las sanciones basadas en el ejercicio de la maternidad identifican los mecanismos de castigo y disciplinamiento que se despliegan en el recinto carcelario hacia el grupo de las mujeres extranjeras con niños en prisión.

Esta dinámica del tratamiento carcelario que reciben las mujeres extranjeras trae consecuencias directas en la vida de los niños que se encuentran allí como consecuencia de los flujos migratorios. 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 migrantes dentro del penal.

Uno de los datos más contundentes provistos por el informe de la DGN es que de las 14 mujeres con niños en prisión entrevistadas, 10 de ellas informan que habitualmente sus hijos no salen de la cárcel, y muchos de ellos, como lo indica el relato abajo reproducido, conocen el mundo exterior solamente a través de los traslados de sus madres al juzgado (DGN 2009a: 22). 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 1 año y 4 meses, y la semana que viene cumple 4 años”. (DGN 2009a: 22)

Ahora bien, se puede vincular estos datos sobre el aislamiento social e institucional de los niños extranjeros, con las nociones implícitas sobre las relaciones materno-filiales descritas en el apartado 1. La perspectiva biologicista que acentúa exclusivamente el vínculo biológico con la madre y la identifica como el soporte del desarrollo de los niños hasta los 4 años, conlleva en su planteo el aislamiento social e institucional de la primera infancia.

Dicho esto, del pequeño grupo de niños 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 (DGN 2009a: 22). El accionar de grupos religiosos en relación a los niños que viven en prisión constituye un punto poco explorado en la literatura existente. Aún con poca frecuencia, éstos son mencionados en momentos pivotaes 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 (DGN 2009a: 22), tema que como veremos, ha provocado protestas en la Unidad 31.

El trabajo realizado por organizaciones religiosas en el penal (especialmente en la Unidad 31) aparece vinculado a las propuestas que recibieron algunas mujeres extranjeras de dar a sus hijos en adopción. El informe de la DGN sobre la maternidad en prisión muestra que de las 13 mujeres entrevistadas viviendo con niños en prisión solamente dos relataron situaciones en donde organizaciones evangelistas se ofrecen para sacar a pasear a los niños que no tienen posibilidades de salir del penal, y brindan familias sustitutas (DGN 2009a: 10). Los relatos de las mujeres extranjeras dicen lo siguiente:

“Unas ‘hermanitas’ que creo que son testigos de Jehová me los sugirieron, ‘pero no confío que cuando salga me la van a dar a mi hija nuevamente’” (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” (Nacionalidad Española).

Volveremos al rol de las organizaciones religiosas en el siguiente apartado. Pero cabe destacar, junto con el informe de la DGN (2009a: 22), que las mujeres no conocen a las personas pertenecientes a organizaciones religiosas que se llevan a sus hijos a realizar ‘paseos’, y sin embargo, estas salidas carecen de control estatal. Articulación que en ciertas ocasiones han 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 de la DGN (2009a: 22-23) indica que casi la mitad de las mujeres con hijos entrevistadas que al cumplir sus hijos 4 años antes de que ellas recuperen su libertad, no saben con quién ni dónde irán a parar esos niños. También se destaca que de estas mujeres, ninguna recibió asesoramiento institucional respecto de esta situación.

El aislamiento social de los niños que habitan nuestras cárceles es así aparejado con la vulnerabilidad de los niños mayores de 4 años. Para este segundo grupo, su expulsión de la cárcel constituye la primera salida extendida que realizan por fuera de su mundo cotidiano circunscrito a los muros carcelarios. A este respecto, podemos 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 habíamos 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 encuentran en una situación de desamparo al cumplir ser mayores de 4 años. La concepción normativa que acentúa el ambiente de socialización después de los 4 años en detrimento del vínculo biológico 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 (art. 64)¹⁶¹, dándose de ese modo por cumplida la pena impuesta originariamente por el tribunal competente (Pacecca 2010)¹⁶². Como denotan otros estudios, “para una persona extranjero 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” (Pacecca 2010: 9).

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:

“La hija cumple los 4 años un tiempo antes (de su expulsión). Me deberían dejar a mi hija hasta el 20/08/08 que es cuando me voy a Perú por Ley de Migraciones [Trámite de expulsión]”.

Al no vislumbrar a las dos personas involucradas como una unidad familiar u hogar, no se contabilizan dichas discrepancias que pueden resultar en que: la mujer sea expulsada de la Argentina, pero su hija permanezca sola por fuera de la institución

¹⁶¹ Ley 25.871, Art. 64: “Los actos administrativos de expulsión firmes y consentidos dictados respecto de extranjeros que se encuentren en situación irregular, se ejecutarán en forma inmediata cuando se trate de: a) Extranjeros que se encontraren cumpliendo penas privativas de libertad, cuando se hubieran cumplido los supuestos establecidos en los acápites I y II del artículo 17 de la ley 24.660 que correspondieren para cada circunstancia. La ejecución del extrañamiento dará por cumplida la pena impuesta originalmente por el Tribunal competente; b) Extranjeros sometidos a proceso, cuando sobre los mismos recayere condena firme de ejecución condicional. La ejecución del extrañamiento dará por cumplida la pena impuesta originalmente por el Tribunal competente; c) El procesamiento de un extranjero sobre el que pesa orden administrativa de expulsión firme y consentida, en cuyo caso no procederá el otorgamiento del beneficio de la suspensión del juicio a prueba o de medidas curativas, las que serán reemplazadas por la ejecución del extrañamiento, dándose por cumplida la carga impuesta al extranjero”.

¹⁶² Al indagar acerca de la aplicación práctica de la expulsión, la encuesta arrojó que del total de extranjeras condenadas, el 59% inició los trámites para la expulsión (PPN 2009: 5).

carcelaria y a continuación sea institucionalizada debido a la falta de progenitores que puedan hacerse cargo de ella.

La literatura académica nos explica que la expulsión deja a los niños que crecieron en el país donde su madre es encarcelada, tanto los hijos que habitan dentro del penal como a los que continuaron sus vidas extra muros, con dos alternativas. Una es la posibilidad 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 (Robertson 2007: 44).

Ya que este trabajo intenta problematizar las oposiciones entre los intereses de las mujeres en prisión y la de los niños que con ellas residen, es relevante para el argumento relatar un último punto antes de considerar los servicios para los niños.

A partir de los obstáculos en el acceso al trabajo y a sus vínculos con el mundo externo, la lógica penitenciaria reduce a las mujeres con hijos al exclusivo ejercicio de la maternidad dentro del penal. En medida de ello, su trato es diferenciado tanto en relación a las formas de castigo como a las expectativas respecto de su conducta y accionar.

Las mujeres encarceladas relatan que a las mujeres con hijos pequeños se las trata con mayor respeto, y que existen menores niveles de violencia física que se ejercen directamente sobre sus cuerpos. Al mismo tiempo, realizan menor cantidad de actividades tanto laborales como educativas, tienen menor contacto con el mundo exterior al penal y las sanciones que reciben intentan potenciarlo, y a su vez, comparten sus reducidas celdas con sus hijos. En este sentido, las mujeres extranjeras son reducidas 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 entonces posiciona a las mujeres extranjeras como "madres de tiempo completo" y conlleva el progresivo aislamiento de los niños pequeños, perversamente a quienes intenta proteger. Los niños así 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 4 años (Varela 2009).

Dadas estas condiciones generales en que transcurre la vida de los niños en prisión, a continuación subrayaremos algunos puntos sobre los servicios diseñados para ellos.

III.1. Educación y salud para los niños

En relación a la educación pre-escolar de los niños, la Unidad 31 es la única cárcel federal que cuenta con un jardín maternal. Servicio que no existe en la Unidad 27 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 reciben. Respecto a la salud de los niños que viven

en prisión, el informe de la DGN subraya que las mujeres con hijos entrevistadas afirman que los mismos reciben controles médicos, y en las oportunidades en que los solicitaron suelen recibirlos, tanto dentro como fuera del penal. A pesar de ello, sólo un tercio de las mujeres ha calificado esa atención como buena (2009a: 15). En este sentido, investigaciones recientes revelan que durante el año 2008 las mujeres alojadas en la Unidad 31 llevaron a cabo medidas de protestas colectivas (huelgas de hambre y presentaciones judiciales), denunciando la falta de asistencia médica para la población en general y para las/os niñas/os en particular (PPN 2009: 16-17).

Ahora bien, el análisis de las lógicas de violencia dentro de las cárceles federales para mujeres, realizado por el CELS (2009), 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 (CELS 2009), 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 principal espacio que aloja a niños menores de 4 años con sus madres. El caso más paradigmático y actual que se menciona en dicho informe (CELS 2009) 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, debido a que el médico del SPF concluyó que la niña no mostraba señales de abuso. La madre de la niña de la comunidad quechua en Bolivia tenía un manejo reducido del español, por lo cual fueron sus compañeras de manera colectiva las que solicitaron la revisión externa de la niña. Frente a esta protesta, las mujeres alojadas en la planta de madres de la Unidad fueron brutalmente reprimidas por el cuerpo de requisa del penal. Este ingresó con palos, escudos, y manguera hidrante, pateando y empujando a las mujeres, arrastrándolas por el piso a ellas y a sus hijos. Algunas de las mujeres se encontraban con sus hijos al momento de ser golpeadas y empujadas, una de las consecuencias de posicionarlas como 'madres de tiempo completo' dejó como resultado una niña lastimada. Cabe resaltar que después de estos hechos de violencia, por varios días se denegó el acceso a las instancias de control, en este caso la PPN, para poder indagar sobre los hechos sucedidos¹⁶³ (CELS 2009: 21-22).

III.2. Cultura "tumbera" y posibilidades de denuncia

¹⁶³ Información recabada en la denuncia presentada por la Procuración Penitenciaria de la Nación, radicada el 19/11/2009 en el juzgado Federal Criminal y Correccional N°1 de Lomas de Zamora.

Una mujer peruana que habita en la Unidad 31 entrevistada para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN nos dice: *"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 identificamos 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 lo expresa una de las mujeres extranjeras entrevistadas procedente de América Latina durante la investigación ya mencionada *"el daño psicológico de las rejas nunca más sale de la cabeza de ellos. La palabra 'celadora' se les graba"* (DGN 2009: 21). Es en esos espacios cerrados a nuestros ojos dónde estos niños pequeños aprenden los códigos, conductas, roles y expectativas de la vida social que ellos asocian exclusivamente con el recinto carcelario. Por ello, algunos autores los denominan "niños institucionalizados" (Varela 2009: 69), o puesto en las palabras de las propias mujeres entrevistadas por la investigación ya mencionada, son "hijos tumberos".

Estos niños son sometidos diariamente a las reglas y rutinas particulares a los penales. Se encuentran confinados a los pequeños espacios con sus madres que hemos descritos en la Unidad 31 y la 22, con poco lugar de juego o recreación, tienen que vestirse con ropas apropiadas al penal. Las rutinas carcelarias se extienden a someter a la niñez, por ejemplo, la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN se relata que en cinco casos, mujeres 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 (Varela 2009: 69). 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"* (p. 69).

Más aún, dadas las características verticalistas de las relaciones sociales al interior del penal, y los momentos de dinámicas violentas, como el caso descrito de brutal silenciamiento de una protesta colectiva, no es posible pensar que este medio social tendrá un efecto positivo para los niños. Una entrevistada para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la DGN compara de la siguiente manera como afectó a uno de sus hijos el haber crecido en la cárcel en comparación con sus otros hijos:

"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 a 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 han 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 en dicha unidad (PPN 2009: 15). Sin embargo, como lo evidencia el ejemplo 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 residían en el país 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 (CELS 2009).

En resumen, existe un extenso debate en torno a si los niños deben o no permanecer en la cárcel, y de ser así, cuál es la edad a la que debería marcharse. En lo que sí existe consenso es que mientras los niños permanezcan junto a las mujeres en prisión, sus vidas deberán ser lo más semejante a cómo serían en el mundo social externo a la cárcel. Por ello, ciertos autores resaltan que no deberían ser sometidos a las restricciones de libertad que se impone a otros residentes de la cárcel (Robertson 2007: 33). Sin embargo aquí se observa que tanto, los servicios diseñados para la educación y salud de los niños como su vida cotidiana, 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 no tenga una incidencia negativa en el desarrollo de su persona y su futuro (Varela 2009).

A modo de cierre, el aporte realizado por este informe consiste en visibilizar las concepciones implícitas de la normativa que llevan a oponer los derechos de los niños a los de las mujeres encarceladas. Y a su vez, entender cómo estas concepciones tienen a promover ciertas vulnerabilidades que experimentan los niños, tanto los menores como los mayores de 4 años. Así podemos 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 nuestras

cárceles. A continuación de este aislamiento, la visión subsiguiente prioriza el ambiente de social pasados los 4 años de edad, y así perversamente, divorcia a los 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 han de hacer en una situación de indefensión.

IV. CONCLUSIÓN

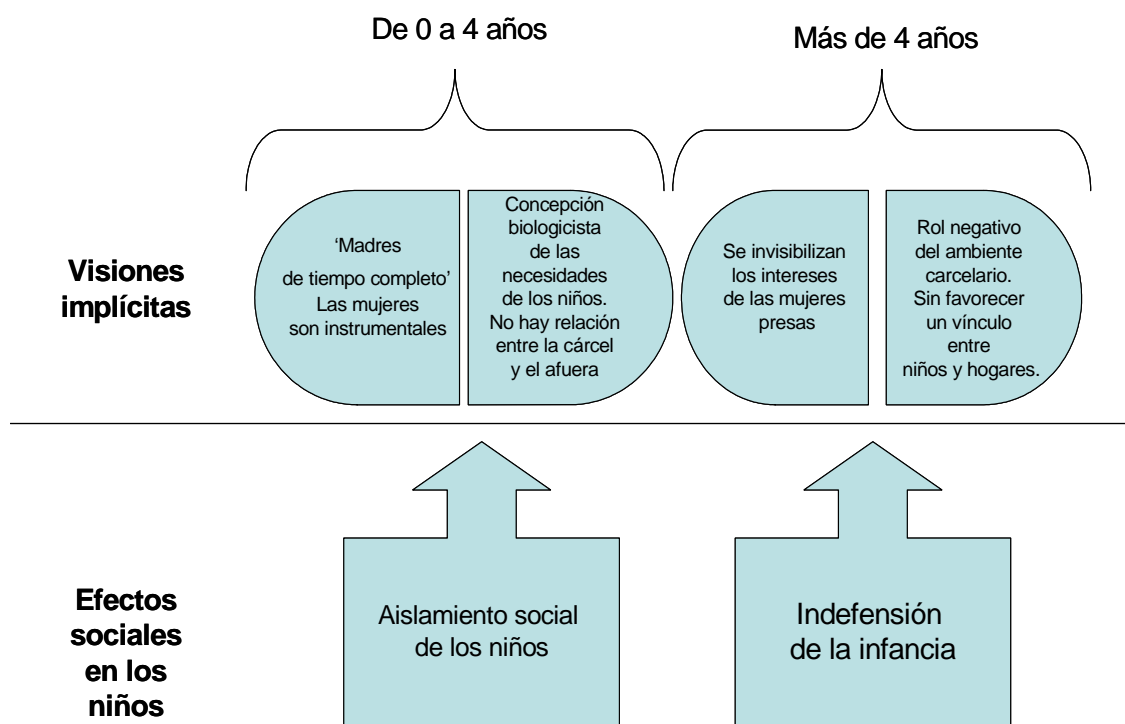
Con el objetivo de desarticular la colusión planteada entre los intereses de las mujeres encarceladas y los de sus hijos, este trabajo se propuso analizar las concepciones normativas implícitas sobre la relación materno-filial, el contexto socio-político en el que se inscribe la vida de los niños migrantes 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.

El dilema social que subyace a la situación de los niños migrantes en prisión está en que, como diría Bloom y Steinart, "el encarcelamiento de una mujer con hijos a su cargo pone en colisión diversos derechos y principios jurídicos" (1993, citado en Molero 1999: 201). En el caso argentino, las mujeres tienen la posibilidad de elegir permanecer con sus hijos en prisión hasta los 4 años de edad, en las degradadas condiciones materiales y sociales que implican la cárcel para el desarrollo de las niñas o niños. El desarticular la oposición entre los derechos de las mujeres y los de los niños, y la prioridad que de manera ambivalente se le otorga a los supuestos intereses de éstos últimos, abre el debate a propuestas políticas que se enfoquen en el desarrollo, social y educativo del hogar en su conjunto. Y que puedan considerara los conflictos pero también las cooperaciones que se dan entre los miembros –mujeres y niños– de dichos hogares encarcelados.

