

# 20 años de la Ley de Migraciones

Suplemento

Enero  
2024

Red de las Naciones Unidas  
sobre la migración  
Trabajando mejor en conjunto

por Gabriela Fernández y Claudia Mojica\*

El año 2023 marca la conmemoración de importantes hitos para Argentina. A nivel global, se conmemoran los setenta y cinco años de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Declaración expone valores universales y un ideal común para todos los pueblos y naciones, manifestando que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. A través de las décadas, la Declaración ha servido de inspiración para varias generaciones y las ha interpelado a hacer frente a violaciones de derechos humanos en el mundo. Este instrumento, además, ha sido la piedra angular del desarrollo normativo superior para la protección de grupos específicos, aquellos en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente dejados atrás. A esta conmemoración se le suma la celebración de los cuarenta años de democracia ininterrumpida en Argentina, que sitúa a los derechos humanos como política de Estado y que ha permitido consolidar los derechos políticos, sociales y cívicos de quienes residen en este país. Un tercer hito es el vigésimo aniversario de la sanción de la Ley de Migraciones en Argentina (Ley N° 25.871), un ejemplo a nivel regional por su enfoque en derechos humanos. La Ley establece la igualdad de derechos entre personas nacionales y no nacionales sobre la base del

trato igualitario y la no discriminación, incluyendo estándares que retoman, pero no se agotan, en el acceso a servicios públicos como la salud, la justicia y la educación. Además, a través de la incorporación del criterio de nacionalidad, la ley facilita el acceso a la regularización migratoria de las personas provenientes de países miembros y asociados al Mercosur. De este modo, la norma se adapta a la realidad migratoria del país, alineándose con el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur. Es también destacable que esta normativa pone el foco en la responsabilidad del Estado de garantizar procesos que permitan ejercer el derecho a la regularización migratoria.

En el contexto de este vigésimo aniversario, se presenta esta publicación que se enmarca en el plan de trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración Internacional, con el apoyo de las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas que integran este espacio interagencial en el país y de una serie de académicos/as e investigadores/as con una amplia vocación y trayectoria en el estudio de las migraciones. La presente publicación se propone poner en perspectiva la letra de una ley que traigo consigo un cambio de paradigma en Argentina. Este balance de oportunidades y desafíos, a su vez, nos insta a seguir aunando esfuerzos para visibilizar el potencial



Imágenes de archivo

sustantivo de la normativa para el ejercicio de derechos, como también para poner el acento en las brechas que aún persisten para la población migrante en el país. Por todo ello, poner en valor el marco normativo de derechos humanos en el país es importante, ya que no solo refleja la progresividad, sino también una buena práctica para la región y el mundo. En este contexto, la migración constituye una oportunidad, una fortaleza y un camino al desarrollo sostenible, como lo demuestra cada uno de los artículos que integran esta publicación. Los análisis también dan cuenta de que los desafíos para el cumplimiento de derechos de la población migrante aún persisten. Es por ello que estas páginas se proponen

poner en agenda pública qué aristas de la normativa vigente son condición necesaria para el ejercicio pleno de derechos y también cuáles nos instan a redoblar nuestros esfuerzos. Todo esto se basa en reconocer que velar por los derechos humanos de las personas migrantes resulta imperioso para fortalecer y revalorizar la democracia y los derechos humanos en el país.

\*Respectivamente, Jefa de Oficina OIM Argentina y Coordinadora Residente Naciones Unidas en Argentina.

Los artículos que integran este suplemento son versiones abreviadas de los capítulos del libro disponible en *A 20 años de la Ley de Migraciones* | United Nations Network on Migration disponible en <https://migration-network.un.org/node/35326>

## UNA NORMATIVA PIONERA EN EL MUNDO

# El proceso y aprobación de la Ley de Migraciones

Durante veinte años la normativa migratoria dependió de la “Ley Videla” de 1981 que reducía al mínimo los derechos de las personas migrantes. La nueva Ley de Migraciones de 2004 marcó un verdadero cambio de paradigma respecto de la normativa anterior.

por Lelio Mármora\*

El Decreto-Ley 22.439 de 1981, establecido al final del gobierno de la dictadura militar, titulado “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración” institucionalizó la “Doctrina de la Seguridad Nacional” y redujo al mínimo los derechos de las personas migrantes.

Así, durante veinte años, la normativa migratoria dependió de las diferentes reglamentaciones que sobre dicha Ley se

hicieron para poder administrar la situación de las personas migrantes (1).

Una serie de restricciones fueron ejecutadas por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), con argumentos basados en las ideas xenófobas de que las personas migrantes eran las causantes del desplazamiento de la mano de obra nacional, del aumento de la inseguridad y del colapso de los servicios sociales. Todo ello a pesar de que varias investigaciones demostraron la falsedad de cada una de estas afirmaciones (2).

Esta tendencia restrictiva de la época en materia migratoria también se fortaleció desde el Decreto oficial que en el año 1998 prohibió el cambio de categoría migratoria, estableció condiciones de ingreso más duras y por Decreto 1434-1987 hizo operativa la denominada “Ley Videla” (3).

Frente a este contexto local normativo anti-migratorio, diferentes asociaciones e instituciones nacionales e internacionales plantearon cada vez más exigencias para la derogación de la denominada

“Ley Videla” y los decretos que reglamentaban su aplicación.

Así, en 1998, en respuesta a proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación que tenían una mirada xenófoba y no respetuosa de los derechos humanos de las personas migrantes, desde la OIM se trabajó para brindar insumos a la Comisión de Población y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación para otro proyecto con enfoque de derechos humanos. El mismo fue consultado y modificado en sucesivas reuniones con diferentes instituciones nacionales e internacionales, representantes de la sociedad civil, de la academia y del sector privado. Finalmente, en el año 1999 fue presentado a la Comisión de Población y Recursos Humanos. En el 2002 se realizó una Audiencia Pública en el Palacio de los Congresos con asistencia de más de 300 personas. En 2003 el proyecto fue aprobado, primero, por unanimidad por la Comisión parlamentaria interviniente; luego el 4 de diciembre por la Cámara de Diputados; el 17 de diciembre por el Senado a libro cerrado y finalmente promulgado el 24 de enero de 2004, creándose la Ley de Migraciones N° 25.871.

Esta ley marcó un cambio de paradigma respecto de los preconceptos que guían la normativa migratoria,



Imágenes de archivo

estableciendo grandes diferencias respecto de puntos centrales: los objetivos de la política migratoria; los derechos y obligaciones de las personas extranjeras –de acuerdo a los estándares de la Organización Internacional del Trabajo y de la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”–; el acceso a la educación y a la salud; la voluntad del Estado para la regularización de todos los migrantes; el acompañamiento de las políticas migratorias con las políticas de integración regional, y por primera vez el tema de atención de los/as argentinos/as en el exterior (4).

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

#### La reglamentación de la Ley

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

Sin embargo, la demora en la aprobación de la reglamentación de la ley provocó diversos problemas con respecto a temas centrales: la expulsión del país, la falta de asistencia jurídica gratuita establecida en la Ley, restricciones en el acceso a la salud o la negociación arbitraria al ingreso al país (5).

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

Si bien los cambios de la Ley se fueron haciendo poco a poco, la falta de

reglamentación y de una política de información incrementaron la presión y las críticas de la sociedad civil y otras instituciones. En respuesta, el nuevo director de Migraciones, Martín Arias Duval, estableció en el año 2008 una Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley 25.871 (creada por la Disposición DNM N° 37130/08), coordinada por Carlos Alberto Beraldi de la DNM.