A partir de la criminalización de los delitos relacionados con la comercialización de drogas, aumenta la proporción de mujeres extranjeras procesadas en las cárceles federales. Dado que, al momento de la detención, este grupo de mujeres pareciera tener redes sociales débiles y pocos recursos para realizar arreglos alternativos para el cuidado de sus niños o niñas pequeños, más de la mitad de las mujeres viviendo con sus hijos en prisión son extranjeras.

El primer punto a problematizar es la idea de elección por detrás de las decisiones de las mujeres extranjeras de pasar su tiempo en prisión junto a sus hijos. Los informes y datos que aquí se evalúan revelan que la principal razón para decidir llevar sus hijos a prisión es, perversamente, no tener otro lugar dónde dejarlos. Este ejercicio de opciones restringidas a la hora de tomar esta decisión, es mucho más evidente en el caso de las mujeres extranjeras que tienen redes sociales más precarias en el país, y por consecuencia, menos elecciones para el cuidado de niños pequeños.

La articulación entre edades de los niños o niñas, concepciones sobre la relación materno-filial, y sus consecuencias sociales se resumen en el siguiente gráfico:



Por su parte, la normativa concibe el bienestar de los niños en un doble sentido. Primero, priorizan sus lazos biológicos con sus madres (no así con otros progenitores o familiares) en detrimento de los efectos nocivos del contexto carcelario. Esta visión biologicista entonces posiciona a las mujeres extranjeras como 'madres de tiempo completo' y conlleva el progresivo aislamiento de los niños pequeños, perversamente a quienes intenta proteger. En contraste, en un segundo momento, privilegia un ambiente de socialización por 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 la 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 continuaron 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.

Como hemos señalado a lo largo de este informe, debido a los obstáculos administrativos para acceder al trabajo dentro del penal, y sus endebles lazos familiares e institucionales con el mundo exterior, las mujeres extranjeras encarceladas evidencian una menor cantidad de bienes y recursos para solventar la estancia de sus hijos en la cárcel. La alimentación, los productos básicos para la crianza que provee el SPF son calificadas como deficientes; pero sin embargo, las mujeres extranjeras no cuentan con los ingresos necesarios para complementarlos. Más preocupante aún es el hecho de que los niños migrantes que habitan tras los muros casi no conocen la realidad exterior al penal. Así sus primeros años de desarrollo transcurren como si el ambiente autoritario, el encierro y sus espacios de habitabilidad reducidos, sus momentos violentos, y las relaciones verticales de poder entre el personal y las mujeres presas fuese el único mundo posible.

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 el castigo que se aplica a las mujeres encarceladas a los niños. En las palabras de una de las extranjeras entrevistadas para la investigación realizada por el CELS, la PPN y la 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)"*. Dicha extensión se contornea por medio de diferentes mecanismos sociales para aquellos niños que permanecen con las mujeres extranjeras en prisión, y para aquellos que continúan sus vidas por fuera del penal.

En el primer caso, la vulnerabilidad de los niños extranjeros que viven en prisión con sus madres está asociada a las condiciones de detención, y a su alto grado de aislamiento en el mundo carcelario. Y el segundo grupo que no habita con ellas el penal, sus mecanismos de vulneración se refieren a su situación económica y la precariedad en los arreglos familiares. Vulnerabilidades que se suman a la posible estigmatización por su doble condición de migrante e hijo de progenitores encarcelados.

Para concluir, este informe argumenta que 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 de las interdependencias de sus miembros puede conllevar a que los niños migrantes queden institucionalizados en la Argentina mientras sus madres son expulsadas a sus lugares de procedencia.

Una visión del hogar que tome en cuenta las interrelaciones de los intereses de sus diversos integrantes constituye la base de medidas alternativas a la detención preventiva para mujeres con sus niños que dependen aún de ellas. Por ello mismo, debería existir una clara conexión con las medidas de política penitenciaria para las mujeres, tales como el sistema de progresividad, salidas transitorias, adelantamiento de

la libertad condicional, o prisión domiciliaria, y las propuestas de los organismos colaboradores en cuanto a los niños (Molero 1999: 202). En las palabras de Robertson, “la evidencia sugiere que cuando sí se toma en cuenta a los niños, muchos de los efectos negativos provocado por el encarcelamiento de sus progenitor(a) se reducen” (Robertson 2007: 8).

En conclusión, estas dos perspectivas que valoran la dimensión biológica en la primera infancia, y el ambiente de socialización al cumplir los 4 años de edad, dejan de lado una política pública que considere la relación entre la cárcel y el hogar, entre la institución y el afuera. Es justamente esa falta de políticas públicas para fomentar lazos sociales dentro y fuera del mundo de la cárcel lo que trae como resultado la contraposición de los derechos de los integrantes del hogar que forman las mujeres y los niños en prisión. Las intervenciones por acción u omisión de los agentes estatales en nombre del bienestar de los niños producen la reclusión permanente de los niños menores de cuatro años, y la indefensión que aquellos que al cumplir la edad establecida son expulsados del único lugar que conocen. El Estado interviene solamente en los casos en que no haya un progenitor responsable por ese niño continuando su institucionalización. Estas dos visiones dicotómicas presentes en la normativa no permiten que las políticas puedan proveer mecanismos para el acompañamiento durante este proceso que atraviesan los niños, ni favorecer las condiciones para una relación más fluida entre su mundo social fuera y dentro de la cárcel.

BIBLIOGRAFÍA

CELS 2009 “La economía política de la violencia en cárceles federales de mujeres”, en Investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), y la Defensoría General de la Nación (DGN) sobre las condiciones de vida de las mujeres en el Sistema Penitenciario Federal (SPF), Inédito, CELS, Buenos Aires.

CUNNINGHAM, Ann 2001 “Forgotten families – The impacts of imprisonment”, en: *Family Matters*, Invierno 2001.

DEL OLMO, Rosa 1988 “Droga y criminalización de la mujer”, en: Revista *Nueva Sociedad* No. 93, Enero-Febrero, pp. 156-167.

DGN 2009a “La maternidad entre rejas”, en Investigación realizada por el CELS, la PPN, y la DGN sobre las condiciones de vida de las mujeres en el SPF, Inédito, Comisión de temáticas de género, DGN, Buenos Aires.

DGN 2009b “El archipiélago carcelario de las mujeres”, en Investigación realizada por el CELS, la PPN, y la DGN sobre las condiciones de vida de las mujeres en el SPF, Inédito, Comisión de temáticas de género, DGN, Buenos Aires.

JOYCE, A. ARDITTI et al. 2003 “Saturday morning at the jail: Implications of incarceration for families and children”, en *Family Relations*, Vol. 52, Núm. 3.

GOTTLIEB, Rachel 2006 "The kids do time, too", en *The Hartford Courant*, 12 de Noviembre de 2006.

GRUPO DEL PROYECTO DE MUJERES EN LA CÁRCEL, 2007 "Mujeres en la cárcel e hijos de madres encarceladas. Informe para los amigos", Agosto, Ginebra, Grupo de delitos, comunidad y justicia de Quaker Peace & Social Witness.

MOLERO, María Naredo 1999 "Reclusas con hijos en la cárcel. La punta del iceberg de la 'sinrazón' penitenciaria", en: RIVERA BAIRES, Inés (Ed.) *La Cárcel en España en el Fin del Milenio*, Barcelona, M.S. Basch.

PACECCA, María Inés 2010 "Personas extranjeras en cárceles federales. Vulnerabilidad y discriminación", Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Buenos Aires.

PPN 2009 "La vida en prisión", en Investigación realizada por el CELS, la PPN, y DGN sobre las condiciones de vida de las mujeres en el SPF, Inédito, PPN, Buenos Aires.

ROBERTSON, Oliver 2007 "El impacto que el encarcelamiento de un(a) progenitor(a) tiene sobre sus hijos", Abril, Ginebra, Quaker United Nations Office.

TOWNHEAD, Laurel 2006 "Mujeres en la cárcel e hijos de madres encarceladas: Desarrollos recientes en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas". Abril, Ginebra, Quaker United Nations Office.

UNICEF, 2009 *Mujeres privadas de libertad, limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad*, UNICEF, Buenos Aires.

VARELA, Patricio 2009 "Madres, niños y cárcel" en *Mujeres privadas de libertad, limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad*, UNICEF, Buenos Aires.

Capítulo 6

Acceso a salud y educación por parte de niños, niñas y adolescentes migrantes en tres municipios del sur y suroeste del conurbano. Un acercamiento antropológico al acceso a derechos sociales en el Gran Buenos Aires*

I. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo constituye un informe de investigación sobre la situación de la niñez migrante en el sur del Gran Buenos Aires, desde una perspectiva antropológica, a través de un trabajo de campo efectuado en tres municipios del Gran Buenos Aires: La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora.

El objetivo de la investigación es analizar cualitativamente el acceso a derechos sociales de niños y niñas migrantes –y de hijos e hijas de migrantes– pertenecientes a las comunidades boliviana y paraguaya, preferentemente en cuestiones de salud y educación, en los municipios considerados.

La elección de estas dos comunidades de migrantes se debe al peso que tiene la inmigración de países limítrofes en el conjunto de la inmigración hacia la Argentina, sumado al hecho que ambas comunidades, la boliviana y la paraguaya, conforman las dos comunidades más importantes de migrantes en el Gran Buenos Aires.

Por su parte, la elección del Gran Buenos Aires como escenario principal de la investigación se debe a que esta región contiene hoy los distritos con mayores obstáculos e impedimentos en el acceso a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en general, además de lo ya adelantado como región que concentra la mayor población migrante. Por otra parte, los municipios del sur del Gran Buenos Aires constituyen en conjunto la zona de influencia del trabajo comunitario que realiza la Universidad Nacional de Lanús en general y el Centro de Derechos Humanos, en particular.

Inicialmente, el trabajo de campo fue efectuado en dos municipios, Lanús y La Matanza y, posteriormente, se decidió incluir un tercero (Lomas de Zamora) en función de la concentración de poblaciones migrantes que presenta y de la localización estratégica entre los dos primeros. No obstante la extensión del conurbano bonaerense y de la imposibilidad de abarcarlo en su totalidad, consideramos que este estudio constituye un primer paso representativo de la situación de acceso a derechos en otras zonas y barrios del Gran Buenos Aires.

En función de estos objetivos se desarrolló un cronograma de trabajo y se planificaron las actividades de investigación. En primer lugar, se hizo un relevamiento del estado de la cuestión sobre el tema y se discutió y sistematizó la extensa bibliografía

* El equipo de investigación estuvo conformado por Florencia Beltrame y María Pianciola, del Centro de Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), bajo la coordinación de Natalia Gavazzo y Ricardo Fava, Investigadora y Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la UNLa, respectivamente.

existente sobre migración y sobre niñez en Argentina. En segundo lugar, se relevaron una lista de posibles expertos, funcionarios y personas migrantes a ser entrevistadas, para lo cual fueron confeccionados distintos tipos de cuestionarios y se elaboró un plan de trabajo de campo. En tercer lugar, se recabó de distintas fuentes, datos estadísticos acerca de la población migrante en Argentina, el Gran Buenos Aires y los municipios considerados, así como también sobre el acceso a derechos sociales por parte de la población general en esos mismos municipios. Finalmente, se realizaron entrevistas y se llevaron a cabo observaciones participantes en el campo, especialmente en aquellos barrios en donde residen mayormente las comunidades boliviana y paraguaya.

Para el trabajo de entrevistas se definieron los siguientes grupos: (1) *Funcionarios*: Municipios, Ministerios, Hospitales, y Secretarías de Salud; (2) *Empleados y personas en general*: Atención al público, comerciantes, vecinos; (3) *Profesionales y personal especializado*: Docentes, médicos, enfermeros; (4) *Integrantes de familias migrantes*, contemplando diversidad por nacionalidad, origen rural o urbano, edad y género; y (5) *Líderes de organizaciones de migrantes*, contemplando diversidad por nacionalidad, tipo (étnica, de género, barrial, deportiva, cultural) y edad.

Este capítulo adelanta algunos de los principales resultados provenientes de las actividades de investigación mencionadas.¹⁶⁴ El estudio se encuentra estructurado en dos partes, la primera de carácter general e introductorio y la segunda conteniendo los resultados específicos de la investigación. Dentro de la primera parte, la primera sección está orientada a introducir una breve caracterización sobre la perspectiva antropológica en general, y sobre el aporte de la mirada de la antropología al estudio de las migraciones contemporáneas, en particular. La segunda sección describe brevemente algunas características de las comunidades boliviana y paraguaya en el Gran Buenos Aires, de acuerdo tanto a los datos censales sobre la inmigración de países limítrofes a Argentina como a los temas considerados relevantes por los discursos públicos y estudios académicos. En este mismo apartado se describen algunas características de las áreas bonaerenses seleccionadas, con el fin de presentar la estructura territorial y político-administrativa como territorios particulares sobre los cuales se insertan los flujos migratorios considerados. En la segunda parte, las secciones tercera y cuarta presentan específicamente los resultados de la investigación, sobre el acceso y ejercicio de dos derechos sociales fundamentales –educación y salud– por parte de niños y niñas de las comunidades migrantes de Bolivia y Paraguay en el sur y suroeste del Gran Buenos Aires. La sección quinta aborda el tema de la identidad en el desarrollo de las generaciones, cuestión de importancia para avanzar sobre una agenda de investigación sobre la problemática particular de los hijos e hijas de migrantes y de los/las adolescentes migrantes. Por último, en la sección de Conclusiones se resumen los principales resultados del estudio.

¹⁶⁴ Se trata de una investigación en curso.

PRIMERA PARTE

II. LA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA: APORTES PARA LA COMPRENSIÓN DE LAS MIGRACIONES CONTEMPORÁNEAS

La investigación que constituye la base del presente capítulo adoptó un enfoque antropológico, entendido tanto por el uso de determinados conceptos (surgidos del seno de esta disciplina y que dan origen a preguntas particulares y al examen de grupos sociales específicos) como de una metodología particular que es la del trabajo de campo etnográfico.

Desde un punto de vista histórico, puede afirmarse que ya la antropología clásica de inicios del siglo XX y hasta aproximadamente los 60s había registrado tímidamente los movimientos de población, especialmente en las pequeñas comunidades sobre las cuales enfocaban sus estudios. Sin embargo, como afirma Brettel (2008) lo había hecho con un "sesgo sedentario" mediante el cual los grupos sociales parecían permanecer inalterados por esas migraciones. Esto se vinculaba con una cierta definición de cultura fundamentalmente ligada a un territorio, la que se mantuvo hasta la década de los 50s y los 60s.

A medida que los antropólogos fueron rechazando la idea de que existen culturas entendidas como entidades discretas, homogéneas, con fronteras fijas, territorializadas, y relativamente inmutables, el pensar y teorizar sobre la migración se volvió cada vez más una posibilidad (Brettel 2008). En aquellas regiones del mundo que tradicionalmente habían sido la arena de trabajo de campo etnográfico, las personas habían comenzado a moverse en números significativos desde las áreas rurales hacia los crecientes centros urbanos, reuniéndose con personas de sus mismas comunidades de origen en barrios en donde –no obstante– también tenían contacto con "otros". El crecimiento del interés de la antropología se vio fortalecido además por nuevos estudios campesinos y por el surgimiento de la antropología urbana que buscaba sus propios "*tribes-men*" en las ciudades. A partir de la década de los 70s los estudios migratorios en antropología se han expandido significativamente, tanto con respecto a las preguntas examinadas como a la cobertura intercultural.

Teorizar sobre la migración en antropología, como en otras disciplinas, ha estado moldeado por una epistemología particular que generó y genera un conjunto específico de preguntas. Por ejemplo, esta disciplina ha sido particularmente sensible al lugar y a lo local pero al mismo tiempo ha adoptado una perspectiva comparada que permite, entre otras cosas, vincular el lugar de origen de los migrantes con el de destino, de modo que lo local y lo global entran dentro del mismo análisis. Luego, el foco en la cultura y lo cultural permite comprender las interacciones entre creencias y comportamientos en grupos particulares, como también estudiar las relaciones sociales, los procesos de adaptación y los cambios culturales principalmente en aquellas formas de organización social que son características tanto del proceso migratorio como de las comunidades de inmigrantes, como son las cuestiones de identidad y etnicidad. De este modo, la

antropología contribuye a la formulación de tipologías y permite articular el análisis de las sociedades emisoras con el de las receptoras.

Si consideramos los diferentes tipos de migración y los modos de clasificar a los migrantes, entendemos que se deben atender a una multiplicidad de factores desde una perspectiva comparada que ofrezca un mejor entendimiento de los procesos migratorios y de las comunidades de inmigrantes (Brettel 2008:136). La antropología, al centrarse en la dimensión humana de estos procesos globales y en la experiencia de vida del "ser un migrante", realiza una contribución importante. Primero al proponer una definición de cultura e identidad que, lejos de ser primordial e inherente, las entiende como socialmente construidas. Segundo, permite conocer las vinculaciones entre sociedad y cultura tanto en sus dimensiones locales (micro) como globales (macro) que ilumina los lazos transnacionales en los que los migrantes operan a través de las fronteras. Tercero, la antropología problematiza las relaciones entre "lo ideal" y "lo real" permitiendo una formulación más compleja de los procesos de adaptación y cambio que son parte del "ser un migrante". Cuarto, al remarcar las diferencias entre modelos de participación o "emic" (la perspectiva del actor) y de observación o "etic" (la perspectiva del investigador) posibilita una mejor comprensión de las posibilidades de nuestra capacidad de conocer al "otro" y formular teorías consistentes al respecto. Quinto, al hacer lo anterior, además, la antropología ofrece un camino para analizar los vínculos entre estructura y agencia, lo que implica aceptar que el migrante moldea y es moldeado por el contexto (político, económico, social y cultural) en el que opera, tanto en la sociedad emisora como receptora. Finalmente, la perspectiva holista vigente aun hoy en la mirada antropológica permite una exploración de un rango amplio de fenómenos sociales que tienen impacto en, y son afectados, por la migración (Brettel 2008).

Así, la antropología, mediante el trabajo de campo etnográfico, en directa relación con los sujetos, observando y participando de sus acciones, escuchando sus discursos y pensamientos, pretende realizar un aporte significativo y en ocasiones único a las conversaciones teóricas interdisciplinarias.

Una aproximación etnográfica a los derechos de las personas migrantes es de gran importancia para acceder a las prácticas y representaciones de los actores y de cómo los migrantes identifican y caracterizan los obstáculos al ejercicio de sus derechos. Asimismo, el trabajo de campo en el terreno puede de ser de gran utilidad para identificar y analizar prácticas institucionales, que cotidianamente estructuran la interacción entre las instituciones y la población migrante, y sobre las cuales no pocas veces suelen ubicarse los mayores obstáculos a la realización efectiva de derechos ya reconocidos en los textos constitucionales y legales. Por último, el enfoque etnográfico puede ser de gran ayuda para identificar y precisar problemáticas particulares de los hijos e hijas de migrantes respecto de los niños y niñas migrantes, especificidad que puede quedar oscurecida al abordarse desde una perspectiva tradicional sobre los derechos humanos de los migrantes centrada en demasía en la diferencia cultural.

III. LOS INMIGRANTES DE PAÍSES LIMÍTROFES EN EL GRAN BUENOS AIRES

III.1. La inmigración en Argentina

La inmigración es una parte constitutiva de nuestra sociedad actual, "parte integral del proyecto nacional concebido en el siglo XIX que, a medida que el tiempo ha pasado, ha contribuido a construir cierta identidad" (Oteiza, Novick y Aruj 1997: 7). De ahí que una de las frases que ha pasado a resumir el núcleo de la identidad nacional argentina tenga que ver con el aporte inmigratorio: "crisol de razas" (versión local del *melting-pot* anglosajón).

Por esta razón, la Argentina puede ser considerada como un peculiar laboratorio para el estudio de las migraciones internacionales (Jelin y Grimson 2006: 9), ya que inmigrantes de todo el mundo han participado del desarrollo y crecimiento de la nación argentina desde su nacimiento, tanto como mano de obra para el sector agrícola como también –al menos para las elites liberales– como una fuerza para "civilizar" a la población nativa. Funcionarios e intelectuales que promovieron la inmigración transoceánica a fines del siglo XIX y principios del XX pensaron que los inmigrantes europeos iban a "blanquear" a la población local. El discurso de apertura se correspondió con una normativa de recepción de los inmigrantes y la garantía de sus derechos básicos (Gavazzo 2009). Sin embargo, a pesar de ser vistos como claves para la modernización y como parte importante del imaginario nacional, gran parte de la inmigración europea debió enfrentarse con una fuerte discriminación y obstáculos en el acceso a ciertos derechos, por ejemplo, la tierra. Sin embargo, desde el siglo XIX pero con mayor fuerza en el siglo XX, existió y existe un importante sistema migratorio en el Cono Sur gracias al cual Argentina podría ser definida como un país "receptor" en relación a las naciones vecinas (Balan 1982).

En las últimas décadas Argentina se ha constituido en destino de distintas corrientes migratorias, principalmente las provenientes de países limítrofes y del Perú. En este sentido, el direccionamiento de flujos migratorios de carácter limítrofe hacia las grandes áreas urbanas de la Argentina, hacen de ésta última un importante eje de recepción de inmigrantes (Bruno 2008). Sin embargo, es a partir de la década de los 50s que estas corrientes se vuelven predominantes respecto de la tradicional inmigración transoceánica que había caracterizado a la sociedad argentina desde 1850. Si observamos los censos de población de Argentina se observa que el flujo proveniente de los países limítrofes se ha mantenido constante desde sus orígenes:

Cuadro 1

Porcentaje de población nacida en el extranjero y porcentaje de población nacida en países limítrofes en diferentes fechas censales. Total del país. Años 1869-2001

AÑO	% DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO SOBRE POBLACIÓN TOTAL	% DE NACIDOS EN PAÍSES LIMÍTROFES 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

Fuente: INDEC, Censo Nacional 2001

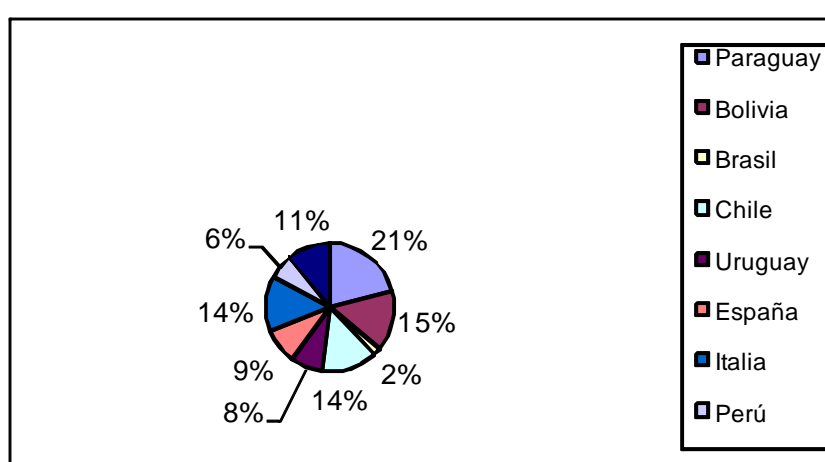
III.2. Características de los migrantes latinoamericanos en el país

III.2.1. Historia y composición de los flujos desde Bolivia y Paraguay

Aunque Argentina ha sido siempre un país de inmigración, la composición de la población extranjera ha ido cambiando en el tiempo. Según el Censo 2001, 1.531.940 extranjeros residen actualmente en el país. A diferencia de épocas pasadas en que la mayoría eran de origen europeo, 923.215 (o sea el 60%) de los migrantes más recientes provienen de países limítrofes. El siguiente gráfico da cuenta de ello:

Gráfico 1

Composición de extranjeros residiendo en la Argentina. Año 2001



Fuente: Elaborado con datos Censo 2001-INDEC

Como se observa, la población de origen latinoamericano ha superado ampliamente a las poblaciones de italianos y españoles quienes históricamente eran los más representados dentro del conjunto de los extranjeros. Dentro de este grupo, Bolivia

y Paraguay representan los países con mayor cantidad de inmigrantes residiendo en la Argentina.

Cuadro 2

Evolución en el número total de extranjeros de países limítrofes en Argentina. Años 1980, 1991 y 2001

Crecimiento relativo

PAÍS	1980	1991	2001	De 1980 a 1991	De 1991 a 2001	De 1980 a 2001
Paraguay	262.799	250.450	325.046	-4,7	29,8	23,7
Perú	8.561	15.939	88.260	86,2	453,7	931,0
Bolivia	118.141	143.569	233.464	21,5	62,6	97,6
Chile	215.623	244.410	212.429	13,4	-13,1	-1,5
Uruguay	114.108	133.453	117.564	17,0	-11,9	3,0
Brasil	42.757	33.476	34.712	-21,7	3,7	-18,8

FUENTE: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001

En efecto, tanto la población paraguaya como la boliviana demuestran una intensificación de los flujos migratorios en la década de los 90s motivada por el tipo de cambio establecido por el llamado "Plan de convertibilidad". Simultáneamente se dan en estos dos países procesos que podrían ser denominados como expulsores: se produce un estancamiento de la economía paraguaya y, en Bolivia, la proliferación de medidas neoliberales que provocaron y acentuaron entre otras cosas la crisis del sistema productivo, profundizando también la segmentación y fragmentación social existente (Magliano 2007). Como se desprende de estos cuadros, durante esta década se observa un incremento de la inmigración paraguaya en un 29,8% y de la boliviana en un 62,3% (Cerruti 2009). Es en este marco que la migración se convierte en una alternativa, especialmente para las mujeres, en la búsqueda de mejores oportunidades laborales y económicas.

Actualmente, si bien no se cuentan con datos concretos se estima que la inmigración tanto paraguaya como boliviana descendió como consecuencia de la crisis argentina de diciembre de 2001, pero se habría incrementado nuevamente con posterioridad a dicha crisis siguiendo con la tendencia de constituir –junto con Bolivia– las dos poblaciones con mayor cantidad de residentes en Argentina. Este flujo constante fue posibilitado 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 (Cueto 2002).

Asimismo, el Plan de Regularización Migratoria para ciudadanos MERCOSUR, denominado "Patria Grande", impulsado desde el año 2006 permitió la regularización de gran cantidad de inmigrantes residentes en la Argentina, registrando una gran número de personas que comenzaron y –en muchos casos– terminaron el trámite de regularización. El cuadro 3 muestra como los países de Bolivia y Paraguay, y en menor

medida Perú, son los que cuentan con mayor número de personas que iniciaron o terminaron los trámites de regularización para la residencia en Argentina (representando el 27,10% y 52,8% respectivamente del total):

Cuadro 3

PAIS DE NACIMIENTO	TRAMITES DE PERSONAS INGRESADAS AL PAÍS ANTES DEL 17/04/06	TRAMITES DE PERSONAS INGRESADAS AL PAÍS DESPUÉS DEL 17/04/06	TOTAL GENERAL
VENEZUELA	232	1.572	1.804
ECUADOR	1.104	1.984	3.088
COLOMBIA	1.289	4.862	6.151
BRASIL	4.650	4.453	9.103
CHILE	5.213	5.201	10.414
URUGUAY	11.013	3.332	14.345
PERU	48.210	24.008	72.218
BOLIVIA	107.941	45.451	153.392
PARAGUAY	263.408	18.986	282.394
TOTAL GENERAL	443.060	109.849	552.909

FUENTE: Elaborado por Oficina Temas Internacionales, DNM

De esta manera, las poblaciones de Perú, Bolivia y Paraguay agrupan el 94,7% del total de personas que iniciaron los trámites. Esto muestra el dinamismo que estos tres flujos han desarrollado en los últimos años.

Según información actualizada provista por la Dirección Nacional de Migraciones durante el presente año, un total de 634.379 personas se han radicado en Argentina entre los años 2004 y 2010, de las cuales 89.609 son niños entre 0 y 18 años.¹⁶⁵

III.2.2. Feminización

La denominada *feminización de las migraciones* alude a un proceso iniciado en las últimas décadas que representa la creciente participación de las mujeres en los flujos migratorios internacionales. Este fenómeno de alcance mundial no reconoce una excepción en el caso de la migración boliviana y paraguaya hacia Argentina, ya que ambos contingentes migratorios han ido progresivamente incorporando un mayor porcentaje de mujeres.

Las razones que se esgrimen para ello apuntan a las transformaciones del mercado de trabajo que se iniciaron en década de los 70s y se profundizaron en los 90s, implicando cambios que "repercutieron en el trabajo femenino, aumentando las formas de explotación de las mujeres en los mercados de trabajo, muchas de las cuales debieron migrar internamente en sus países y luego al exterior en busca de mejores

¹⁶⁵ Nota remitida por la Dirección Nacional de Migraciones al Centro de Derechos Humanos de la UNLa, en respuesta a un pedido de información efectuado en el marco de esta investigación (recibida en marzo de 2010).

oportunidades” (Magliano 2007:12). Los datos estadísticos muestran que con anterioridad a 1990 las mujeres bolivianas aludían motivos laborales en un 39%, mientras que a partir de 1990 este número ascendió al 50%. En el caso de las mujeres paraguayas, el porcentaje se mantiene más estable pero pasa de un 56% a un 59% en el mismo período (Cerrutti 2009). La creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo es uno de los factores que han impulsado este cambio en el perfil del migrante de la Argentina.

Asimismo, la profunda reestructuración económica y reforma política como consecuencia de la aplicación de las reformas neoliberales en toda América Latina, acentuaron los procesos de fragmentación y exclusión social, afectando a vastos sectores de la población. Este proceso ha impactado directamente en los sectores más vulnerables de la sociedad, entre ellos mujeres y niños. En este sentido, la creciente migración de las mujeres puede ser entendida entonces como un tipo de estrategia para enfrentar dichos cambios globales. De hecho, en la Argentina entre 1980 y 2001 el porcentaje de mujeres migrantes se ha incrementado de 49,7% a 54,2% (Cerruti 2009).

Respecto de la inmigración boliviana, los datos provenientes de los distintos censos poblacionales demuestran que particularmente la proporción de mujeres migrantes de Bolivia se ha ido incrementado, de un 48,4% en la década de los 80s a un 53,3% en la década de los 90s (Cerruti 2009). Del mismo modo, en el caso de Paraguay ha habido un incremento de la participación de las mujeres en los procesos migratorios de las últimas décadas, pero con la diferencia que para el caso paraguayo siempre ha sido significativa la cantidad de mujeres.

En nuestro caso de estudio, los cambios que generó este fenómeno en la composición de los flujos migratorios se observan ciertamente en la Provincia de Buenos Aires, donde vemos que: “en 2001, se advierte que aumenta la proporción de mujeres en edades fértiles en relación con las mujeres de todas las edades: casi la mitad (48,5%) de la población de mujeres de la provincia se encuentra entre los 15 y los 49 años, mientras que en 1991 representaban el 47,7%. Esto significa que el principal soporte del incremento del total de mujeres fértiles vino dado por la contribución de las nativas” sin embargo “la participación de las limítrofes ha aumentado. Esto habla de, por un lado, la persistencia del proceso migratorio regional, y por el otro, del aumento de la participación de mujeres en estos flujos (Informe DPE).¹⁶⁶

III.2.3. Inserción laboral

Como se ha expresado, 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 parece constituir una de las principales razones o motivos por los cuales estas poblaciones deciden

¹⁶⁶ DPE (Dirección Provincial de Estadística), *Informe sobre Migraciones Internacionales en la Provincia de Buenos Aires*.

emigrar de su país de origen. En el caso de Bolivia vemos que a partir de 1990 la falta o problemas de trabajo constituyen la razón principal de su decisión de emigrar, representando el 59,2% en varones y 49,5% en mujeres. Anteriormente a esa fecha un porcentaje significativo de las personas que migraban se debía a la migración de menores cuyas personas a cargo decidían irse.

Asimismo, se incrementa en un 16,4 % la causa de migración por falta de trabajo en las mujeres bolivianas antes y después de 1990. Por su parte, en el caso paraguayo vemos que, en el mismo período, se incrementa en casi un 30% la causa por motivos laborales en los hombres y en 23% en las mujeres. La situación antes de los 90s es similar a la de Bolivia siendo la causa "era menor y la persona a cargo decidió irse" la segunda en importancia. El siguiente cuadro incluye información proporcionada por la ECMI 2002-2003 donde se incluyó la pregunta sobre la principal razón por la que los inmigrantes decidieron emigrar de su país. Los resultados se distinguen según los motivos aludidos por las personas que arribaron al país de manera reciente y por los que lo hicieron en la década de los 90sa, según sexo:

Cuadro 4

Argentina 2002-2003. Inmigrantes de Bolivia y Paraguay clasificados por motivo de la migración, sexo y año de llegada a la Argentina

Origen y principal motivo de la migración	VARONES		MUJERES	
	ANTES DE 1990	1990 EN ADELANTE	ANTES DE 1990	1990 EN ADELANTE
Bolivia				
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
Paraguay				
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, ECMI 2002-2003; Elaborado por DNP, 2009

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 los bajos salarios o del tipo de empleo y de las condiciones de trabajo asociadas” (Informe OIM 2008: 6). Al constituir, entonces, la motivación más frecuente de emigración, los inmigrantes bolivianos y paraguayos presentan altas tasas de actividad. Los inmigrantes residentes en Argentina de Bolivia y Paraguay 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% de trabajadores paraguayos y el 59% de bolivianos (casi un cuarto de estos últimos realizan tareas en la agricultura).