Es de señalar que durante esa dirección de la DNM se ejecutaron entre otras medidas significativas: la aceleración de los trámites de regularización documentaria, se reasumió el control de 236 pasos fronte-

## Una de las principales innovaciones de esta Ley es haber incluido por primera vez el tema de los/as argentinos/as en el exterior.

rizos que estaban operados por personal de seguridad, se establecieron manuales de procedimientos, se creó la dirección de informática donde se inició el Sistema Informático de Admisión de Extranjeros, se mejoró el control migratorio de fronteras, se crearon nuevas delegaciones en el interior del país, oficinas de migraciones móviles y se incrementó su interacción con diferentes instancias del Estado, de la sociedad civil y de los organismos internacionales. Esto último se tradujo en la creación del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA), dependiente en forma conjunta de la DNM y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), con la asistencia de la OIM.

La Comisión Asesora para la Reglamentación de la Ley de Migraciones estuvo constituida por representantes de Organismos Internacionales, Centros de Estudio, Iglesia y sociedad civil. La Comisión tuvo 14 sesiones, desde el 25 de julio hasta el 1 de octubre de

2008 y centró su trabajo en aquellos artículos que la autoridad migratoria consideró necesario reglamentar. Algunos de los temas tratados fueron referidos a: la regularización de extranjeros/as en situación de irregularidad en las fronteras; asegurar el acceso igualitario de inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección que gozan las personas nacionales en lo referido a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, empleo y seguridad social, sin importar el estatus migratorio y reconocimiento de solicitantes de asilo, entre otras.

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

#### La Ley y los/as argentinos/as en el exterior

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

Frente a esto, se implementaron diversas acciones, entre las cuales se destacan las siguientes: en 1984 el programa de retorno, a través de la “Comisión Nacional para el Retorno de argentinos/as en el exterior”, impulsado y apoyado por la sociedad civil (6). En 1990, la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, creó la Dirección de Argentinos en el Exterior, encargada del asesoramiento en temas consulares de los/as argentinos/as en el extranjero, y en 1991 se aprobó la Ley N° 24.007, con su decreto reglamentario N° 1.138, que permitía el voto a quienes se encontraran residiendo en el exterior.

En el año 2003 se lanzó el Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAICES), perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), destinado a fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio de políticas de relación con investigadores/as residentes en el exterior, así como la promoción de la permanencia de investigadores/as en el país y el retorno de aquellos que lo deseen (7). A partir del 2010 la DNM coordinó

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

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

Otra iniciativa destacable fue la del programa “Volver a Trabajar” con sede en la Dirección de Asuntos Consulares de la Cancillería argentina que tuvo como finalidad dar cobertura al segmento menos calificado de la emigración y facilitar el acceso a ofertas de trabajo en el país (8).

Más allá de las medidas señaladas, que mostraron el impacto que tuvo la Ley, la cantidad de argentinos/as viviendo en el exterior necesitaría un programa integral de retención, vinculación y retorno, que forman parte de las políticas de recuperación de población y que tienen como objetivo efectivizar los vínculos entre las personas nacionales que viven fuera del país y la sociedad de origen (9).

1. Todas ellas conviviendo contradictoriamente con los acuerdos de apertura firmados con Bolivia (Ley N° 25.098) y Perú (Ley N° 25.099), y las regularizaciones masivas de 360.000 migrantes a través de los decretos N° 780/84 y 1033/92 (Calvelo, L., y Vega, Y., “Migración regional en Argentina y regulación documentaria”, IX Jornada de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba, 2007).

2. Maguid, A., *La migración internacional en Argentina: características recientes*, CONICET-INDEC, 1995; Mármora, L., H., y Gorini, J., *Impacto de la inmigración en la estructura de seguridad de la República Argentina*, Secretaría de Población, Ministerio del Interior, 1995, y Montoya, S. y Peticara, M., *Los inmigrantes limítrofes ¿aumentaron el desempleo?*, Revista de la Fundación Mediterránea, Año 17, N° 70, 1995.

3. La “Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración” promulgada en 1981 por el último gobierno de facto. Véase Pérez Vichich, N., “Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho”, en Giustiniani, R., *Migración un derecho humano. Ley de Migraciones 25.871*, Prometeo, 2012.

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

5. Ceriani Cernadas, P. y Asa, P., *A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes, y casos pre-ocupantes*, CELS, 2006.

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

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

8. Pérez Vichich, N., *op. cit.*

9. Mármora, L., *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, OIM-PAIDÓS, 2004, “Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871)” en Giustiniani, R., *Migración un derecho humano. Ley de Migraciones 25.871*, Prometeo, 2012.

\*Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Doctor en Sociología (Universidad de París). Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA). Director de la Maestría y Carrera de Especialización sobre Políticas y Gestión de Migraciones Internacionales (UNTREF). Ha sido profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y profesor invitado de la Universidad París VII. Autor de numerosos ensayos y estudios sobre la cuestión migratoria. Ha sido director de la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina, 1973-1974), representante para el Cono Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 1987-2002), director del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2003-2007), consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Estados Americanos (OEA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).

Argentina se destaca por su marco normativo alineado con una perspectiva de derechos humanos que habilita el derecho a la salud de todas las personas, sin distinción ni discriminación de ningún tipo. Sin embargo, en la práctica muchas veces se presentan obstáculos que dificultan el efectivo goce de este derecho para las personas migrantes.

## LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES

# El acceso a la salud integral de las personas migrantes

por Cecilia Marzoa, Estefanía Matas y Daniela Giacomazzo (OPS/OMS) y Clarisa Brezzo (ONU SIDA)\*

La migración humana plantea uno de los mayores retos en materia de salud pública a nivel regional y mundial. La resiliencia y capacidad de los sistemas de salud se ve desafiada tanto a lo largo de las rutas migratorias como en los países de destino.

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

En este contexto, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) desempeña un papel importante en la promoción de políticas y directrices orientadas a propiciar un acceso equitativo y de calidad a los servicios de salud. Por su parte, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) lidera el esfuerzo mundial para poner fin a la epidemia de sida como amenaza para la salud pública como parte también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030.

### Estrategias en salud y migración

La República Argentina reconoce diversos tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, otorgándoles jerarquía constitucional (1). El Plan Estratégico de 2020-2025 de la Organización Panamericana de la Salud sitúa su eje en el acceso equitativo a la salud y establece las prioridades colectivas de los Estados miembros, sobre los resultados que deberán lograrse en el ámbito de la salud pública. Este documento insta a sumar esfuerzos para atender las necesidades de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, entre las que se encuentran las personas refugiadas y migrantes.

En las últimas décadas, los Estados miembros de la OPS han suscrito distintos acuerdos colaborativos para fortalecer el acceso a la salud de las personas refugiadas y migrantes. En años recientes, la OPS ha promovido la inclusión de perspectivas de derechos humanos y seguridad humana en las políticas, planes, programas y leyes, a través de diversas resoluciones (2). Asimismo, en la 55ª Reunión del Consejo Directivo de la OPS (CD55/11, Rev. 1, 2016), los Estados miembros se comprometieron a brindar servicios de salud incluyentes, de calidad y centrados en las personas, que respondan a las necesidades

de salud de las personas migrantes. Por otra parte, OPS/OMS y ONUSIDA trabajan de manera conjunta con otras agencias de Naciones Unidas y sus Estados miembros a fin de garantizar abordajes integrales en materia sociosanitaria.

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

La Ley Nacional de Migraciones (Nº 25.871), en materia de salud contempla el acceso a la atención médica bajo los principios de justicia, equidad y universalidad. Asimismo, considera que el Estado en todas sus jurisdicciones deberá asegurar el acceso igualitario a las personas migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan las personas con ciudadanía, en particular en lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Este derecho no puede negarse o restringirse a las personas extranjeras que lo requieran, cualquiera sea su condición migratoria. Por ello, es considerada una normativa ejemplar y distinguida a nivel internacional.