En relación a las mujeres, hay una gran proporción que trabajan en servicio doméstico, particularmente las mujeres paraguayas quienes presentan una alta tasa en trabajo doméstico (prácticamente seis de cada diez mujeres paraguayas). Por su parte, las mujeres bolivianas presentan una mayor diversificación en relación a las ramas de actividad incluyendo: comercio al por menor (23%), industria manufacturera (14%), actividades agropecuarias (13%) (Cerrutti 2009).

Así, la falta o búsqueda de alternativas laborales si bien es la causa de la migración que presenta un mayor porcentaje en los hombres –particularmente bolivianos, peruanos y paraguayos– también lo es respecto de las mujeres. De acuerdo a Dandler y Medeiros (1991), las bolivianas que viajan a la Argentina trabajan de empleadas domésticas, vendedoras callejeras o artesanas, aunque las solteras también se emplean como cosedoras o tejedoras y reciben una remuneración por pieza terminada o por hora si son empleadas. Además, no interrumpen sus tradicionales obligaciones y roles en la economía domésticas y “suelen recrear en Argentina un entorno que es fiel reflejo del que dejan en Bolivia” (1992: 33). De ese modo permanecen ligadas a la economía “informal”, manteniendo redes familiares e incluso casas de comida y pensiones para otros bolivianos, recibiendo parientes, organizando redes familiares de trabajo y reproduciendo habitualmente las pautas culturales que existen en los lugares de donde proceden.

En resumen, 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, según los autores, es un signo de su relativa autonomía económica, lo que les permite sostener a sus familias sin depender tanto de las remesas. Esto también contribuye 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 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 lo que se suma al hecho de emigrar solas.

Los trabajadores provenientes de Bolivia y Paraguay son los grupos que presentan perfiles de calificaciones más bajas y semejantes entre sí; existiendo un alto predominio de calificación operativa. Esto último se vincula con las ocasionalmente desfavorables condiciones de trabajo de los inmigrantes en relación a la población argentina, situación que se demuestra al observar que aproximadamente más de la mitad de los inmigrantes bolivianos y paraguayos no cuentan con seguro social ni realizan aportes jubilatorios, insertándose principalmente en el mercado informal.¹⁶⁷ El siguiente cuadro da cuenta de la clasificación de los trabajadores limítrofes que residen en la Argentina según aportes de seguridad social y sexo:

Cuadro 5

Argentina 2001. Ocupados clasificados por aportes a la seguridad social, país de origen y sexo

SEXO Y ORIGEN	LE DESCUENTAN	APORTA	NO LE DESCUENTAN NI APORTA	NO RECIBE SUELDO	TOTAL
VARONES					
Bolivia	28.3	6.8	62.6	2.2	100,0
Chile	47.4	8.0	43.6	1.0	100,0
Paraguay	37.6	7.3	53.6	1.5	100,0
Perú	30.5	8.2	60.8	0.5	100,0
Uruguay	45.5	15.1	38.6	0.9	100,0
Total Argentina	46.1	13.3	38.3	2.2	100,0
MUJERES					
Bolivia	18.5	5.7	70.1	5.7	100,0
Chile	35.5	6.4	55.8	2.3	100,0
Paraguay	23.4	5.6	69.5	1.5	100,0
Perú	17.2	5.3	76.8	0.7	100,0
Uruguay	42.3	10.5	45.2	2.0	100,0
Total Argentina	49.1	8.8	39.5	2.7	100,0

Fuente: INDEC 2001, Elaborado por DNP, 2009

III.2.4. Redes sociales

Las redes sociales constituyen un factor importante en los procesos migratorios puesto que construyen lazos entre los residentes del mismo origen que contribuyen a la inclusión y la solidaridad, favorecen la obtención de información y 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 (Pereyra 2001, Benencia 2006). En este sentido, tanto la migración boliviana como paraguaya han sido

¹⁶⁷ Un tema a investigar es el efecto o no que pudo haber tenido la regularización migratoria producto del Programa Patria Grande en las precarias condiciones de empleo común a muchos trabajadores migrantes.

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.

En cuanto a las organizaciones de las colectividades en estudio, existe un indefinido pero importante universo de instituciones y asociaciones (Gavazzo 2008). 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” (OIM-CEMLA 2004:12). 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 instituciones, para vincularse tanto con las instituciones formales como con las comunidades locales. A pesar de la abundancia de asociaciones en ambas colectividades, y aunque ha habido 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 la Argentina.¹⁶⁸ El rol de las organizaciones de migrantes resulta de primordial importancia en la relación entre la comunidad y el territorio, y 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 (Santillo 2000). Sus inicios datan desde el año 1933, en el cual 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 (Gavazzo 2008). Estas organizaciones incluyen desde sociedades de fomento, asociaciones culturales, ligas deportivas, hasta cooperativas comerciales y de trabajo.

En su mayoría, las organizaciones de la comunidad boliviana (pese a que muchas tienen su origen en la militancia política de sus líderes) 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 los 60s y 70s, 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. Las últimas estaban vinculadas a organizaciones previas y, según Pereyra (2001), la mayoría ganó prestigio después de que aquellas primeras organizaciones se debilitaron.

¹⁶⁸ A excepción de los trabajos de Halpern (1999), Pereyra (2001), Recalde (2002), Caggiano (2004) y la OIM-CEMLA (2004) quienes advierten que es necesario establecer vínculos entre la emergencia de las organizaciones comunitarias y la historia de cada uno de los dos flujos de migración en estudio.

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* en 1887 por ejemplo– 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 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 los 50s 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.¹⁶⁹

Más tarde nace la *Federación de Entidades Paraguayas en la República Argentina (FEPARA)*, una organización que pretende vincular instituciones tanto de Buenos Aires como del interior del país. Asimismo, durante la década de los 90s surge de la unión de varias asociaciones civiles la *Federación de Asociaciones Civiles Bolivianas (FACBOL)*, que luego da lugar a la *Federación de Instituciones Bolivianas (FIDEBOL)* como consecuencia de divisiones internas:). También en ambas comunidades se crearon otros “centros” vinculados a regiones y pueblos de Bolivia y Paraguay razón por la cual mantienen un lazo más fuerte con los lugares del origen de los emigrados, fortaleciendo así la tendencia a migrar hacia el mismo destino que sus parientes o coterráneos. Del mismo modo esos “barrios” terminan siendo conocidos –en cierto sentido– como “barrios bolivianos” o “barrios paraguayos” en el imaginario urbano de Buenos Aires.

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 tanto los 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 extra-comunitarios que se dedican al tratamiento de la cuestión migratoria y a la defensa de los derechos de los inmigrantes, los cuales brindan importantes servicios a los sujetos migrantes pero de los cuales resta todavía un análisis serio de su relación y posibilidades de trabajo conjunto.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Acerca de la importancia de las entidades recreativas, deportivas y culturales para la integración de las comunidades migrantes en el territorio, especialmente para los adolescentes migrantes e hijos adolescentes de padres migrantes, ver más adelante en la segunda parte en este mismo capítulo.

¹⁷⁰ Existe un importante número de distintos organismos extra-comunitarios dedicados a la “problemática migratoria” en el país, tanto del Estado como ONGs (Pereyra 2001; Novick 2004; Jelin 2006; Badaró 2006; Courtis 2006). La relación que establecen con los migrantes es de gran importancia ya que en el contacto que

III.2.5. Distribución geográfica

En términos históricos, las corrientes migratorias de Bolivia y Paraguay hacia Argentina se dirigieron en primer lugar a las provincias del Norte, primeras receptoras de trabajadores inmigrantes limítrofes, facilitado por la proximidad geográfica y el vínculo de los trabajadores inmigrantes con ciertas empresas agrícolas que ofrecían determinadas oportunidades laborales. Este proceso no sólo permitió el establecimiento de estos trabajadores de forma legal y permanente, sino que también generó consecuencias en la posterior progresión de la migración en todo el territorio argentino (Cueto 2002), particularmente en el caso de las corrientes migratorias de paraguayos y bolivianos.

En cuanto a los primeros, a principios del siglo XX la concentración se encontraba mayormente en las provincias de Corrientes, Misiones y Formosa, pero posteriormente comenzarían a concentrarse cada vez más en la región de Buenos Aires, disminuyendo notablemente el porcentaje que reside en las provincias mencionadas.

Para los inmigrantes bolivianos el proceso fue similar, ya que atraídos por la demanda de mano de obra en las áreas productoras de caña de azúcar y tabaco fueron concentrándose mayormente en las provincias de Salta y Jujuy, para luego iniciar un proceso de inmigración y concentración en el área metropolitana de Buenos Aires (Rivas 2008).

En resumen, la distribución actual de las poblaciones bolivianas y paraguayas en la Argentina, según los datos de la Dirección Nacional de Población, muestra que los inmigrantes de origen paraguayo (junto con los de origen uruguayo y peruano) se caracterizan por concentrarse en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires, pero agrupándose principalmente en los Partidos del Gran Buenos Aires. Por otra parte, los inmigrantes de origen boliviano (junto con los de origen chileno) se caracterizan por una mayor dispersión geográfica.

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 regionales¹⁷¹, los procesos de mecanización de la agricultura y el poder de atracción del mercado laboral del Gran Buenos Aires (Bruno 2008; Cerruti 2009). Esta serie de transformaciones provocaron el desplazamiento no sólo de corrientes migratorias hacia las áreas urbanas, sino también el propio desplazamiento de la población nativa de las provincias.

Específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, tanto los inmigrantes bolivianos como los 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

se establece los migrantes construyen determinadas representaciones e imágenes no sólo del Estado argentino sino además de sí mismos como ciudadanos y/o extranjeros.

¹⁷¹ 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.

mayormente en los barrios Nueva Pompeya (16%), Villa Soldati (16%), Villa Lugano (14%) y Retiro (11,3%) (Cerruti, 2009). 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.¹⁷² Según los datos disponibles, los partidos que nuclean la mayor cantidad de inmigrantes pertenecientes a estas dos comunidades son La Matanza (20%) y Lomas de Zamora (9%)¹⁷³.

III.3. Las comunidades boliviana y paraguaya en la zona sur y suroeste del Gran Buenos Aires

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. Una serie de características propias de la provincia, tales como el desarrollo de su infraestructura, el proceso de industrialización y su grado de urbanización entre otros, han contribuido a ello.

Hasta 1991, la Provincia ha crecido a un ritmo mayor al registrado para el total del país. Dentro de este cuadro, la influencia de los flujos migratorios fue esencial en el crecimiento y la conformación de la estructura de su población.

La dinámica, la intensidad y las características de los flujos migratorios han impactado profundamente en la composición de la inmigración en la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo a 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). El siguiente cuadro sobre la evolución de la población extranjera según los datos de los Censos Nacionales de Población, da cuenta de la mayor participación de la población extranjera en la población provincial respecto del total país:

Cuadro 6

Participación de la población extranjera en la población total.
Total país y Provincia de Buenos Aires. Años censales, 1869-2001

AÑO CENSAL	PAÍS			PROVINCIA DE BUENOS AIRES		
	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

¹⁷² Para una mayor comprensión de la población de migrantes de países limítrofes en Argentina, y en el Gran Buenos Aires en particular ver en este mismo Informe el Anexo Estadístico.

¹⁷³ 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.

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

Fuente: Censos Nacionales de Población. Elaborado por Dirección Provincial de Estadística.

Por otra parte y según los datos del INDEC y del Censo Nacional de Población y Vivienda analizados en el documento de trabajo reciente de la Dirección Nacional de Población –DNP– (Cerruti, 2009) respecto 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 los inmigrantes paraguayos los datos de la DNP señalan que: “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” (Cerruti 2009: 32).

El caso de los bolivianos es similar al de los paraguayos, quienes residen en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires presentan estructuras de edad más jóvenes en relación a los que residen en las provincias de Salta y Jujuy. Los datos en relación a la Ciudad y Provincia de Buenos Aires muestran que: “Mientras en las primeras sólo alrededor del 15% de los inmigrantes bolivianos son mayores de 54 años, en Jujuy el porcentaje es casi tres veces superior (43%). En la provincia de Salta, prácticamente un tercio de los inmigrantes de Bolivia se encuentran comprendidos en dichas edades (32.2%)” (Cerruti 2009: 32).

SEGUNDA PARTE

IV. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LOS NIÑOS MIGRANTES EN LA VIDA ESCOLAR

IV.1. La escuela en contexto

A partir de la sanción en 2003 de la nueva Ley de Migraciones 25.871, los ciudadanos de países miembros del MERCOSUR o de Estados asociados pueden adquirir su residencia legal solamente con la acreditación de su nacionalidad y carencia de antecedentes penales. En lo que a nuestra materia importa, 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 extranjero. La condición de migrante de estas niñas y niños –en condición de “legales” o como “indocumentados”– no es, en teoría una condición que restrinja el acceso al sistema educativo. El Estado, a través de las escuelas, debe garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas migrantes.

Como se ha mencionado anteriormente, la misma ley establece en su artículo 7 que, en caso de irregularidad migratoria, los establecimientos educativos así como sus

empleados y funcionarios (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.¹⁷⁴

Según el relato de algunos/as funcionarios/as entrevistados, así como en los diversos estudios realizados al respecto, puede pensarse que el Estado argentino garantiza el acceso al sistema educativo, especialmente a nivel primario, y 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 que por su condición de niños/as migrantes o hijos de migrantes.

La discriminación por nacionalidad ciertamente se refuerza con la condición socioeconómica de las familias. En esos casos, los estereotipos negativos sobre los niños bolivianos o paraguayos suelen flotar sobre las situaciones, quedando como recurso o forma de cualquier práctica discriminatoria. En ocasiones, niños y niñas argentinos sufren estas calificaciones por su condición de pobres. Para una Secretaria de una Escuela Media 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 decirle villero de forma peyorativa a un argentino"*.

El peso de la condición socioeconómica se evidencia fuertemente en el acceso y permanencia en la escuela secundaria, la que es abandonada por gran parte del alumnado, que debe muchas veces salir a trabajar para colaborar económicamente en el hogar, o quedarse a cargo de los hermanos durante la jornada laboral de los adultos. 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"*.¹⁷⁵

No obstante, para otro de nuestros entrevistados, un profesional de la salud que trabaja para el programa de Dirección General de Escuelas en el partido de Lanús, 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"*.¹⁷⁶ 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 a las escuelas puede realizarse con la presentación del

¹⁷⁴ Ley 25.871, Arts. 7 y 8.

¹⁷⁵ Entrevista a una Directora de una escuela media del Partido de Lanús, noviembre de 2009.

¹⁷⁶ Entrevista a un funcionario médico de la Dirección General de Escuelas del Municipio de Lanús, septiembre de 2009.

documento provisorio, y la constancia de que se está siguiendo el calendario de vacunación.

Sin embargo, algunos otros entrevistados plantearon 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 lo son. Esta variabilidad es fuertemente subsidiaria del comportamiento de los directivos a cargo de dichas instituciones educativas. Esta variable cultural, aunque no siempre como barrera, es frecuentemente aludida por los trabajadores y profesionales de la educación al momento de describir la situación de los niños migrantes en las escuelas y ha sido analizado en profundidad por la literatura antropológica y sociológica sobre discriminación en el sistema educativo. A pesar de ello, el rol de la diferencia cultural en la negación de acceso o a la permanencia de los niños migrantes en las escuelas no siempre queda claro.

Para entender mejor el proceso descrito debemos dejar de considerar a la escuela como un espacio homogéneo y libre de asimetrías, para ser entendido como un espacio social donde se disputan relaciones de poder y dominación. Frente a estas disputas los actores involucrados desarrollan mecanismos de homogeneización cultural que favorecen al mantenimiento de la cultura dominante y la preservación de la cultura nacional, mediante la formación de sujetos colectivos nacionales (Domenech 2004). Las niñas y niños migrantes o hijos 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 circulantes dentro del espacio escolar se corresponden fuertemente con la operación de unificar bajo las características de la cultura dominante a todo el alumnado. En esta dinámica, las voces de las niñas y los niños migrantes no son escuchadas, ya que lo que debe predominar es la cultura nacional.

Frecuentemente, los mismos docentes están interesados en escuchar estas *“otras voces”*, dando lugar a que las niñas y los niños para contar sus 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.

En este sentido, se destaca la ausencia de programas de capacitación de 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 ante ellos, resultarían de particular importancia para dotar a la preocupación por la diferencia cultural que crecientemente ha adoptado el plantel docente, de una espesura analítica que permita comprender y dar cuenta de las complejas situaciones de discriminación y exclusión que se generan en el espacio social del aula.

IV.2. Estereotipos e imágenes en las aulas

Como expresamos, frente a una imagen idílica del espacio escolar, tanto la escuela pública como institución, como el aula como espacio concreto de interacción entre docentes, alumnos y alumnas, están atravesadas por estereotipos y prejuicios hacia los migrantes. Funcionarios, directivos y docentes no son ajenos al conocimiento y práctica de estas situaciones, y no pocos de ellos se esfuerzan por comprenderlas y cambiarlas (Novaro y Diez 2008). 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 de fundamental importancia para construir una relación entre la escuela y el territorio social en el que se inserta.

Estudios etnográficos anteriores han registrado un complejo panorama en aquellas escuelas de la Ciudad de Buenos Aires que cuentan con un número significativo de niños nacidos en otros países (Neufeld y Thisted 1999, Montesinos y Pallma 1999; Sinisi 1999; Beheran 2007, Domenech 2004).

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 5º grado recién llegan”* (Sinisi 1999). Los mismos estereotipos 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”* (Sinisi 1999).

Estos estereotipos culturales ocasionan que la capacidad intelectual y, consecuentemente, la esperable conducta escolar del grupo, sea estigmatizada atribuyendo a las niñas y a los niños migrantes una marca “natural”, que se “hereda” de padres a hijos y que difícilmente el grupo 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 que incorpora 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 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 será retomado al final de este capítulo.

El peso que tiene en la niñez el hecho de ser migrante o hijo de migrantes es variable, pero siempre significativo (Novaro 2008). 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 propias en cambio del nuevo lugar de residencia.

Si estos niños llevan en las clases (frecuentemente a iniciativa del maestro o profesor) experiencias de su país de origen, generalmente son desestimadas por considerarse conocimientos locales e incompletos. Así, los aportes, perspectivas y dilemas de las niñas y los niños migrantes son invisibilizadas dentro del espacio escolar, visibilizándose en cambio solo los aspectos negativos de estos niños, tal como el hecho de ser "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, sí enmascara y naturaliza estos mismos procesos (Sinisi 1999). La sucesiva construcción de estereotipos y estigmas en torno a los niños y las familias de diferente procedencia étnica y social, naturaliza estas imágenes, reificando los estereotipos en el imaginario cotidiano. En la actualidad, la escuela queda inserta en el vaivén entre las representaciones estereotipadas y estigmatizantes y prácticas contradictorias de inclusión/exclusión. Junto a la producción de sentido común por parte de algunos medios de comunicación y sectores neoconservadores, este imaginario escolar tiende a reforzar el etnocentrismo, el prejuicio y las concepciones del mundo estereotipadas existentes en la sociedad.

No obstante, 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 comunidad migrante. Dicho proceso de "marcación étnica" se ve fortalecido cuando la comunidad en la que nacen estos hijos 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", sin embargo, pueden entrar en contradicción con la experiencia cotidiana de los niños, por ejemplo, en las escuelas. La valorización 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 migrantes son imaginadas mediante estereotipos negativos el efecto que provocan es la estigmatización. Tal como relata un hijo de madre boliviana y padre paraguayo: *"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"*. 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 las mujeres, quienes generalmente quedan a cargo de las relaciones con maestros y directivos.

La discriminación social y económica opera a través de la experiencia escolar influyendo fuertemente en la construcción de la identidad social de los niños que concurren a estas escuelas estigmatizadas; pero igualmente estos procesos discriminatorios los sufren los padres que no pueden elegir otra escuela para sus hijos y los docentes que sienten que trabajan en escuelas desvalorizadas socialmente (Montesinos y Pallma 1999). 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”*.¹⁷⁷

IV.3. Obstáculos al acceso al sistema educativo

En términos de acceso, 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 a 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”*.¹⁷⁸

Este diagnóstico, sobre la falta de cualquier tipo de documentación como obstáculo mayor al acceso a la educación, coincide en gran parte con el expuesto por la Clínica Jurídica CELS-CAREF en el capítulo 2 de este Informe, a partir de las denuncias y casos más comunes llevados ahí por padres migrantes ante la negación por parte de un establecimiento educativo de una inscripción o tipo de certificación escolar.

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 no fueron inscriptos sus nacimientos. 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, informa al pasar sobre la compleja trama cultural que está en la base de la discriminación. Como se describe en el capítulo 2, del análisis y relato de los casos surge que los niños que poseen un familiar o padre migrante, son enfrentados a un mayor celo y exigencias respecto de su condición migratoria –algo así como una presunción de extranjería– que aquellos niños que no lo

¹⁷⁷ Entrevista a una mujer migrante, de origen peruano, septiembre de 2009.

¹⁷⁸ Entrevista a la Directora de una escuela media del distrito de Lanús, noviembre de 2009.

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, sobre el cual volveremos.

Si bien no se constata una situación de vulneración generalizada en el acceso a la educación 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 dónde va 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–, que en conjunto pueden 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 al 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.

V. 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 a la salud a los sectores pobres, caracterizada por graves falencias estructurales y falta de recursos en el sector, tanto nacional como de las distintas provincias (Jelin, Grimson y Zamberlin 2006a).

Uno de los indicadores más claros de este estado estructural de carencia es la “superpoblación” de personas a ser atendidas, lo cual genera tensiones y fricciones aún entre los propios usuarios. Precisamente este tema ha surgido en varias ocasiones en las personas migrantes entrevistadas, especialmente en jóvenes y adolescentes. En la experiencia personal de los migrantes y de los hijos de migrantes, no pocas veces han sufrido insultos y discriminación en la sala de espera de un hospital o centro de salud.¹⁷⁹ Todos los adolescentes entrevistados pertenecientes a un Centro Cultural de Danzas de

¹⁷⁹ 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.

la Colectividad Paraguaya de San Justo– coincidieron en contar que no acuden a los hospitales de la zona por la cantidad de personas que están en sala de espera.¹⁸⁰

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 recursos que se consideran escasos. Al hacerlo de esta forma, se plantean dilemas éticos de prioridades de casos y pacientes a ser atendidos y, por ende, cuestionamientos a la legitimidad de ciertas personas a ser atendidas en lugar de otras que son percibidas con mayor derecho. Generalmente el ingreso de los pacientes migrantes a esta ecuación pone en circulación la serie acostumbrada de estereotipos acerca de ellos reubicando, como en otras muchas ocasiones, 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 frecuentemente los migrantes –en especial de países limítrofes– son 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 la 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 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.

En este sentido, la falta u omisión de una determinada política puede estar indicando no sólo un estado de complejidad o inercia institucional sino también determinadas concepciones sobre lo legítimo y lo ilegítimo, sobre quienes merecen ser atendidos y quienes no, como en el ejemplo recabado por Abel y Caggiano (2006: 68) en la provincia de Jujuy, 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’.

¹⁸⁰ Adolescentes mujeres que concurren al Ballet *Panambí*, entrevista realizada en noviembre de 2009. A las entrevistas con psicólogos fueron acompañados por sus padres en un principio y luego continuaron el tratamiento solas. Una de ellas cuenta haber ido sólo a 3 sesiones, ya que “no le gustaba”. Otra de las adolescentes, en cambio, 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.

V.1. Diagnóstico comparativo entre nativos y migrantes en términos de salud y enfermedad; acceso a, y uso de, los sistemas de salud

Un breve repaso en la bibliografía sobre las poblaciones migrantes en Argentina arrojaría que, hasta no hace muchos años, existió poco interés en la problemática de la salud de la población migrante y la cuestión del acceso a los servicios de salud, en contraste con otros aspectos demográficos, sociales y culturales frecuentemente más desarrollados (Cherutti 2006: 15).

De la misma manera, se contaba con pocos diagnósticos precisos sobre la diferencia entre nativos y migrantes en términos de salud, atención y acceso, que tuvieran en cuenta la gran variabilidad que sobre este tema posee la edad, el sexo y el nivel socio-económico. En uno de ellos, los resultados desafiaron fuertemente cierto sentido común que asocia la causa de la migración de países limítrofes con la atención en los servicios públicos de salud.¹⁸¹ Este estudio muestra cómo nativos y migrantes limítrofes, a igualdad de edad, sexo y condición económica, acuden en similar proporción a los centros de salud (Cherutti 2006). Sugestivamente, los migrantes recientes (con menos de diez años de residencia en el país) muestran una proporción menor que los nativos a la hora de utilizar los servicios de salud, lo que ha sido interpretado como muestra de una selectividad de la migración (migran personas sanas). Aún, en materia de hábitos de riesgo en la población, el trabajo muestra que los migrantes tienden a fumar en menor proporción que los nativos, lo que en términos de proyección de salud y enfermedad estaría indicando que en el futuro los migrantes tendrían menos probabilidades que los nativos en contraer enfermedades cardio-respiratorias.

Siempre a igualdad de edad, sexo y condición socioeconómica, la única diferencia significativa entre migrantes limítrofes y nativos en términos de enfermedad, atención y conductas de riesgo está dada por la marcada mayor proporción entre los migrantes en la utilización de los servicios públicos de salud, preferentemente hospitales, rasgo que ha sido explicado en términos de un menor acceso a las obras sociales propias de los trabajadores formales.

Así, hay pocas diferencias en el comportamiento nativo y migrantes en términos de uso de los sistemas de salud, a igualdad de sexo, edad y condición socio-económica.

Ahora, si consideramos la variable de 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

¹⁸¹ Aquí y en los párrafos siguientes seguiremos el trabajo de Cerrutti (2006), quien realiza un diagnóstico sobre determinados "aspectos vinculados a la migración internacional y salud, examinando las diferencias existentes en problemas y estado de salud, acceso y uso de los sistemas de salud y conductas preventivas y de riesgo para la salud entre nativos y migrantes en la Argentina (Cerrutti 2006: 18)". Este diagnóstico utiliza principalmente tres tipos de fuentes: la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) de 1997 y la Encuesta sobre calidad de Vida (ECV) 2001, ambas relevadas por Siempro de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y la Encuesta Anual de Hogares 2002, relevada por la Dirección General de Estadística del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

hijos.¹⁸² 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, posposición de los hijos, etc.

En relación con los niños y niñas migrantes, este estudio reveló una única diferencia significativa entre migrantes y nativos en el segmento etario de 5 y 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 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 revela que los niños y niñas migrantes de países limítrofes en edad escolar estarían sujetos a un mayor estrés, 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.

El bajo rendimiento de 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 realizan estos niños y niñas en invisibilizarse, en pasar desapercibidos (Mombello 2006: 106). 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.

V.2. La pregunta por la diferencia en la modalidad del acceso y del tratamiento respecto de las personas migrantes

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 sobre los profesionales de la salud 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, quiénes merecen, y quienes no, ser atendidos.

¹⁸² 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).

El principal obstáculo que les presentan los servicios de salud a las personas migrantes es el requerimiento del Documento Nacional de Identidad (DNI) argentino. Esta exigencia puede no estar indicando las reticencias de los profesionales de la salud sino del personal administrativo, quienes exigen la existencia de una DNI argentino, aún en ausencia de reglamentación expresa en ese sentido por parte de las autoridades sanitarias (Jelin, Grimson y Zamberlin 2006a: 36)”, lo que se ha dado en llamarse “discriminación de ventanilla” al momento de pedir los turnos.¹⁸³

En las entrevistas con profesionales de la salud, tanto las efectuadas por nosotros, como por aquellas que conforman la base de otros estudios cualitativos realizados sobre el tema, surge también el tema del “charter” u ómnibus que viajarían desde los países limítrofes con el único fin de la atención en hospitales públicos del país. Esta situación se encuentra en la base de otra clasificación que efectúan los profesionales de la salud, entre migrantes, con o sin residencia legal –que tendrían en los papeles los mismos derechos que los argentinos–, y aquellos migrantes que vendrían directamente al país para usufructuar el sistema público de salud, o 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 “aprovechadores” del sistema de salud, ya que migrantes en situación irregular y migrantes por motivos de atención en salud poseen la misma documentación. No obstante, esta falta de rigurosidad es compatible con una percepción generalizada en los medios y sociedad argentinos quienes sobreestiman el papel de la migración en estos y otros procesos sociales. Para algunos autores, “los médicos y otros involucrados en el sistema de salud operan de manera análoga a una buena parte de la sociedad argentina, ya que en los últimos años hubo una tendencia a darle una visibilidad social a la inmigración que no se correspondía con su peso demográfico (Jelin, Grimson y Zamberlin 2006a: 45)”. Las personas migrantes entrevistadas contaron la experiencia de algún maltrato o discriminación por ser migrantes bolivianos o paraguayos o hijos de estos, aunque no siempre en hospitales públicos y reconociendo también cambios en los últimos años.¹⁸⁴

¹⁸³ 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 observa en el capítulo 2 en este mismo informe.

¹⁸⁴ Una de las adolescentes entrevistadas que concurren al Ballet *Panambi* de San Justo, se atendió en un hospital público de una apendicitis y en 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 nuestras 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 que 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 una época, 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 lamentablemente el estado actual del mismo. Nunca tuvo problemas en la atención que recibió en los hospitales. Sí ve maltratos en donde ella trabaja. Se pide documento a los pacientes que atienden, pero no tiene que ser un documento argentino, puede ser un

No obstante, la universalidad no se ve cuestionada en las atenciones de urgencia. Las objeciones suelen plantearse respecto de las consultas, estudios o intervenciones programadas, que requieren una concertación o un tratamiento prolongado (Jelin, Grimson y Zamberlin 2006a; Mombello 2006: 95)".¹⁸⁵

Para uno de nuestros entrevistados, perteneciente al área de Tocoginecología de un hospital provincial del partido de Lanús, la falta de seguimiento de ciertos tratamientos –por ejemplo, el alto grado de deserción en los controles de la primera infancia, por parte de madres migrantes pero no sólo–, no es un problema de un hospital en particular, sino del sistema de salud pública. Para este profesional,

“La accesibilidad tiene que ver con la accesibilidad a la institución misma. La prevención debería pasar por el servicio de salas sanitarias, descentralizando la atención al lugar donde está la gente. El seguimiento no tendría que ser todo hospitalario.

*El hospital pide documentación pero no subordina la atención a la presencia de la documentación. Nosotros tenemos ahora un registro civil que genera un registro de los recién nacidos y los genera independientemente de que tenga o no documentos”.*¹⁸⁶

V.3. La pregunta por la diferencia en la relación médico-paciente

Los médicos suelen hacer distinciones según la nacionalidad de los pacientes. Por lo general, los migrantes bolivianos –y dentro de éstos las mujeres– ocupan el extremo en la escala de diferencias culturales percibidas por los médicos.

No obstante, 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 trasmita 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.¹⁸⁷

En estos casos, 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.

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 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).

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Entrevista al ex Jefe de Tocoginecología de un hospital del partido de Lanús, 17 de marzo de 2010.

¹⁸⁷ Entrevista al Jefe de un Centro de Salud ubicado en Villa Fiorito, Partido de Lomas de Zamora, septiembre de 2009.

Otros médicos, más atentos a la diversidad cultural presente en la sociedad como a las consecuencias de esto en el diagnóstico médico¹⁸⁸, consideran que la diferencia cultural puede convertirse en un obstáculo de importancia 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 del parto en cuclillas de mujeres de nacionalidad coreana, lo que motivó que el hospital comprara una silla de partos:

En el caso de la gente coreana tenían una diferencia de idioma, dificultoso la atención de algunas prácticas, y algunos hábitos culturales sobretudo en la posición del parto, un porcentaje muy importante de estas mujeres (de origen coreano) parían en cuclillas, lo que llevó a los profesionales a tomar esta práctica como una cuestión a solucionar. Si no se adecuaba de alguna manera se establece un grado de violencia importante. Se compró en una casa de instrumenta y se acondicionó. Es un sillón para partos. [Ante la sorpresa del investigador por la existencia del sillón de partos] Sí, existe. Es que ese silloncito no se enseña en la universidad, el parto en posición vertical no es una bolilla en el programa de obstetricia.

El principal de los obstáculos señalados 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, frecuentemente adjudicado a pacientes bolivianos, el silencio de éstos. La incompreensión ocasiona una distancia en la relación médico paciente que afecta a la confianza recíproca (Jelin, Grimson y Zamberlin 2006b; Mombello 2006).¹⁸⁹

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 (Mombello 2006).

Otros profesionales tratan de remontar la incompreensión y adoptan una serie de estrategias para sortearlas. Por general, quienes más se muestran 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

¹⁸⁸ Entrevista al ex Jefe de Tocoginecología de un hospital del partido de Lanús, 17 de marzo de 2010, quien nos 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.