### El acceso a la salud en Argentina

Si bien en la República Argentina todas las personas, sin ningún tipo de distinción, tienen acceso a la salud a través del subsistema público, muchas veces se presentan obstáculos que dificultan el efectivo goce de este derecho. En el Anuario Estadístico Migratorio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de 2020, se recogen los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA). En este informe se reporta que casi la mitad de las personas encuestadas (46%) basaban su atención en el sistema público de salud, aunque este porcentaje aumentaba en aquellas que habían arribado al país hace menos de cinco años (69%) (3). Si bien una proporción mayoritaria (65%) refirió no haber percibido ni experimentado obstáculos en el acceso, entre los que informaron obstáculos, la mayoría mencionó problemas para obtener turnos, discriminación o malos tratos y/o dificultades para llegar al centro de salud. El 8% de las personas encuestadas manifestó nunca haber acudido al sistema de salud.

En relación con el acceso a salud sexual y reproductiva, las necesidades aumentan en cuanto se agudizan y complejizan las crisis migratorias. En el mundo, alrededor de 26 millones de mujeres en edad reproductiva viven en situaciones de crisis

humanitaria, por lo que este tema se convierte en un aspecto clave sobre el cual es necesario dar respuestas (4).

En la República Argentina el amplio marco normativo garantiza los derechos sexuales y reproductivos. No obstante, existen barreras específicas, que pueden estar agravadas por la condición migrante. Según el conversatorio realizado por OIM y ONU MUJERES en 2022 (5), algunos de los obstáculos identificados por las mujeres migrantes participantes fueron la persistencia de patrones de discriminación y xenofobia, la dificultad para identificar las redes de consulta, denuncia y derivación, la falta de acceso a información precisa y oportuna y la invisibilidad en la agenda pública de las mujeres.

Con respecto al VIH y otras infecciones de transmisión sexual, la República Argentina como país líder, junto con ONUSIDA y la OPS han apoyado fuertemente instancias colaborativas proponiendo una mirada regional de carácter técnico-político, que ha impulsado soluciones integradas y compartidas a problemáticas comunes.

## La Ley Nacional de Migraciones contempla el acceso a la atención médica bajo los principios de justicia, equidad y universalidad.

Otro aspecto relevante es la violencia por motivos de género (VMG) definida como todo tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres y personas LGBTQI+ por su identidad de género, expresión de género u orientación sexual. La VMG es una forma extrema de desigualdad de género y un problema de salud pública y de derechos humanos. En la región de las Américas, una de cuatro mujeres ha sufrido alguna vez en su vida violencia física o sexual infligida por un compañero íntimo (6).

Según el informe del Estudio Nacional sobre Violencia contra las Mujeres en Argentina de 2019 (7), en el que se realizó un sondeo a mujeres de edades comprendidas entre los 18 y 69 años, los resultados revelaron que el 49,3% de las encuestadas indicaron haber experimentado algún tipo de violencia física o sexual en algún momento de sus vidas a partir de los 16 años, y que el 8,5% había sufrido violencia física o sexual en el último año (8). Esto resulta particularmente preocupante, considerando que las personas refugiadas y migrantes

suelen tener mayor riesgo de exposición a las VMG, debido a múltiples vulnerabilidades de índole social, económica y cultural.

### Cómo fortalecer el acceso

Durante el 60º Consejo Directivo de la OPS/75º sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, el director Dr. Jarbas Barbosa instó a los países a redoblar los esfuerzos para “no dejar a nadie atrás”. En este sentido, destacó que la región no puede avanzar sin reducir las desigualdades en salud y, para ello, debe tener especial interés en los grupos que se encuentran en situación más vulnerable: comunidades indígenas y afrodescendientes, personas migrantes, niñas y niños, adolescentes y personas LGBTQI+, así como comunidades empobrecidas. Los desafíos y posibles líneas orientadas a fortalecer el trabajo cooperativo pueden plantearse en varios niveles.

En primer lugar, la salud resulta transversal y es condición de posibilidad para el logro del bienestar integral de las personas y sus comunidades. Esto implica incorporar el enfoque migratorio en los planes de salud, facilitando el acceso y reduciendo las barreras que dificultan la comunicación y formando a prestadores de atención sanitaria que tengan en cuenta las diferencias culturales en sus abordajes. Asimismo, una visión integral de la salud, que contemple los determinantes sociales, supone una estrecha interrelación con objetivos estratégicos para el desarrollo como el fin de la pobreza y el hambre cero, la reducción de las desigualdades, la igualdad de género, el agua limpia y el acceso al saneamiento, la acción frente al cambio climático y el trabajo decente, entre otros ejemplos.

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

En tercer lugar, sería importante continuar profundizando las líneas de trabajo vinculadas con interculturalidad y salud, a fin de promover mayor integralidad y efectividad en los abordajes, a través de diálogos interculturales y consensos. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan cotidianamente con estas poblaciones son actores clave en este proceso de intercambio y aliadas en la ejecución, monitoreo y evaluación de estas iniciativas.

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

Finalmente, a partir de la experiencia de trabajo con población migrante de la OPS/OMS Argentina, y particularmente de las actividades desarrolladas en 2023 en el marco de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración y la Plataforma de Coordinación Interagencial para personas migrantes y refugiadas de la República Bolivariana de Venezuela, se observa la necesidad de avanzar en tres

líneas estratégicas: sensibilización, información y comunicación.

Con sensibilización, se hace referencia a la necesidad de ampliar espacios dirigidos al personal de salud (profesional y no profesional) a fin de promover la incorporación de la perspectiva de derechos en sus prácticas cotidianas. En muchas oportunidades, los equipos conocen formalmente la normativa sobre los derechos, sin embargo, no son conscientes de que ciertas actitudes personales durante la atención en salud, centradas en prejuicios o estereotipos, amplían las brechas en el acceso de los grupos más vulnerables.

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

metodología de los Diálogos de Saberes promovida por OPS/OMS, como intercambio entre personas y comunidades que provienen de diferentes orígenes o culturas emerge como un instrumento apropiado para aplicar entre las comunidades migrantes, los actores estatales y el sistema de salud.

Por último, resulta fundamental observar y valorar el camino recorrido en materia de derechos humanos. La República Argentina cuenta con innovadoras políticas y prácticas en materia de salud y equidad que podrían inspirar a otros países de la región en la construcción de sociedades más justas e igualitarias.

1. Entre los más reconocidos, pueden mencionarse: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño, entre muchos otros.

2. La salud y los derechos humanos (2010); Salud, seguridad humana y bienestar (2010); Plan de acción sobre salud en todas las políticas (2014); Plan de acción para coordinar la asistencia humanitaria (2014);

Política de la OPS para la igualdad de género (2005), y la Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud (2014).

3. Véase <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8237/1/2021%20Anuario%20Migratorio%20Argentino%202020%20con%20IS-BN.pdf>

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

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

6. Organización Mundial de la Salud, “Violence Against Women Prevalence Estimates”, 2018 y “Violence against women prevalence estimates”, 2018: WHO Region of the Americas”, 2021.

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

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

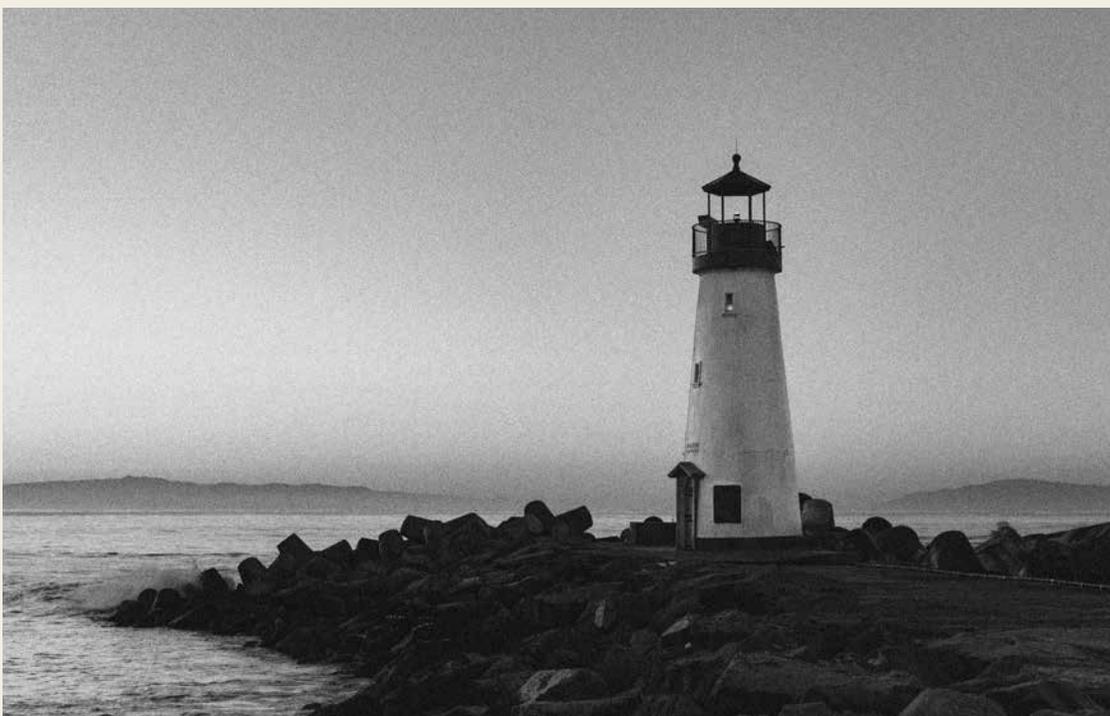
\*Respectivamente, especialista en Gestión de programas y Alianzas; Consultora Nacional en géneros y derechos humanos y Consultora Nacional en determinantes sociales y curso de vida de OPS/OMS, y Asesora en Información Estratégica, ONUSIDA Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

## UNA ARTICULACIÓN FAVORABLE PARA LA MOVILIDAD HUMANA

# Complementariedad de los sistemas de asilo y migración

En Argentina ambos sistemas son complementarios y, en ocasiones, operan de manera articulada. Mientras que la Ley de Migraciones reconoce las necesidades de protección internacional a través de salvaguardas basadas en razones humanitarias, la Ley de Personas Refugiadas, lo hace a través del derecho al asilo y el principio de no devolución.

por Lucía Galoppo (CAREF) bajo la coordinación de Juliana Bello (ACNUR)\*



Imágenes de archivo

Tanto la Ley de Migraciones N° 25.871 como la Ley de Personas Refugiadas N° 26.165 abordan de distinta manera aspectos de la protección internacional. La primera lo hace a través del reconocimiento de salvaguardas basadas en razones humanitarias, mientras que la segunda lo hace a través de la figura del derecho al asilo y los principios propios del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas. A lo largo de este artículo abordaremos algunos conceptos necesarios para comprender la relación entre ambas leyes y los sistemas que se construyen en torno a ellas, sus procedimientos y los principios comunes que los rigen.

### Acerca de los conceptos

Los conceptos de “migrante” y el de “refugiado/a” se diferencian (1) no solo en su marco normativo, sino también en la necesidad de mecanismos de protección adecuados. Partiendo de la idea de que cualquier persona que se moviliza de un país a otro merece un trato digno, igualitario, no discriminatorio y con enfoque de derechos humanos, podemos entender que los derechos de las personas migrantes y refugiadas forman parte del sistema de protección establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, para las personas refugiadas existen mecanismos de protección y derechos específicos en el ámbito del

Derecho Internacional de las Personas Refugiadas. Confundir el alcance conceptual y el contenido de ambos términos puede contribuir a la vulneración de los derechos, la vida, seguridad y libertad de las personas forzadas a huir de su país.

Las personas refugiadas y solicitantes de asilo se caracterizan por ver amenazados sus derechos en sus países de origen, en los que carecen de protección por no ser accesible, disponible o efectiva (2) y por dicha razón el sistema de protección de sus derechos fundamentales se conoce como “protección internacional de los refugiados/as” (3).

Históricamente, la protección internacional estuvo íntimamente ligada con el concepto de asilo. Tras la Segunda Guerra Mundial, el problema de las personas refugiadas ya era reconocido por los propios Estados. De esta forma, en 1951 se adopta en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado/a. A su vez, el concepto de asilo se ha ido actualizando a lo largo de los años, y en particular con contribuciones desde la región latinoamericana. Por ejemplo, la Declaración de Cartagena de 1984 recogió la definición clásica anteriormente nombrada y recomendó a su vez a los países de la región que se considerase persona refugiada también a quien hubiera huido de su país porque su vida, seguridad o libertad hubieran sido amenazadas por una serie de situaciones de riesgo colectivo (4).

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

En particular, el principio fundamental de la protección internacional es el llamado “principio de no devolución” que establece que ningún Estado puede colocar en modo alguno a una persona refugiada o solicitante de asilo en una frontera donde peligre su vida o su libertad. Adicionalmente, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de 1984 contiene, con otro alcance, idéntica prohibición para aquellos casos en que haya razones fundadas para creer que la persona estaría en peligro de ser sometida a tortura.

También, como parte de este principio de no devolución, es aplicable la prohibición de rechazo en frontera (Artículo 7, Ley 26.165) y, por otra parte, el principio de la no sanción de ningún tipo por ingreso o permanencia irregular (Artículo 31 de la Convención de 1951).

Asimismo, existen otros principios característicos aplicables a las personas que requieren protección internacional, usualmente considerados en la normativa interna de los Estados. Entre ellos se encuentra el principio de confidencialidad, lo que implica que la información provista por la persona solicitante, inclusive el hecho de que ha solicitado

asilo, únicamente debe ser utilizada a los fines de determinar su elegibilidad, no debiendo ser compartida con un tercer país y en particular con autoridades del país de origen.

### Protección local e internacional

La Ley de Migraciones y su Decreto Reglamentario 610/2010 contemplan criterios vinculados a la protección internacional principalmente a través de la figura de “razones humanitarias”. En la actualidad existen numerosos conflictos y crisis multicausales que dan lugar a vulneraciones de derechos humanos.

Las personas encuentran en la normativa migratoria distintos mecanismos de protección de derechos, complementarios a lo establecido en la Ley de Personas Refugiadas, pero con un alcance diferenciado. En primer lugar, en lo relativo a los tipos de residencias, en su artículo 23 establece como criterio de radicación el reconocimiento de la condición de persona refugiada o asilada (art. 23, inciso k).

Además, en el mismo artículo la figura “razón humanitaria” es considerada como un motivo para el otorgamiento de residencias de carácter temporario (previsto en el artículo 23, inciso m). Las residencias temporarias, otorgadas con carácter humanitario en este marco, funcionan como una importante herramienta de protección de derechos y tienen como fin regularizar la permanencia de las personas que no necesariamente califican como refugiadas, pero cuyo retorno al país de origen no es posible o recomendable (5). No obstante, las residencias migratorias y la normativa migratoria no incluyen los principios y obligaciones de la protección internacional, y en particular no garantizan la prohibición de devolución, por lo que su alcance es cualitativamente distinto y no puede considerarse como protección complementaria en términos estrictos.

La legislación en materia migratoria complementa al sistema de protección internacional, haciendo énfasis en el respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y presentan necesidades atendibles desde el punto de vista humanitario, y obliga al Estado a garantizar esta protección. De esta manera, la interpretación armónica del sistema de protección internacional establecido por diversos cuerpos normativos da la pauta de que no deben imponerse el sistema migratorio y sus procedimientos por sobre los derechos protegidos por el sistema de asilo respecto de las personas que requieren protección internacional, siendo este último el que brinda la respuesta más completa y adecuada.

### Necesidad de complementariedad

Es posible apreciar entonces que ambos procedimientos (el migratorio y el de asilo) tienen características y objetivos diferentes. Mientras que el sistema de asilo ofrece una mayor protección de la

persona (tanto por los derechos de los que son titulares como por las garantías disponibles y obligaciones del Estado) también muestra un ámbito de aplicación más específico, en función de los elementos de inclusión en las definiciones de persona refugiada establecidas (artículo 4, Ley 26.165). Por su parte, las salvaguardas humanitarias presentes en la Ley de Migraciones cuentan con un nivel de protección más acotado, excluyendo los aspectos de protección internacional. Sin embargo, pueden resultar más accesibles a distintos grupos de personas en términos de procedimiento y requisitos, por lo que cubren un universo de personas beneficiarias más amplio.