¹⁸⁹ Para uno de nuestros 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.

la atención primaria (Mombello 2006). En este marco, algunos servicios han adoptado a figura de intérpretes o facilitadores de la entrevista médica. Asimismo, este rol de intérprete intercultural en el marco de la entrevista médica ha sido señalado respecto de las enfermeras pertenecientes a las comunidades migrantes (Abel y Caggiano 2006).

VI. IDENTIDAD E HIJOS E HIJAS ARGENTINOS/AS DE MIGRANTES

VI.1. Lo cultural como factor de acceso a derechos

Tanto la “primera” como la “segunda” generación de migrantes comparten una *cultura* o *identidad* común. Esto implica que los niños y los adultos comparten ciertas creencias, ciertas tradiciones y también una o varias imágenes públicas.¹⁹⁰ Debido a que no existe representación sin práctica social, esos modelos generan simultáneamente prácticas concretas, de modo que hablamos de ideas y de acciones (Sinisi 1999: 45). De este modo, podemos decir que existen identificaciones comunes entre padres e hijos en relación a prácticas y creencias vinculadas a Bolivia y Paraguay que los unen en relaciones comunitarias que operan como red de contención, ayuda e interacción cotidiana. De este modo los niños y adolescentes son vistos como la “continuidad” del grupo étnico o en este caso comunidad migrante.¹⁹¹

Este proceso de “marcación étnica” (es decir, ser considerado “boliviano” o “paraguayo” por el hecho de tener padres de ese origen) se ve fortalecido cuando la comunidad en la que nacen estos hijos se caracteriza por la solidaridad comunitaria y las redes sociales que fomentan la preservación de la identidad nacional como clave para el éxito individual. Como vimos en el apartado sobre las redes sociales de migrantes, las comunidades boliviana y paraguaya en Argentina se caracterizan por este tipo de relaciones que funcionan en redes de apoyo que estrechan finalmente los lazos entre compatriotas y que funcionan como espacio de socialización de los niños sean estos nacidos en origen como en destino.

El punto a destacar es que, por lo general, los ideales de comunidad promovidos por la “primera generación” (y que generan sentidos de pertenencia incluso en los más jóvenes) entran en contradicción con la experiencia cotidiana de los niños, por ejemplo, en las escuelas. Se puede pensar que, desde la perspectiva de las relaciones que

¹⁹⁰ Estas representaciones pueden ser entendidas como formas de percibir, conceptualizar y significar los procesos sociales desde modelos ideológicos construidos históricamente (Sinisi 1999).

¹⁹¹ Por ejemplo, es el caso de la persona migrante entrevistada, quien expresa que le “enorgullece” que sus tres hijos bailen en el *Ballet Panambi*, porque significa “seguir las tradiciones de su país”. En la mayoría de los chicos del ballet entrevistados encontramos que la principal razón para bailar es el gusto ya que, por ahora, el baile no es pensado como profesión, sino como una práctica que les divierte en vez de “quedarse viendo tele en la casa”. La mayor de los hermanos nos cuenta que tanto ella como sus compañeros del ballet han recibido insultos por sus vínculos o raíces paraguayos, pero que mayormente los insultos se dan más hacia los bolivianos, y que ellos no son paraguayos, sino que tienen padres o abuelos paraguayos. Aún así, reconoce que hay mucha discriminación en los lugares bailables. Otros integrantes del ballet son dos hermanas, de 17 y 14 años, de padre formoseño y madre y abuelos paraguayos. Según comentan, en los ensayos no sólo se practica la danza, sino que sirven como excusa para verse. Completan el grupo de amigos, otra adolescente, de 16 años, de padre argentino y madre paraguaya y un joven, de 18 años, con abuelos paraguayos, novio de una de las chicas pero que no baila en el ballet. Todos los adolescentes que integran el ballet nos cuentan que salen juntos los fines de semana a pesar de que, excepto los hermanos, ninguno comparte o compartió el mismo colegio. Están de acuerdo al afirmar que es la danza lo que más los une al Centro y tienen ganas de mostrar lo que hacen en otros ámbitos.

mantienen con el “afuera” de la comunidad, que si las representaciones de propio grupo son valorizadas socialmente como positivas, entonces los sujetos de referencia serán “reconocidos” y “legítimos”. Mientras que las culturas de los migrantes son imaginadas mediante estereotipos negativos, el efecto que provocan es la *estigmatización*. Por ejemplo, para uno de nuestros entrevistados (hijo de padres bolivianos y vecino de Ingeniero Bunge en Lomas de Zamora) la discriminación hacia su colectividad

“la atraviesa terriblemente y la marca en el desarrollo (...) hay gente que queda marcada, por ahí, por esa estigmatización y tiende a no poder crecer como persona ¿no?... temores, temores a la oficina pública; temores hacia otros lados (...) A mí me afectó tanto que ahí yo estaba, trataba de negar, negaba el origen... o no negar pero me decía ‘que no me pregunten, por favor’. Y si me preguntaban, lo negaba, decía que eras de Jujuy o de Salta. Yo creo que lo habré negado abiertamente hasta los 18, 19 años. ¿Qué me pasó a esa edad? Tuve una novia; me dio fuerza. Empecé a creer en mí mismo; empecé a ir a los partidos de Bolivia; empecé a ir a las fiestas patronales ¿te das cuenta? Me empecé a sentir mucho mejor.”

En ese sentido, acordamos con Jelin que constantemente se generan distintos criterios de diferenciación y jerarquización social que catalogan a algunos grupos como especialmente “problemáticos”, mientras definen a otros como potenciales “contribuyentes al desarrollo del país” (2006: 48). No hace falta decir que eso afecta los modos de identificación de esos grupos y que –simultáneamente– influye en las maneras en que desarrollan su propia estrategia de inserción y de definición de su lugar en la sociedad.

Por todo ello, consideramos que resulta central el estudio de los procesos de identificación entre los jóvenes argentinos hijos de bolivianos y paraguayos para comprender la influencia de los mismos en su conformación como actores y en su percepción como sujetos de derechos.

En nuestra sociedad, es fuerte la idea de que la juventud constituye el futuro de la sociedad. La juventud, o lo que así se percibe (y a la que pertenecen los hijos que son objeto de este estudio) sirve como espacio de proyección de los “mitos sobre el cambio social” en Argentina (Martín Criado 1998). Así, la “juventud” se convierte en caja de resonancia de las expectativas, fantasmas y temores de la sociedad sobre su futuro ¿Qué futuro imaginan los argentinos a través de los hijos de bolivianos y paraguayos que han nacido en este país y que poco a poco emergen como actores locales?

VI.2. La discriminación como tema central

Los niños y padres migrantes son vistos, generalmente, como partes de una misma comunidad de sentido y pertenencia. En ella, los niños heredan de los padres tanto un *capital social* que les permite conseguir determinados beneficios (trabajo,

vivienda, cónyuge, entre otros) como un estigma que les es adjudicado y del que los más jóvenes intentan escapar.¹⁹²

Así, en términos culturales los hijos de los migrantes enfrentan un dilema: en nuestro caso, si se mantienen “bolivianos” o “paraguayos” se enfrentarán al ostracismo social y continuarán los ataques en la escuela, pero si se convierten en “argentinos” deberán alejarse de los sueños de sus padres de progresar sin perder la solidaridad étnica y la preservación de valores tradicionales. ¿Qué pasa con los niños y adolescentes hijos de paraguayos del *Centro Morínigo* que no bailan como los adolescentes entrevistados? Algunos, como nos han comentado los chicos del *Ballet Panambí*, no se acercan por vergüenza o miedo a los ataques y a las burlas.

Resulta difícil establecer si se ha producido o no en los últimos años un cambio favorable en la imagen pública que se tiene de los bolivianos y paraguayos en Argentina.¹⁹³ En todo caso, la *alteridad étnica* persiste como sombra del poder político que se proyecta sobre los más vulnerables. Según García, esto opera sobre los hijos incluso a veces de un modo mayor que hacia sus padres debido a su “condición fronteriza”: una situación a mitad de camino entre inmigrantes y nativos. Es así que, aunque “no son inmigrantes venidos de fuera”, la biologización de la relación padre-hijo (que naturaliza la herencia cultural de una generación a otra) hace que tampoco se pueda considerar a estos hijos como “puramente autóctonos”, es decir como “culturalmente nativos”, por mucho que legalmente puedan serlo. De este modo, excluidos de la imaginación nacional como sus padres, los hijos además son percibidos como riesgosos para la cohesión social.¹⁹⁴ Esta supuesta “condición fronteriza” los convierte además en “problemáticos” y en consecuencia objeto preferente de políticas de corrección.

VII. CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos intentado definir algunas de las características de los niños y niñas bolivianas y paraguayos que residen en la zona sur y suroeste del Gran Buenos Aires desde una visión antropológica basada en la realización de un trabajo de campo etnográfico y en la formulación de preguntas que refieren al corazón teórico de la disciplina. Para ello, exploramos la historia de los dos flujos migratorios y las particularidades que presentan en el ámbito de tres municipios seleccionados: La Matanza, Lomas de Zamora y Lanús. A continuación, pretendimos explorar cuestiones

¹⁹² En este sentido, cabe preguntarse sobre lo que puede haber de estigmatizante en la noción de “segunda generación” de inmigrantes para referirnos a los hijos e hijas de migrantes. Comprender lo que ese término representa y cómo se transmite y reproduce, según García (2003), puede ayudarnos a entender las implicancias de la denominación “inmigrantes de segunda generación” aplicada a hijos que nunca inmigraron y que, por esta operación, quedan unificados con sus padres bajo la categoría común de “inmigrantes” o “migrantes”. Sobre esta clasificación que equipara a los hijos de inmigrantes con sus padres, y los opone a los “autóctonos” se sustenta su estigmatización.

¹⁹³ Por ejemplo a través de una valorización de la región en sintonía con los procesos de integración regional que están llevando a cabo las naciones sudamericanas o del MERCOSUR.

¹⁹⁴ Siguiendo a Sayad, los hijos pueden ser incluso percibidos como un “subproducto endógeno” de la inmigración, una anomalía difícil de encajar en los parámetros del “etnicismo político” que supone la homogeneidad cultural de la nación (Sayad 1994:167).

centrales en el análisis de la niñez y especialmente dentro de los procesos migratorios a partir del examen de los testimonios de nuestros entrevistados. Esto nos llevó a indagar en las consecuencias que estas cuestiones tienen en el acceso a derechos, especialmente en aquellos que afectan especialmente a los niños migrantes como son la salud y la educación. Por último, analizamos el tema de la identidad de los hijos de padres migrantes, como modo de acceder a la especificidad de la situación de los adolescentes migrantes y adolescentes argentinos hijos de padres migrantes.

Un tema que surgió fuertemente del trabajo de campo por parte de las personas migrantes entrevistadas y que inicialmente no ocupaba un lugar central en los objetivos del estudio –centrado en los obstáculos normativos e institucionales al ejercicio de los derechos–, fue la discriminación. La estigmatización a las comunidades boliviana y paraguaya se constituye así en un telón social de fondo subyacente a muchas relaciones y prácticas entre instituciones y personas migrantes, y al cual nuestro trabajo de campo remitió en no pocas oportunidades al momento de analizar ciertos impedimentos u obstáculos al ejercicio de derechos como los que se describen en capítulos anteriores.

Se puede afirmar que tanto los bolivianos y paraguayos, como otros inmigrantes de la región, comparten no solo una cultura (una herencia social) sino además el estigma de “ser inmigrante no deseados” y, en oposición a los europeos, son concebidos en ocasiones como un todo, como un grupo único. Por medio de esta operación de unificación y homogeneización, los inmigrantes latinoamericanos han sido definidos públicamente como un símbolo del “atraso”, “primitivismo” y “subdesarrollo” del que este país supuestamente emergió en parte gracias a los inmigrantes transatlánticos que aportaron la cuota de “civilización”, “modernización” y “progreso” a la nación argentina desde fines de siglo XIX.

En este sentido, hemos resaltado la importancia de atender a los patrones de la discriminación hacia los bolivianos y paraguayos en Argentina para cuestionar el estereotipo que se les adjudica “desde afuera” y que denigra a una gran parte de la población argentina que proviene de migraciones de otros países latinoamericanos. Tanto los bolivianos como los demás inmigrantes de la región comparten el estigma de “ser inmigrante no deseados” y, en oposición a los europeos, son concebidos en ocasiones como un todo, como un grupo único, estigmatizado.

En este marco, resulta de vital importancia acercar el conocimiento de la nueva ley de migraciones a las propias personas y organizaciones migrantes. La experiencia de las personas migrantes enseña que si bien los pasos legales son muy importantes, hay todo un otro contexto que, en su cruel inercia, enmarca, define y consagra determinados patrones de discriminación que permean todos los órdenes que hacen a la vida cotidiana de los y las migrantes.

En este marco, la efectiva realización de los derechos de los migrantes requiere ineludiblemente, además de la formulación de cambios normativos y de políticas públicas acordes con ellos, de la propia capacidad de la sociedad para transformar sus propios

patrones de discriminación. Esta transformación merece ser explorada desde el conocimiento de las poblaciones en cuestión y de las percepciones sociales que vinculan ciertas características culturales a la inclusión o exclusión en nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ABEL, Lidia y Sergio CAGGIANO 2006 "Enfermedades de Estado(s)", en JELIN, Elizabeth (dir) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, IDES, Buenos Aires, 2006, pp: 57-90.

BADARÓ, Máximo 2006 "La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires", en GRIMSON, Alejandro y Elizabeth JELIN (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

BEHERAN, M. 2007 "Diversidad cultural, migraciones y educación en la ciudad de Buenos Aires", UBA, Instituto de Investigaciones Gino Germani, 4º Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires.

BENENCIA, Roberto 2006 "Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos", en GRIMSON, Alejandro y Elizabeth JELIN (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

BRETTELL, Caroline 2008 *Migration theory. Talking across disciplines*, Routledge, New York.

BRUNO, Sebastián 2008 "Proceso migratorio paraguayo hacia áreas urbanas en Argentina: Gran Buenos Aires, Gran Posadas y Formosa. Trayectorias territoriales y laborales", en: Taller *Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales*, Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo, Posadas, 12 y 13 de junio.

CAGGIANO, Sergio 2005 *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*, Prometeo, Buenos Aires.

CERRUTTI, Marcela 2006 "Problemas de salud, utilización de servicios y conductas preventivas de los migrantes limítrofes en la Argentina", en JELIN, Elizabeth (dir) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, IDES, Buenos Aires, 2006, pp: 15-32.

CERRUTI, Marcela 2009 "Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina", Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población 02, Secretaría del Interior, Ministerio del Interior, Organización Internacional para las migraciones (OIM).

COURTIS, Corina 2006 "Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990", en GRIMSON, Alejandro y Elizabeth JELIN (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo Libros, Buenos Aires

CUETO, Alberto Zalles 2002 "El enjambamiento cultural de los bolivianos en la Argentina" en *Nueva Sociedad*, N° 178, Buenos Aires, marzo-abril.

- DANDLER, Jorge y MEDEIROS, Carmen 1991 "Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: patrones e impacto en las áreas de envío", en: PESSAR, Patricia (comp) *Fronteras permeables*, Planeta, Buenos Aires.
- DOMENECH, Eduardo 2004 *Etnicidad e inmigración: ¿Hacia nuevos modos de integración en el espacio escolar?*, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- DOMENECH, Eduardo 2005 "Inmigración, Estado y educación en Argentina: ¿hacia nuevas políticas de integración?", en XXV Conferencia Internacional de Población de la IUSSP, Tours, Francia, julio.
- GAVAZZO, Natalia 2008 "Formas de organización y participación de los migrantes latinoamericanos en Argentina. El aporte del enfoque de estructura de oportunidades políticas" – Inédito.
- GAVAZZO, Natalia 2009 "Acciones y Reacciones. Patrones de la discriminación hacia los bolivianos en Argentina" – Ponencia presentada en el congreso de LASA, Rio de Janeiro, Brasil.
- HALPERN, Gerardo 1999 "El Club Atlético Deportivo Paraguayo", en: *Revista Digital Lecturas Educación Física y Deportes* (www.lecturasefdeportes.com) - Trabajo presentado en el IIº Encuentro de Deporte y Ciencias Sociales, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), 6 de noviembre de 1999.
- JELIN, E. 2006 "Migraciones y derechos: instituciones y practicas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia", en: JELIN, E. y GRIMSON, A. 2006 *Migraciones Regionales hacia la Argentina. Diferencia, Desigualdad y Derechos*, Prometeo libros, Buenos Aires.
- JELIN, Elizabeth, Alejandro GRIMSON y Nina ZAMBERLIN 2006a "¿Servicio? ¿Derecho? ¿Demanda? La llegada de inmigrantes de países limítrofes a los servicios de salud", en: JELIN, Elizabeth (dir) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, IDES, Buenos Aires, 2006, pp: 33-46.
- JELIN, Elizabeth, Alejandro GRIMSON y Nina ZAMBERLIN 2006b "Los pacientes extranjeros en la mira", en: JELIN, Elizabeth (dir) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, IDES, Buenos Aires, 2006, pp: 47-56.
- MAGLIANO, María José 2007 "Migración de mujeres bolivianas hacia Argentina: cambios y continuidades en las relaciones de género", en: *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 14 (En línea URL: <http://alhim.revues.org/index2102.html>)
- MARTIN CRIADO, Enrique 1998 *Producir la juventud: crítica de la sociología de la juventud*, Istmo.
- MAURICIO, Roxana 2006 "Migraciones internacionales en Argentina: un análisis de sus determinantes y de su relación con el mercado de trabajo", documento de trabajo realizado en el marco del proyecto *Migraciones Internacionales y Desarrollo: el caso de América Latina*, CEPAL-BID, Buenos Aires.