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

Por otro lado, en el marco de esa complementariedad, ambos procedimientos pueden en la práctica funcionar en forma paralela o sucesiva, y es recomendable que así sea. Se busca de esta manera facilitar la integración en el país de las personas permitiendo otorgar las residencias a las que pudieran aspirar de acuerdo con los criterios migratorios aplicables, sin que por ello pierdan la condición jurídica de persona refugiada y la protección internacional que conlleva. No obstante, si bien está planteado como opción para la persona solicitante, en ciertos casos algunas deficiencias y dificultades propias del funcionamiento del procedimiento de asilo ante la Comisión empujan a las personas solicitantes a volcarse al procedimiento migratorio ordinario, abandonando el procedimiento que más se ajusta a sus necesidades, resignando así, entre otros, la confidencialidad propia del procedimiento de asilo y la garantía del principio de no devolución. Producto de esa circunstancia, las personas solicitantes en ocasiones terminan optando por el procedimiento migratorio, no por la idoneidad del procedimiento de acuerdo a sus necesidades de protección internacional, sino por defecto.

Por su parte, ambos procedimientos también funcionan de manera sucesiva. Como se ha mencionado, el reconocimiento como persona refugiada es uno de los criterios de otorgamiento de residencias temporarias para la Ley de Migraciones, distinguiendo así ambos estatutos de protección internacional y migratorio.

En la misma línea, existen otras herramientas de política migratoria utilizadas por la DNM, como los llamados programas o regímenes de regularización especiales, que permiten dar respuesta de manera más oportuna a problemas que presentan las personas o determinados grupos nacionales en situación

de irregularidad migratoria (6). Estos programas, en sus ediciones más recientes, tendieron a alejarse del enfoque complementario con el sistema de protección internacional referido e implicaron un retroceso respecto de la buena práctica del Estado argentino de favorecer la articulación de los sistemas en base al principio más favorable a la persona.

Más aun, la complementariedad de los procedimientos también presenta algunos problemas al momento de su ejecución. En la práctica, existe cierta falta de diálogo y articulación entre ambos procedimientos.

### Conclusiones y desafíos

En función de lo hasta aquí desarrollado, ha quedado demostrada la posibilidad de compatibilidad y articulación entre los procedimientos de asilo y migratorio, lo que permite que las personas cuenten con acceso a los mecanismos y estatutos que más se adecuen y respondan a sus necesidades de protección. Aun así, existen desafíos, algunos emanados de la propia normativa y otros que surgen de su aplicación y operativización de los mencionados sistemas.

La Ley de Migraciones ha representado desde su sanción un avance significativo en la ampliación de derechos humanos de las personas en movilidad. Este marco legal, junto con la protección establecida por la Ley de Personas Refugiadas, sumado a la garantía de las obligaciones estatales propias del marco de los Derechos Humanos, constituye un estándar sólido de protección sobre el cual la República Argentina puede seguir construyéndose como un espacio humanitario y de protección.

1. Esta distinción fue reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes.

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 21/14, Pág. 14 (2014). Puede consultarse en: [www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf)

3. ACNUR, “Protección internacional: la esperanza de millones de personas”. Puede consultarse en: [www.eacnur.org/es/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc-alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst](http://www.eacnur.org/es/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc-alt45664n_o_pstn_o_pst) (consultado el 2 de octubre de 2023).

4. Situaciones: “violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

5. ACNUR, Cuadro 32 Visas Humanitarias [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9234.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.pdf)

6. CELS-FIDH, “Argentina. Avances y Asignaturas Pendientes en la Consolidación de una Política Migratoria Basada en los Derechos Humanos”, 2011. Puede consultarse en: [www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf](http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf)

\*Respectivamente, Co-coordinadora de Atención Directa, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes, CAREF y Oficial de Protección Asociada, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, Oficina Regional para el Sur de América Latina. Este artículo fue elaborado con los aportes de Lucía Cappozzo y Matías Novick.

## AVANCES EN IGUALDAD DE GÉNERO

# Mujeres migrantes y cuidados remunerados

En los últimos 20 años, Argentina consolidó un marco normativo de avanzada en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes y del personal de casas particulares, un sector laboral altamente feminizado.

por Delfina García Hamilton, José Florito (ONU Mujeres), Mercedes Botto y Laura Golbert (IICSAL-FLACSO-CONICET)\*

La migración en Argentina experimentó cambios profundos a partir de la década de los 60, que se cristalizaron en los 90: se incrementó la proporción de mujeres que llegaron al país y se consolidó su concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1). Una América Latina en crisis económica expulsó a ingentes cantidades de sus ciudadanos y

ciudadanas, que vieron en el “uno a uno” –la convertibilidad ficcional entre el peso argentino y el dólar estadounidense– una oportunidad de mejorar sus vidas y las de sus familias (2). El trabajo doméstico se convirtió en un nicho laboral para las mujeres de países cercanos a Argentina (3).

Sin embargo, la crisis económica no sorteó a Argentina. A principios del siglo XXI, las mujeres

migrantes vieron comprometidos sus trabajos, sus ingresos y su acceso a servicios públicos de calidad. La informalidad que caracteriza al empleo doméstico conllevó que tuvieran un acceso restringido a políticas de protección social para suavizar la caída de sus salarios (4).

La situación de desamparo de las personas migrantes atizó una deuda pendiente desde la recuperación democrática: dotar a Argentina de un marco legal que regulase las migraciones desde un enfoque de derechos humanos. En 2003, se aprobó la Ley N° 25.871 de Migraciones, que reemplazó al Decreto-Ley 22.439, sancionado por la última dictadura militar que gobernó en Argentina entre 1976 y 1983. La nueva ley facilitó la obtención de permisos de residencia, redujo los requisitos para obtener un Documento de Nacional de Identidad (DNI) y permitió el acceso a programas y prestaciones financiadas por el Estado.

La Ley significó un avance en términos de igualdad de género al eliminar requisitos que, en la práctica, funcionaban como inhibidores de la llegada de mujeres. Un ejemplo es que, bajo el actual marco legal, no es necesario contar con una oferta laboral formal, algo que perjudicaba a las mujeres en la medida en que ellas experimentan con mayor frecuencia la inactividad y la informalidad laborales.

Diez años después, una segunda innovación mejoró la situación de las trabajadoras migrantes del sector doméstico: la sanción del Régimen



Imágenes de archivo

Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley N° 26.844). Esta normativa puso en igualdad de condiciones al sector de trabajo doméstico frente a otros sectores productivos, algo que puede leerse como una conquista para la igualdad de género al considerar la alta feminización de su fuerza laboral: el 96,5% son mujeres (5). El Régimen fue acompañado por una batería de políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas: se establecieron pisos salariales; se facilitó la sindicalización del sector; se generaron incentivos para que empleadores/ras registren a sus empleadas, se aumentó la fiscalización y se crearon instancias de formación y certificación laboral.

El Régimen Especial mejoró las condiciones laborales de un sector donde se emplea el 28% de las mujeres migrantes: entre 2013 y 2023, la tasa de informalidad sectorial cayó en 13 puntos porcentuales (de 85% a 72%). A modo de comparación, la tasa de informalidad general se incrementó en 13 puntos porcentuales (EPH, 2013-23). Además, actualmente el 16,1% de las trabajadoras registradas está afiliado a un sindicato, cifra inferior a la afiliación gremial general pero superior a la observada en 2013 (6).

### Acumulación de riesgos

Pese a estos importantes avances en materia normativa, persisten desafíos para el goce efectivo de los derechos de las mujeres migrantes en Argentina. El cuidado remunerado como sector económico y ámbito laboral tiene características que ponen en una situación de vulnerabilidad a quienes ejercen estas tareas. Estudios cualitativos señalan que frecuentemente las trabajadoras son percibidas como personas que “ayudan” y “colaboran”, o que se da una transferencia afectiva asimétrica en el contexto de relaciones de poder basadas en la clase (7).

Por otra parte, continúa siendo un sector con una alta tasa de informalidad laboral: en 2023 llegó a ser del 71,5%, frente al 48% de la economía en general (8). Esto repercute en el acceso tanto a instrumentos de protección social como al de cobertura de salud.

Asimismo, la remuneración que reciben es baja a pesar de las regulaciones que existen para determinar salarios por hora para el sector. Se calcula que, en promedio, una trabajadora doméstica cobra el 46% de lo que cobra una empleada del sector privado. A su vez, las trabajadoras de casas particulares ganan el 26% de lo que ganan en promedio los varones empleados (9).

En cuarto lugar, la atomización del servicio doméstico dificulta la organización colectiva para la demanda de mejoras salariales o de las condiciones de trabajo, algo que impacta en la persistencia de la vulneración de sus derechos (10). Finalmente, Argentina tiene la mayor proporción (48,9%) de trabajadoras/es domésticas/os que trabajan menos de 20 horas semanales (11) y casi un tercio trabaja en dos o más hogares (12).

Esta acumulación de riesgos se traduce en una mayor vulneración social de las trabajadoras de casas particulares que se expresa en la incidencia de la pobreza. El 51,6% son jefas de hogar y el 46,7% de ellas tienen hijos/as a cargo. El 63,8% convive con niñas/os y adolescentes. Sin importar el rol que cumplen en su hogar, 8 de cada 10 trabajadoras de casas

particulares asumen la responsabilidad de cuidadoras primarias dentro de sus hogares (13). Un estudio halló que en los hogares donde la jefa de hogar es trabajadora de casas particulares, la incidencia de la pobreza era alrededor del doble que en los hogares de los conglomerados urbanos analizados en la Encuesta Permanente de Hogares (14).

### Recomendaciones

En los últimos 20 años, Argentina consolidó un marco normativo de avanzada en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes y del personal de casas particulares. A pesar de los avances en cuanto a formalización laboral, sindicalización y facilidades

**Se calcula que una trabajadora doméstica cobra el 46% de lo que cobra una empleada del sector privado.**

para el acceso a servicios, aún quedan cuentas pendientes que pueden ser abordadas a través de políticas públicas integrales sensibles al género y a la situación de movilidad humana.

En primer lugar, sería deseable que el Estado reduzca los requisitos de años de residencia para acceder a prestaciones como las asignaciones familiares y los mecanismos de protección ante la violencia de género. En segundo lugar, es necesario fortalecer el esquema de incentivos fiscales para la formalización de trabajadores y trabajadoras de casas particulares, mediante esquemas innovadores que disminuyan las cargas sociales para quienes formalicen a sus empleadas. En tercer lugar, dadas las características del trabajo en el sector, los mecanismos de inspección laboral deberían facilitar el control del empleo informal y combinarlo con campañas de sensibilización de derechos y responsabilidades, tanto para la parte contratada como para la contratante. En cuarto lugar, es preciso avanzar hacia un sistema integral de cuidados que permita la redistribución equitativa entre actores sociales y dentro de los hogares de las tareas no remuneradas, que siguen siendo el principal

obstáculo para la inserción laboral de calidad de las mujeres en general y de las migrantes en particular. Finalmente, el Estado debería invertir en la mejora de los sistemas de información vinculados con la gestión de datos de la población migrante, para tener diagnósticos más precisos y frecuentes que permitan mejorar las políticas públicas.

En un contexto económico desafiante, es fundamental avanzar en la universalización del acceso a bienes y servicios que permitan el pleno ejercicio de los derechos laborales y humanos de todas las personas. Para ello, es estratégico priorizar a las poblaciones más vulnerables con el objetivo de no dejar a nadie atrás en las estrategias de desarrollo.

1. Courtis, C., y Pacea, M. I. “Género y trayectoria migratoria. Mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Papeles de Población*, 155-185, 2010.
2. Groisman, F., y Cortés, R., *Migrations, the labour market and poverty in greater Buenos Aires*, Santiago de Chile, ECLAC, 2004.
3. Ceriani, P., Courtis, C., Pacea, M. I., Asa, P., y Pautassi, L., Capítulo IV: “Migración y trabajo doméstico en Argentina: las precariedades en el marco global”, en M. E. Valenzuela, & C. Mora, *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2009.
4. Groisman, F., & Sconfienza, M. E., *El servicio doméstico en Argentina. Particularidades y desafíos de un sector relegado (2004-2012)*, Carta económica regional, 2013.
5. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, *Las brechas de género en Argentina. Estado de situación y desafíos*, 2020.
6. ECETSS, *Condiciones de empleo, trabajo y salud de trabajadoras domésticas de casas particulares*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires, 2020.
7. Un ejemplo típico es el de empleadores/as que consideran a las trabajadoras como “casi de la familia”, lo que dificulta la negociación del salario y de las condiciones de trabajo. Véase Abrahamson, P., *Solving the Care Crisis in Latin America through market solutions: The case of domestic migrant care workers in Buenos Aires*, Politiche Sociale, 2018.
8. Secretaría de Seguridad Social, *Estadísticas laborales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2023.
9. *Op. cit.* Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.
10. *Op. cit.* Ceriani, P., Courtis, C., Pacea, y otros.
11. OIT, *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio 189*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, 2021.
12. *Op. cit.* ECETSS, 2020.
13. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, *Registradas: Más empleos y más derechos para trabajadoras de casas particulares*, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Buenos Aires, 2021.
14. Llambías, J. C., *Caracterización del empleo doméstico en Argentina*, Ensayos de Política Económica, Buenos Aires, 2021.

\*Respectivamente, Especialista y asistente programático de Gobernanza, Mujeres, Paz y Seguridad de la Oficina de ONU Mujeres en Argentina; por otro lado, directora y vicedirectora del Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina, con sede en FLACSO.

## DESAFÍOS PENDIENTES PARA LA NIÑEZ MIGRANTE

# Migración y derechos de la niñez y la adolescencia

La Ley de Migraciones y la Ley de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) significaron un cambio de paradigma. Sin embargo, la limitada articulación entre ambos enfoques limita la protección efectiva de los derechos de los NNA migrantes y sus familias.

por Pablo Ceriani Cernadas para UNICEF\*

**H**ace 20 años, la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 representó un verdadero cambio de paradigma por el contenido y alcance de los derechos en ella reconocidos, por la importante participación democrática y social que acompañó el proceso de discusión y aprobación del proyecto, y por el enfoque que este reconocimiento supuso para la política migratoria argentina y su efecto a escala regional en los años siguientes (1).

En 2005, la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 26.061, ratificaba otro cambio de paradigma ya que la norma compatibilizó la legislación interna con las obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. La consideración de niñas, niños y

adolescentes (en adelante NNA) como sujetos plenos de derechos en la Ley comenzaba a dejar atrás –al menos, en el plano normativo– una historia de tratamiento de la niñez y la adolescencia como objeto de asistencia, tutela y segregación (2).

Las dos leyes coinciden en la superación de una visión desfasada e inconstitucional que legitimaba la vulneración de derechos básicos. Sin perjuicio de ello, es preciso señalar que también tienen en común que una no incorpora a la otra y viceversa. Es decir, la Ley de Migraciones prácticamente no hace alusión a la niñez y la adolescencia –excepto unos pocos artículos relativos a la protección de la familia–, y la norma sobre derechos de la infancia no contempla de manera expresa la cuestión migratoria. En el mismo sentido, la Ley 26.165 (de



Imágenes de archivo

reconocimiento y protección de refugiados/as, de 2006) presenta similares problemas: la ausencia de cláusulas dirigidas a garantizar expresamente los derechos de NNA.