MOMBELLO, Laura 2006 "Alternativas de atención en salud basadas en la interculturalidad. La cercanía barrial y la acción institucional", en: Jelin, Elizabeth (dir) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, IDES, Buenos Aires, 2006, pp: 103-116.

MONTESINOS, María Paula y Sara PALLMA 1999 "Contextos urbanos e instituciones escolares. Los usos del espacio y la construcción de la diferencia", en: NEUFELD, María Rosa y Jens Ariel THISTED (comps.) *"De eso no se habla..." Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires.

MONTESINOS, Paula; SINISI, Liliana 2003 "Pobreza, niñez y diferenciación social", en: *RUNA*, No 24, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

NEUFELD, María Rosa y Jens Ariel THISTED (comps.) 1999 *"De eso no se habla..." Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires.

NOVARO, Gabriela 2008 "Palabras, silencios y silenciamentos en la escuela. Niños bolivianos en Buenos Aires", Ponencia presentada en: *IX Congreso Argentino de Antropología Social. "Fronteras de la Antropología"*, Misiones, Agosto de 2008.

OIM 2008 *Perfil migratorio de Argentina*, disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_prv25/6%20Perfil_Migratorio_de_la_Argentina.pdf

OIM-CEMLA 2004 *Relevamiento y diagnostico de las asociaciones de la colectividad boliviana en Argentina. Informe final*, OIM-CEMLA, Buenos Aires.

OPORTO, Mario 2007 *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2006-2007*, Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Eudeba.

OTEIZA, Enrique, Susana NOVICK y Roberto ARUJ 1997 *Inmigración y Discriminación. Políticas y discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires.

PEREYRA, B. 2001 *Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en Buenos Aires*, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Mimeo.

PIZARRO, Cynthia 2007 "La Colectividad Boliviana de Escobar", Ponencia presentada en: *VII Reuniao de Antropologia do Mercosul*, Porto Alegre, Brasil, Julio.

RECALDE, Aranzazu 2002 "Los inmigrantes de origen latinoamericano en la Ciudad de La Plata", en: MAFFIA, Marta (ed.) *¿Dónde están los inmigrantes? Mapeo sociocultural de grupos de inmigrantes en la provincia de Buenos Aires*, Ediciones Al Margen, La Plata - Buenos Aires.

RIVAS, Ana Isabel y RIVAS, Juan José Natera 2008 "Inserción de la inmigración boliviana en la actividad hortícola del departamento Lules (Tucumán, Argentina) a mediados de la década de los noventa", en: *Cuadernos Geográficos*, N° 41, Buenos Aires.

SANTILLO, Mario 2000 "Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina", Disponible en: <http://www.eclac.cl/Celade/proyectos/migracion/Santillo.doc>

SAYAD, Abdelmalek 1994 "Le mode de génération des générations 'immigrées'", en *L'Homme et la Société*, 111, pp. 154-174.

SINISI, Liliana 1999 "La relación "nosotros–otros" en espacios escolares multiculturales. Estigma, estereotipo y racialización", en: NEUFELD, María Rosa y JEANS ARIEL THISTED (comp.) *"De eso no se habla..." Los usos de la diversidad en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires.

Anexo Estadístico

I. ESTADÍSTICAS SOBRE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN ARGENTINA

Cuadro 1. Población nacida en el extranjero y población nacida en países no limítrofes en diferentes fechas censales. Total país. 1869-2001

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA	% DE EXTRANJEROS SOBRE POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA NO LIMÍTROFE	% DE NACIDOS EN PAÍSES NO LIMÍTROFES SOBRE POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN EXTRANJERA LIMÍTROFE	% DE NACIDOS EN PAÍSES LIMÍTROFE 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

Fuente: INDEC (1997), La Migración en la Argentina: sus características e impacto, Serie Estudios 29; INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001, www.indec.mecon.gov.ar

Cuadro 2. Población nacida en el extranjero y población nacida en países limítrofes en diferentes fechas censales (%). Total del país. Años 1869-2001

AÑO	% DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO SOBRE POBLACIÓN TOTAL	% DE NACIDOS EN PAÍSES LIMÍTROFES 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

Fuente: INDEC, Censo Nacional 2001

Cuadro 3. Evolución total de extranjeros de países limítrofes en Argentina. Años 1980, 1991 y 2001

PAÍS	1980	1991	2001	Crecimiento relativo		
				De 1980 a 1991	De 1991 a 2001	De 1980 a 2001
Paraguay	262.799	250.450	325.046	-4,7	29,8	23,7
Perú	8.561	15.939	88.260	86,2	453,7	931,0
Bolivia	118.141	143.569	233.464	21,5	62,6	97,6
Chile	215.623	244.410	212.429	13,4	-13,1	-1,5
Uruguay	114.108	133.453	117.564	17,0	-11,9	3,0
Brasil	42.757	33.476	34.712	-21,7	3,7	-18,8

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001

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		MUJERES	
	ANTES DE 1990	1990 EN ADELANTE	ANTES DE 1990	1990 EN ADELANTE
Bolivia				
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
Paraguay				
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, ECMI 2002-2003; Elaborado por DNP, 2009

Cuadro 5. Inmigrantes ocupados de países limítrofes clasificados por aportes a la seguridad social, país de origen y sexo. Año 2001

SEXO Y ORIGEN	LE DESCUENTAN	APORTA	NO LE DESCUENTAN NI APORTA	NO RECIBE SUELDO	TOTAL
VARONES					
Bolivia	28.3	6.8	62.6	2.2	100,0
Chile	47.4	8.0	43.6	1.0	100,0
Paraguay	37.6	7.3	53.6	1.5	100,0
Perú	30.5	8.2	60.8	0.5	100,0
Uruguay	45.5	15.1	38.6	0.9	100,0
Total Argentina	46.1	13.3	38.3	2.2	100,0
MUJERES					
Bolivia	18.5	5.7	70.1	5.7	100,0
Chile	35.5	6.4	55.8	2.3	100,0
Paraguay	23.4	5.6	69.5	1.5	100,0
Perú	17.2	5.3	76.8	0.7	100,0
Uruguay	42.3	10.5	45.2	2.0	100,0
Total Argentina	49.1	8.8	39.5	2.7	100,0

Fuente: INDEC 2001, Elaborado por DNP, 2009

II. ESTADÍSTICAS SOBRE PERSONAS MIGRANTES RADICADAS Y REGULARIZADAS EN ARGENTINA DESDE 2004, DESAGREGADAS POR NACIONALIDAD, SEXO Y EDAD

Cuadro 1. Personas migrantes de países limítrofes y no limítrofes radicadas de modo permanente en Argentina. Año 2004-2009

RADICACIONES PERMANENTES RESUELTAS								
PERMANENTE MERCOSUR		Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	TOTAL
	BOLIVIANA	2.013	5.447	8.578	18.434	29.005	26.698	90.175
	BRASILEÑA	570	486	694	804	1.382	1.643	5.579
	CHILENA	698	567	1.023	1.353	2.095	2.158	7.894
	COLOMBIANA	235	173	308	662	685	1.168	3.231
	ECUATORIANA	82	65	176	394	336	487	1.540
	PARAGUAYA	5.002	6.377	4.310	9.488	26.009	30.883	82.069
	PERUANA	4.245	2.368	4.883	10.877	13.931	11.299	47.603
	URUGUAYA	967	752	884	1.087	2.101	1.847	7.638
	VENEZOLANA	102	74	113	194	271	436	1.190
Total MERCOSUR PERMANENTE		13.914	16.309	20.969	43.293	75.815	76.619	246.919
Total EXTRA MERCOSUR PERMANENTE		3.873	3.064	3.971	6.429	4.559	10.900	32.796
Total PERMANENTE		17.787	19.373	24.940	49.722	80.374	87.519	279.715
Nota: el año 2009 corresponde al período Enero-Noviembre.								

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 2004-2009

RADICACIONES TEMPORARIAS RESUELTAS								
TEMPORARIA MERCOSUR		Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	TOTAL
	BOLIVIANA	485	9.185	9.687	26.136	38.861	27.968	112.322
	BRASILEÑA	157	279	676	1.953	3.003	2.235	8.303
	CHILENA	86	176	817	2.335	2.832	2.415	8.661
	COLOMBIANA	51	372	629	2.957	4.205	4.943	13.157
	ECUATORIANA	28	216	288	1.122	1.417	1.006	4.077
	PARAGUAYA	883	1.805	4.387	27.952	60.169	47.941	143.137
	PERUANA	486	7.501	5.384	12.481	22.814	15.967	64.633
	URUGUAYA	160	290	897	1.893	2.544	1.637	7.421
	VENEZOLANA	23	95	175	797	779	535	2.404
Total MERCOSUR TEMPORARIA		2.359	19.919	22.940	77.626	136.624	104.647	364.115
Total EXTRA MERCOSUR TEMPORARIA		619	12.134	1.120	2.555	3.623	3.141	23.192
Total TEMPORARIA		2.978	32.053	24.060	80.181	140.247	107.788	387.307
Nota: el año 2009 corresponde al período Enero-Noviembre.								

Fuente: Registros del aplicativo SAdEx de la DNM; incluye los trámites ordinarios y Patria Grande

Cuadro 3. Evolución de cantidad de personas regularizadas a partir del programa Patria Grande. Año 2006

PAIS DE NACIMIENTO	TRAMITES DE PERSONAS INGRESADAS AL PAÍS ANTES DEL 17/04/06	TRAMITES DE PERSONAS INGRESADAS AL PAÍS DESPUÉS DEL 17/04/06	TOTAL GENERAL
VENEZUELA	232	1.572	1.804
ECUADOR	1.104	1.984	3.088
COLOMBIA	1.289	4.862	6.151
BRASIL	4.650	4.453	9.103
CHILE	5.213	5.201	10.414
URUGUAY	11.013	3.332	14.345
PERU	48.210	24.008	72.218
BOLIVIA	107.941	45.451	153.392
PARAGUAY	263.408	18.986	282.394
TOTAL GENERAL	443.060	109.849	552.909

Fuente: Elaborado por Oficina Temas Internacionales, DNM

Cuadro 4. Personas radicadas en Argentina a partir del programa Patria Grande, desagregadas por edad y total. Año 2004-2010

a) 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
TOTAL	89.609

Fuente: Dirección Nacional de migraciones-Ministerio del Interior

b) Total

Edad	Cantidad
< 1 - >90	634.379

Fuente: Dirección Nacional de migraciones-Ministerio del Interior

III. ESTADÍSTICAS SOBRE LOS PARTIDOS SELECCIONADOS PARA EL ESTUDIO DEL GRAN BUENOS AIRES: LANÚS, LA MATANZA Y LOMAS DE ZAMORA

Cuadro 1. Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001. Gran Buenos Aires

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	1991	2001		
Total	12.594.974	13.827.203	1.232.229	9,8
24 Partidos del Gran Buenos Aires	7.952.624	8.684.437	731.813	9,2
Almirante Brown	450.698	515.556	64.858	14,4
Avellaneda	344.991	328.980	-16.011	-4,6
Berazategui	244.929	287.913	42.984	17,5
Esteban Echeverría (1)	198.335	243.974	45.639	23,0
Ezeiza (2)	75.298	118.807	43.509	57,8
Florencio Varela (3)	254.940	348.970	94.030	36,9
General San Martín	406.809	403.107	-3.702	-0,9
Hurlingham (4)	166.935	172.245	5.310	3,2
Ituzaingó (5)	142.317	158.121	15.804	11,1
José C. Paz (6)	186.681	230.208	43.527	23,3
La Matanza	1.121.298	1.255.288	133.990	11,9
Lanús	468.561	453.082	-15.479	-3,3
Lomas de Zamora	574.330	591.345	17.015	3,0
Malvinas Argentinas (7)	239.113	290.691	51.578	21,6
Merlo	390.858	469.985	79.127	20,2
Moreno	287.715	380.503	92.788	32,2
Morón (8)	334.301	309.380	-24.921	-7,5
Quilmes	511.234	518.788	7.554	1,5
San Fernando	144.763	151.131	6.368	4,4
San Isidro	299.023	291.505	-7.518	-2,5
San Miguel (9)	212.692	253.086	40.394	19,0
Tigre	257.922	301.223	43.301	16,8
Tres de Febrero	349.376	336.467	-12.909	-3,7
Vicente López	289.505	274.082	-15.423	-5,3
Resto de la Provincia de Buenos Aires (10)	4.642.350	5.142.766	500.416	10,8

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 2. Proyecciones de población al 1° de julio de cada año por partido. Provincia de Buenos Aires. Período 2001-2009

División Política	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
La Matanza	1.277.385	1.289.731	1.301.486	1.313.243	1.325.401	1.338.386	1.351.803	1.365.244	1.378.562
Lanús	464.963	464.684	464.411	464.138	463.857	463.564	463.254	462.954	462.644
Lomas de Zamora	604.923	607.317	609.658	612.000	614.399	616.921	619.527	622.138	624.728

Fuente: Dirección Provincial de Estadística –Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía-Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 3. Proyecciones de población al 1º de julio de cada año por partido. Varones. Provincia de Buenos Aires. Período 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
La Matanza	627.553	633.374	638.777	644.209	649.902	656.133	662.601	669.099	675.542
Lanús	222.349	222.185	222.024	221.863	221.696	221.521	221.338	221.155	220.972
Lomas de Zamora	294.014	295.147	296.259	297.376	298.527	299.743	301.005	302.274	303.535

Fuente: Dirección Provincial de Estadística –Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía-Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 4. Proyecciones de población al 1º de julio de cada año por partido. Mujeres. Provincia de Buenos Aires. Período 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
La Matanza	649.832	656.357	662.709	669.034	675.499	682.253	689.202	696.145	703.020
Lanús	242.614	242.499	242.387	242.275	242.161	242.043	241.916	241.799	241.672
Lomas de Zamora	310.909	312.170	313.399	314.624	315.872	317.178	318.522	319.864	321.193

Fuente: Dirección Provincial de Estadística –Subsecretaría de Hacienda. Ministerio de Economía-Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 5. Participación de la población extranjera en la población total. Total país y Provincia de Buenos Aires. Años censales, 1869-2001

AÑO CENSAL	PAÍS			PROVINCIA DE BUENOS AIRES		
	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

Fuente: Censos Nacionales de Población. Elaborado por Dirección Provincial de Estadística.