En este marco, el presente artículo analiza los avances, las dificultades encontradas y los desafíos pendientes en lo relativo a la realización efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de migración en Argentina (3).

#### Escasez de información

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

La información que se produce de manera periódica no posibilita conocer diversos aspectos relativos a la niñez y adolescencia migrante, lo cual repercute al momento de la formulación de diversas políticas públicas.

Si bien es posible pensar que la no recolección de determinados datos como la nacionalidad o la condición migratoria apunta a prevenir situaciones de discriminación o estigmatización, la carencia de esa información desagregada también invisibiliza datos que podrían contribuir a fortalecer políticas públicas.

#### Revisión del marco institucional

A lo largo de los 20 años de vigencia de la Ley de Migraciones, uno de los aspectos que han sido señalados en múltiples ocasiones como una materia pendiente es el de la institucionalidad de la política migratoria. En efecto, mientras que el cambio

normativo supuso un giro copernicano, al pasar de un enfoque de seguridad a otro de derechos, ello no tuvo su reflejo en el organigrama institucional competente para su implementación. Aunque la ley aborda múltiples temáticas vinculadas al mandato de diversos ministerios (educación, salud, empleo, justicia, relaciones exteriores, cultura, en-

### La Ley 25.871 supuso un cambio cualitativo fundamental al garantizar la igualdad en el acceso en todos los niveles del sistema educativo.

tre otros), la autoridad designada continuó siendo la misma que en la norma anterior: la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) perteneciente al Ministerio del Interior.

A lo largo de varios años, la DNM impulsó un espacio de diálogo con la sociedad civil, que funcionó con particular dinamismo entre 2012 y 2015. Allí se trabajó de manera participativa sobre diferentes necesidades e inquietudes de las personas migrantes, incluyendo NNA, a partir de propuestas presentadas por organizaciones sociales. Ese espacio de participación se fue debilitando en los años siguientes, en especial luego de la aprobación del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017, que reformó de manera arbitraria e inconstitucional la Ley de Migraciones.

Ante la ausencia de las reformas necesarias para adecuar el marco institucional de la política migratoria al enfoque de derechos establecido por la Ley 25.871, así como la discontinuidad o las limitaciones de espacios de participación intersectorial, la

realización transversal de los derechos de la niñez y adolescencia en el campo migratorio ha tenido un impacto más acotado del esperado.

#### Acceso a derechos

La implementación de la Ley a lo largo de estas dos décadas revela importantes pasos positivos para prevenir o subsanar la irregularidad migratoria de las personas y familias migrantes que residen en el país y particularmente de los NNA.

Respecto al derecho a la educación, la Ley 25.871 supuso un cambio cualitativo fundamental al garantizar la igualdad en el acceso en todos los niveles del sistema educativo, así como en la prohibición de establecer distinciones o restricciones con base en la condición migratoria. Ahora bien, sin perjuicio de estos avances, los datos de la Encuesta Nacional Migrante (4) revelaron que un 20% de las personas encuestadas había tenido algún tipo de problema para inscribir a sus hijos/as en un establecimiento educativo (5).

Es particularmente en el ámbito del derecho a la seguridad social y a la protección social donde también se presentan dificultades y obstáculos. En el caso del acceso a los programas de protección social diseñados para población en condición de vulnerabilidad socioeconómica, el estatus migratorio, el tipo de residencia y la duración de la misma actúan como criterios determinantes y excluyentes para el ejercicio de derechos. Esta clase de distinciones, que también pueden encontrarse en varios programas dirigidos a garantizar derechos, como la alimentación, la vivienda o la protección contra la violencia, profundizan las condiciones de vulnerabilidad en la que puede encontrarse una familia migrante, en general, y NNA en particular.

Asimismo, a pesar del cambio trascendental que implicó la adopción de la Ley de Migraciones, la xenofobia ha sido y continúa siendo un problema serio en nuestro país. Los NNA sufren de múltiples formas esta realidad, especialmente en ámbitos como el educativo o en el barrio en el que crecen y se vinculan con sus pares.

#### Retrocesos

Como se señaló, la entrada en vigor de la Ley Migratoria –así como la de asilo–, y la Ley de Derechos de NNA, debería haber llevado a transversalizar y armonizar ambas, para garantizar los derechos de la infancia en contexto migratorio. Ello podría haber ocurrido mediante adecuaciones legislativas, o bien a través de la implementación de esas leyes. Algunas cuestiones demoraron, limitaron o condicionaron su concreción.

En esa dirección, en 2011 se aprobó un Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo (6). Esta herramienta, que buscaba impulsar mecanismos de articulación interinstitucional para la protección de la niñez migrante desde su detección en ámbitos fronterizos, ha tenido baja implementación. A nivel regional, en 2016, los Estados del MERCOSUR aprobaron la Guía Regional para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes (7). Este instrumento, que también estaba orientado a poner en práctica los estándares fijados por la Corte Interamericana –ante la solicitud de estos mismos Estados (8)– tampoco ha derivado en medidas concretas para su efectiva implementación. Con posterioridad, se presentaron nuevas problemáticas vinculadas a cuestiones de ingreso y residencia que agudizaron las dificultades. Demoras excesivas, precios elevados y otras restricciones derivadas de reformas implementadas desde inicios de 2016 condujeron a incrementar la irregularidad migratoria de personas y familias residentes en el país, revirtiendo la tendencia positiva al respecto desde la entrada en vigor de la Ley 25.871.

En los años que siguieron a 2016 reapareció un enfoque que retomó la mirada de las migraciones como un problema de seguridad y agudizó las condiciones de vulnerabilidad de quienes estaban en situación de irregularidad migratoria. En ese contexto, en enero de 2017, sobre la base de un discurso que alegaba una supuesta crisis de seguridad vinculada con la comisión de delitos por parte de personas migrantes, se reformularon diversos artículos de la Ley con el

objetivo de acelerar los procedimientos de expulsión, ampliando así las causales para imponer esa sanción.

La justicia, en 2018, declaró la inconstitucionalidad de dicho Decreto (9). En 2021, el Poder Ejecutivo reafirmó esa posición, y mediante el Decreto N° 138/2021 (del 4 de marzo de 2021), lo derogó. Sin perjuicio de ello, en los últimos años se ha ido desarrollando una jurisprudencia restrictiva por parte de la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales federales, particularmente en casos de expulsión de personas migrantes que residen en el país con sus hijos o hijas nacidos en el país, de nacionalidad argentina. En numerosas sentencias emitidas desde 2022 por el máximo tribunal, principios y estándares emanados de la Convención sobre Derechos del Niño, por ejemplo en materia de los derechos a la vida familiar, a ser escuchados en los procedimientos migratorios y a que se lleve adelante una evaluación del interés superior de los niños o niñas cuyos derechos podrían verse afectados por las decisiones, no fueron tenidos en consideración (10).



Imágenes de archivo

### Reflexiones y recomendaciones

La implementación de la Ley 25.871 fue dando resultados en diversas áreas que repercutieron en la protección de derechos de NNA. Sin perjuicio de ello, las condiciones de vulnerabilidad de familias migrantes que no han venido desde países sudamericanos, o que no han podido finalizar trámites que se han complejizado a partir de su digitalización, así como de las llegadas en tiempos de pandemia, han conducido a que la irregularidad

siga siendo un desafío que requiere mayores esfuerzos. No es posible realizar de manera plena y efectiva los derechos de la niñez y adolescencia en condiciones de irregularidad migratoria –de ellos/as y/o sus padres–.

La regularidad migratoria como condición para la satisfacción de los derechos humanos aparece como un obstáculo recurrente en la regulación de los programas de transferencia de ingresos, a pesar de tratarse de políticas dirigidas

a atender a las personas y familias que están en mayor situación de vulnerabilidad. Siendo la irregularidad un indicador de vulnerabilidad, esos requisitos contribuyen a profundizar esa situación, derivando en resultados contrarios a los trazados por esa clase de programas. Ello tiene un impacto particular en los NNA de esos grupos familiares que, aún en condiciones de vulnerabilidad, no pueden acceder a los programas creados por el Estado para mitigarlas.