Cuadro 6. Población por sexo según partido. Año 2001

PARTIDO	TOTAL	VARONES	MUJERES
La Matanza	1.255.288	612.967	642.321
Aldo Bonzi	13.410	6.499	6.911
Ciudad Evita	68.650	33.323	35.327
González Catán	165.452	82.537	82.915
Gregorio de Laferrere	175.670	87.015	88.655
Isidro Casanova	136.091	66.804	69.287
La Tablada	80.389	38.867	41.522
Lomas del Mirador	52.371	25.042	27.329
Rafael Castillo	103.992	51.556	52.436
Ramos Mejía	98.547	45.381	53.166
San Justo	105.274	50.790	54.484
Tapiales	15.158	7.307	7.851
20 de Junio	828	424	404
Villa Eduardo Madero	75.582	36.391	39.191
Villa Luzuriaga	73.952	35.944	38.008
Virrey del Pino	89.922	45.087	44.835
Lanús	453.082	215.215	237.867
Gerli	33.250	15.610	17.640
Lanús Este	55.199	25.717	29.482
Lanús Oeste	156.953	74.556	82.397
Monte Chingolo	85.060	41.435	43.625
Remedios Escalada de San Martín	81.465	38.426	43.039
Valentín Alsina	41.155	19.471	21.684
Lomas de Zamora	591.345	285.599	305.746
Banfield	223.898	110.346	113.552
Llavallol	41.463	19.946	21.517
Lomas de Zamora	111.897	52.601	59.296
Temperley	111.660	52.660	59.000
Turdera	9.786	4.573	5.213
Villa Centenario	49.737	24.119	25.618
Villa Fiorito	42.904	21.354	21.550

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001

Cuadro 7. Indicadores socio-económicos del partido de la Matanza

	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Población			
Cantidad de habitantes	1.255.288	612.967	642.321
Participación en la Provincia (en porcentaje)	9,1	9,1	9,0
Participación en el Conurbano (en porcentaje)	14,5	14,5	14,4
Densidad (hab/ km2)	3886,3		
Grupos de Edad			
0 - 14	28,2	29,3	27,1
15 - 64	63,4	63,6	63,1
65 y más	8,5	7,2	9,8
Hogares			
Cantidad de hogares	333.916		
En viviendas con buenas condiciones de habitabilidad (en porcentaje)	72,6		
En viviendas deficitarias (en porcentaje)	27,4		
Con NBI (en porcentaje)	16,8		
En viviendas con agua corriente de red pública (en porcentaje)	57,0		
En viviendas con desagüe cloacal a red pública (en porcentaje)	46,8		
Con hacinamiento crítico (en porcentaje)	5,5		

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
(Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística)

Cuadro 8. Indicadores seleccionados del partido de La Matanza

Indicadores seleccionados	
Índice de masculinidad	95,4
Índice de dependencia potencial	57,8
por juventud	44,4
por vejez	13,4
Índice de renovación	3,3
Población con NBI (en porcentaje)	20,0
Población sin cobertura de salud (en porcentaje)	58,4
Población de 65 años y más sin cobertura de salud (en porcentaje)	25,0
Mujeres en edad fértil (15 a 49 años, en porcentaje)	50,1
Promedio de hijos por mujer	2,0
Tasa neta de Escolarización (en porcentaje)	
EGB	93,7
Polimodal	51,7
Terciario y Universitario	12,9
Tasa de analfabetismo	1,8

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
(Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística)

Cuadro 9. Partido La Matanza. Población por cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual según sexo y grupos de edad. Año 2001

Sexo y grupos de edad	Total	Obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		Tiene	No tiene
Total	1.255.288	522.604	732.684
0-14	353.416	126.728	226.688
15-64	795.301	315.932	479.369
65 y más	106.571	79.944	26.627
Varones	612.967	247.933	365.034
0-14	179.336	64.550	114.786
15-64	389.754	151.189	238.565
65 y más	43.877	32.194	11.683
Mujeres	642.321	274.671	367.650
0-14	174.080	62.178	111.902
15-64	405.547	164.743	240.804
65 y más	62.694	47.750	14.944

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 10. Partido La Matanza. Población de 3 años o más por condición de asistencia escolar y sector de gestión según sexo y grupos de edad. Año 2001

Sexo y grupos de edad	Población de 3 años o más	Condición de asistencia escolar					
		Asiste			No asiste		
		Total	Sector de gestión		Total	Asistió	Nunca asistió
Estatal	Privado						
Total	1.185.554	380.743	283.673	97.070	804.811	736.241	68.570
3-4	46.172	19.171	11.145	8.026	27.001	926	26.075
5	25.028	18.359	11.342	7.017	6.669	558	6.111
6-11	143.324	140.006	103.620	36.386	3.318	1.153	2.165
12-14	69.158	67.129	50.835	16.294	2.029	1.701	328
15-17	63.823	52.743	38.809	13.934	11.080	10.667	413
18-24	158.714	49.581	40.621	8.960	109.133	107.169	1.964
25-29	100.923	12.718	10.151	2.567	88.205	86.324	1.881
30 y más	578.412	21.036	17.150	3.886	557.376	527.743	29.633
Varones	577.379	186.288	139.471	46.817	391.091	358.630	32.461
3-4	23.540	9.627	5.575	4.052	13.913	460	13.453
5	12.524	9.143	5.640	3.503	3.381	284	3.097
6-11	72.710	70.986	52.609	18.377	1.724	605	1.119
12-14	34.974	33.861	26.003	7.858	1.113	958	155
15-17	31.839	25.788	19.509	6.279	6.051	5.823	228
18-24	78.810	22.545	18.681	3.864	56.265	55.244	1.021
25-29	50.058	5.699	4.504	1.195	44.359	43.390	969
30 y más	272.924	8.639	6.950	1.689	264.285	251.866	12.419

Mujeres	608.175	194.455	144.202	50.253	413.720	377.611	36.109
3-4	22.632	9.544	5.570	3.974	13.088	466	12.622
5	12.504	9.216	5.702	3.514	3.288	274	3.014
6-11	70.614	69.020	51.011	18.009	1.594	548	1.046
12-14	34.184	33.268	24.832	8.436	916	743	173
15-17	31.984	26.955	19.300	7.655	5.029	4.844	185
18-24	79.904	27.036	21.940	5.096	52.868	51.925	943
25-29	50.865	7.019	5.647	1.372	43.846	42.934	912
30 y más	305.488	12.397	10.200	2.197	293.091	275.877	17.214

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 11. Indicadores socio-económicos del partido de Lanús

	Población		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Población			
Cantidad de habitantes	453.082	215.215	
237.867			
Participación en la Pcia. (%)	3,3	3,2	
3,3			
Participación en el Conurbano(en porcentaje)	5,2	5,1	
5,3			
Densidad (hab/ km2)	10068,5		
Grupos de Edad			
0 – 14	22,1	23,5	
20,9			
15 - 64	64,0	65,2	
63,0 65 y más	13,8	11,3	16,1
Hogares			
Cantidad de hogares	135.447		
En viviendas con buenas condiciones de habitabilidad (en porcentaje)	88,3		
En viviendas deficitarias (en porcentaje)	11,7		
Con NBI (en porcentaje)	9,9		
En viviendas con agua corriente de red pública (en porcentaje)	98,8		
En viviendas con desagüe cloacal a red pública (en porcentaje)	28,6		
Con hacinamiento crítico (en porcentaje)	2,6		

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001
(Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística)

Cuadro 12. Indicadores seleccionados del partido de Lanús

Indicadores seleccionados	
Índice de masculinidad	90,5
Índice de dependencia potencial	56,2
por juventud	34,6
por vejez	21,6
Índice de renovación	1,6
Población con NBI (en porcentaje)	11,7
Población sin cobertura de salud (en porcentaje)	45,6
Población de 65 años y más sin cobertura de salud (en porcentaje)	17,3
Mujeres en edad fértil (15 a 49 años, en porcentaje)	47,5
Promedio de hijos por mujer	1,7
Tasa neta de Escolarización (en porcentaje)	
EGB	94,5
Polimodal	57,6
Terciario y Universitario	19,7
Tasa de analfabetismo	1,2

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
(Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística)

Cuadro 13. Partido Lanús. Población por cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual según sexo y grupos de edad. Año 2001

Sexo y grupos de edad	Total	Obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		Tiene	No tiene
Total	453.082	246.329	206.753
0-14	100.324	47.062	53.262
15-64	290.081	147.433	142.648
65 y más	62.677	51.834	10.843
Varones	215.215	112.178	103.037
0-14	50.628	23.684	26.944
15-64	140.215	68.689	71.526
65 y más	24.372	19.805	4.567
Mujeres	237.867	134.151	103.716
0-14	49.696	23.378	26.318
15-64	149.866	78.744	71.122
65 y más	38.305	32.029	6.276

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 14. Partido Lanús. Población de 3 años o más por condición de asistencia escolar y sector de gestión según sexo y grupos de edad. Año 2001

Sexo y grupos de edad	Población de 3 años o más	Condición de asistencia escolar					
		Asiste			No asiste		
		Total	Sector de gestión		Total	Asistió	Nunca asistió
			Estatal	Privado			
Total	433.993	128.187	91.911	36.276	305.806	288.781	17.025
3-4	12.864	7.770	4.732	3.038	5.094	227	4.867
5	6.704	5.892	3.841	2.051	812	84	728
6-11	40.589	40.022	27.338	12.684	567	255	312
12-14	21.078	20.679	14.572	6.107	399	340	59
15-17	20.748	18.121	12.574	5.547	2.627	2.519	108
18-24	53.300	21.007	17.169	3.838	32.293	31.784	509
25-29	33.867	5.697	4.433	1.264	28.170	27.775	395
30 y más	244.843	8.999	7.252	1.747	235.844	225.797	10.047
Varones	205.526	62.183	45.001	17.182	143.343	135.759	7.584
3-4	6.510	3.871	2.384	1.487	2.639	105	2.534
5	3.467	3.030	1.989	1.041	437	41	396
6-11	20.422	20.120	13.791	6.329	302	134	168
12-14	10.540	10.314	7.501	2.813	226	194	32
15-17	10.441	8.956	6.591	2.365	1.485	1.427	58
18-24	26.660	9.589	7.781	1.808	17.071	16.787	284
25-29	16.822	2.655	2.057	598	14.167	13.948	219
30 y más	110.664	3.648	2.907	741	107.016	103.123	3.893
Mujeres	228.467	66.004	46.910	19.094	162.463	153.022	9.441
3-4	6.354	3.899	2.348	1.551	2.455	122	2.333
5	3.237	2.862	1.852	1.010	375	43	332
6-11	20.167	19.902	13.547	6.355	265	121	144
12-14	10.538	10.365	7.071	3.294	173	146	27
15-17	10.307	9.165	5.983	3.182	1.142	1.092	50
18-24	26.640	11.418	9.388	2.030	15.222	14.997	225
25-29	17.045	3.042	2.376	666	14.003	13.827	176
30 y más	134.179	5.351	4.345	1.006	128.828	122.674	6.154

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 15. Indicadores socio-económicos del partido de Lomas de Zamora

Información básica	Población		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Población			
Cantidad de habitantes	591.345	285.599	305.746
Participación en la Provincia (en porcentaje)	4,3	4,2	4,3
Participación en el Conurbano (en porcentaje)	6,8	6,8	6,8
Densidad (hab/ km ²)	6644,3		
Grupos de Edad			
0 – 14	25,9	27,3	24,6
15 – 64	63,5	64,0	62,9
65 y más	10,6	8,7	12,5
Hogares			
Cantidad de hogares	164.430		

En viviendas con buenas condiciones de habitabilidad (en porcentaje)	76,8			
En viviendas deficitarias (en porcentaje)	23,2			
Con NBI (en porcentaje)	14,2			
En viviendas con agua corriente de red pública (en porcentaje)	93,8			
En viviendas con desagüe cloacal a red pública (en porcentaje)	26,8			
Con hacinamiento crítico (en porcentaje)	4,5			

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
(Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística)

Cuadro 16. Indicadores seleccionados del partido de Lomas de Zamora

Indicadores seleccionados	
Índice de masculinidad	93,4
Índice de dependencia potencial	57,6
por juventud	40,8
por vejez	16,7
Índice de renovación	2,4
Población con NBI (en porcentaje)	17,2
Población sin cobertura de salud (en porcentaje)	51,3
Población de 65 años y más sin cobertura de salud (en porcentaje)	20,1
Mujeres en edad fértil (15 a 49 años, en porcentaje)	48,9
Promedio de hijos por mujer	1,9
Tasa neta de Escolarización (en porcentaje)	
EGB	93,7
Polimodal	53,6
Terciario y Universitario	17,3
Tasa de analfabetismo	1,8

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
(Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística)

Cuadro 17. Partido Lomas de Zamora. Población por cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual según sexo y grupos de edad. Año 2001

Sexo y grupos de edad	Total	Obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		Tiene	No tiene
Total	591.345	287.779	303.566
0-14	153.232	61.882	91.350
15-64	375.262	175.684	199.578
65 y más	62.851	50.213	12.638
Varones	285.599	133.968	151.631
0-14	77.966	31.480	46.486
15-64	182.851	83.044	99.807
65 y más	24.782	19.444	5.338
Mujeres	305.746	153.811	151.935
0-14	75.266	30.402	44.864
15-64	192.411	92.640	99.771
65 y más	38.069	30.769	7.300

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 18. Partido Lomas de Zamora. Población de 3 años o más por condición de asistencia escolar y sector de gestión según sexo y grupos de edad. Año 2001

Sexo y grupos de edad	Población de 3 años o más	Condición de asistencia escolar					
		Asiste			No asiste		
		Total	Sector de gestión		Total	Asistió	Nunca asistió
			Estatal	Privado			
Total	561.229	181.946	129.292	52.654	379.283	351.001	28.282
3-4	19.379	10.216	5.915	4.301	9.163	374	8.789
5	10.579	8.720	5.453	3.267	1.859	192	1.667
6-11	62.029	60.828	42.785	18.043	1.201	512	689
12-14	31.129	30.244	21.369	8.875	885	712	173
15-17	29.691	25.263	16.785	8.478	4.428	4.228	200
18-24	73.775	27.484	21.704	5.780	46.291	45.266	1.025
25-29	46.172	7.306	5.703	1.603	38.866	37.907	959
30 y más	288.475	11.885	9.578	2.307	276.590	261.810	14.780
Varones	270.191	89.444	63.820	25.624	180.747	167.930	12.817
3-4	9.845	5.130	2.936	2.194	4.715	200	4.515
5	5.341	4.379	2.742	1.637	962	102	860
6-11	31.636	30.977	21.994	8.983	659	258	401
12-14	15.736	15.256	10.935	4.321	480	393	87
15-17	14.915	12.491	8.598	3.893	2.424	2.323	101
18-24	36.808	12.936	10.117	2.819	23.872	23.347	525
25-29	23.054	3.457	2.637	820	19.597	19.114	483
30 y más	132.856	4.818	3.861	957	128.038	122.193	5.845
Mujeres	291.038	92.502	65.472	27.030	198.536	183.071	15.465
3-4	9.534	5.086	2.979	2.107	4.448	174	4.274
5	5.238	4.341	2.711	1.630	897	90	807
6-11	30.393	29.851	20.791	9.060	542	254	288
12-14	15.393	14.988	10.434	4.554	405	319	86
15-17	14.776	12.772	8.187	4.585	2.004	1.905	99
18-24	36.967	14.548	11.587	2.961	22.419	21.919	500
25-29	23.118	3.849	3.066	783	19.269	18.793	476
30 y más	155.619	7.067	5.717	1.350	148.552	139.617	8.935

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cuadro 19. Indicadores comparados partidos de Lanús, La Matanza y Lomas de Zamora

Indicadores	Lanús	La Matanza	Lomas de Zamora
Densidad (hab/km2)	10068,5	3886,3	6644,3
Participación en la provincia	3,3%	9,1 %	
Cantidad de habitantes			
Ambos sexos	453.082	1.255.288	591.345
Varones	215.215	612.967	285.599
Mujeres	237.867	642.321	305.746
Grupos de Edad			
0-14	22,1%	28,2%	25,9%
15-64	64,0%	63,4%	63,5%
65 y más	13,8%	8,5%	10,6%
NBI	11,7%	20,0%	17,2%
Tasa de escolarización EGB	94,5%	93,7%	93,7%

Polimodal Terciario y Universitario	57,6%	51,7%	53,6%
Tasa de analfabetismo	19,7%	12,9%	17,3%
Población sin cobertura social	1,2%	1,8%	1,2%
Población de 65 años y más sin cobertura social	45,6%	58,4%	51,3%
	17,3%	25,0%	20,1%

Fuente: Elaborado con datos del Censo 2001

Cuadro 20. Tasa de analfabetismo por sexo de la población de 10 años y más. Años 1991 y 2001. Partidos de La Matanza, Lomas de Zamora y Lanús.

División Político Administrativa	1991			2001		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
TOTAL PROVINCIA	2,4	2,2	2,5	1,6	1,6	1,6
LA MATANZA	2,7	2,3	3,1	1,8	1,6	2,0
LANUS	1,9	1,5	2,2	1,2	1,1	1,4
LOMAS DE ZAMORA	2,4	2,1	2,7	1,8	1,6	1,9

Fuente: Censos Nacionales de Población. Elaboración: Dirección Provincial de Estadística

IV. ESTADÍSTICAS SOBRE MUJERES MIGRANTES DETENIDAS EN PRISIONES FEDERALES QUE TENGAN HIJO/AS MENORES DE 18 AÑOS

Cuadro 1. Edades de los niños que viven en prisión por año

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.

Cuadro 2. Número de embarazadas y mujeres con niños en cárceles federales

						Total
	U.3	U.13	U.22	U.23	U.31	
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