1. La ley reconoce el derecho a la migración como un derecho humano esencial e inalienable de la persona. Dispone además la igualdad de acceso y garantía de los derechos entre nacionales y extranjeros, incluyendo expresamente la igualdad de acceso a los servicios de salud y educación, entre otras disposiciones que ratifican el cambio de paradigma. Al respecto, ver, entre otros, Giustiniani (2004), CELS (2004), UNLa-UNICEF (2013), Ceriani Cernadas (2017).

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

3. Parte de la información analizada en estas páginas integra el informe *Migraciones y derechos de la niñez y adolescencia en Argentina en tiempos de pandemia* (en proceso de edición, 2023) elaborado por el Programa Migración y Asilo del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la oficina de UNICEF en Argentina.

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

5. Véase <https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/encuesta-nacional-migrante-enma/>.

6. Véase en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/12/AnexoI.pdf>

7. Véase <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/guia-regional-del-mercosur-para-la-identificacion-y-atencion-de-necesidades-especiales-de-proteccion-de-los-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes/>.

8. Véase <https://www.ippdh.mercosur.int/solicitud-de-opinion-consultiva-sobre-ninez-migrante-ante-la-corte-idh/>.

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

10. Ver el análisis detallado acerca de esa jurisprudencia reciente en Ceriani Cernadas, Pablo, y Odriozola, Ignacio (2022), disponible en <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/debatesddhh/article/view/1423>.

\*Este artículo fue escrito por Pablo Ceriani Cernadas para UNICEF, bajo la coordinación de Alejandro Morlachetti, Child Protection Specialist de UNICEF Argentina.

Según datos aportados por un novedoso estudio del PNUD, que incluye la medición de la meta de acceso a la justicia –ODS 16.3.3– las personas migrantes experimentan mayores problemas o conflictos legales que las personas nativas, y dentro de este grupo, afectan en mayor medida a mujeres y sectores económicos desfavorecidos.

### UN “DERECHO DE DERECHOS”

# Acceso a la justicia de las personas migrantes\*

por María Eugenia Di Paola y Nora Luzi (Dirección) y Karina Carpintero (Coordinación) PNUD Argentina; Ana Paula Penchaszadeh y Lila García (CONICET) consultoras a cargo de elaboración para PNUD Argentina y Ángeles Calandri consultora a cargo del procesamiento de datos para PNUD Argentina\*\*.

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

Los datos aportados por el estudio del PNUD (1) representan un caso inédito a nivel global en el que se mide por primera vez el acceso a justicia (ODS 16.3.3) en una encuesta nacional de pobreza. Se brinda así información estratégica para evaluar en qué medida las personas migrantes residentes en Argentina se ven

particularmente afectadas por problemas o conflictos legales, así como para indagar la intersección de la nacionalidad (migrantes/no migrantes) con otras variables, como el género o el perfil socioeconómico y socio-ocupacional, tanto en la incidencia de conflictos como en la potenciación de ciertas situaciones de vulnerabilidad en materia de acceso a la justicia.

### Servicio público esencial

El acceso a la justicia es reconocido como un derecho humano y, a su vez, como un “derecho de derechos” para la cohesión social (3). Como contrapartida del reconocimiento universal de este derecho, la resolución de conflictos debe ser garantizada como un servicio público

esencial, por lo que incluye también el derecho de acudir y promover la actividad de los órganos encargados (4).

Asimismo implica el derecho a reclamar, por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de los derechos legalmente reconocidos. La posibilidad de realizar tales acciones supone la intervención de instancias judiciales y administrativas, así como de otros factores: (i) el conocimiento de los derechos por parte de las personas; (ii) la posibilidad de convertir una circunstancia que puede o no ser percibida inicialmente como un problema en un cuestionamiento jurídico (iii) los medios (conocidos, disponibles) para poder ejercer sus derechos; (iv) el derecho a obtener

una respuesta satisfactoria (IDL-DPLF, 2009) y, en última instancia, la posibilidad de resultados.

### Del dicho al hecho

Para analizar los obstáculos en el acceso a la justicia, los estudios suelen identificar tres etapas: identificación, movilización y sostenimiento (5), que se encuentran íntimamente conectadas entre sí.

La etapa de identificación se refiere sobre todo al conocimiento de los derechos y su afectación, que es mayormente donde se ubican las barreras socioculturales y lingüísticas. Esta primera etapa se halla relacionada, por un lado, con la alfabetización jurídica. Así, por ejemplo, se observan dificultades a la hora de interpretar las comunicaciones y disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones (6). Y, por otro lado, también se refiere a la alfabetización digital: gran parte de la información se encuentra disponible en las páginas de internet de los organismos, pero esta población enfrenta dificultades en materia de conectividad y manejo de herramientas digitales (7).

La etapa de movilización implica la búsqueda de asesoramiento legal y la interposición de demandas judiciales y se encuentra limitada por barreras geográficas, físicas y/o económicas. Se cuenta aquí también la decisión de accionar y acudir a instancias de reclamo, donde inciden los llamados “agentes de transformación” (familia, amigos, empleadores, compañeros de trabajo, organizaciones). También incide el conocimiento de la existencia de instancias de reclamo: las personas migrantes suelen desconocer qué instituciones o personas tienen como función u objetivo la defensa de sus derechos.

En la etapa de sostenimiento y el desarrollo del proceso judicial es donde pueden ubicarse las barreras institucionales. Pese a grandes esfuerzos de mejora, el

lenguaje judicial sigue siendo un desafío o la disponibilidad de oficinas públicas (por ejemplo, en cuanto al horario de atención) terminan dificultando el efectivo acceso a la justicia.

### Un nuevo indicador (8)

El PNUD define el acceso a la justicia como “un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos en situación de vulnerabilidad social”. En marzo del 2020 la Asamblea General de las Naciones Unidas incorporó un indicador adicional para la medición de la meta de acceso a la justicia –ODS 16.3.3– definido como: “Proporción de la población que se ha visto implicada en alguna controversia en los dos últimos años y ha accedido a algún mecanismo formal o informal de solución de controversias, desglosada por tipo de mecanismo”.

La inclusión del indicador 16.3.3 ha sido valiosa ya que permite vincular acceso a justicia y desarrollo sostenible y medir el acceso a justicia con un alcance mayor que el previsto inicialmente en la Agenda 2030. Este indicador cobra especial relevancia para determinar la forma en que las personas resuelven sus necesidades de justicia.

En el marco del reporte “Justicia y Desarrollo Sostenible” del PNUD, se realizó el primer testeo del mencionado indicador, un ejercicio inédito a nivel global. Los resultados informaron sobre el comportamiento del indicador global en Argentina, y en esta sección se explora el peso relativo de la población migrante encuestada, lo cual aporta evidencia relevante para desarrollar políticas diferenciales hacia el ejercicio efectivo de sus derechos.

Dentro del universo de las personas migrantes encuestadas para el informe, el 23,1% (69 de 300 personas) informó haber enfrentado problemas o conflictos legales. Hay una mayor incidencia (de 3,7 puntos porcentuales) de conflictos legales (al menos un conflicto legal en los últimos dos años) entre la población migrante en contraste con la población nativa (19,4%).

Por otra parte, la población migrante encuestada presenta una estructura en materia de género (53,8% mujeres, 46,2% varones) acorde a los marcos muestrales estimados para Argentina que señalan una leve feminización (9). Ahora bien, cuando se analiza el impacto de los problemas legales según la variable de género se observa una mayor afectación de las mujeres (26,1% contra un 19,6% de los varones).

El origen nacional es una variable central a la hora de analizar aspectos fundamentales de las dinámicas específicas de acceso a derechos de la población migrante en Argentina. Teniendo en cuenta los desafíos para evaluar la incidencia de problemas o conflictos legales entre la población migrante según origen nacional, la información más representativa es aquella que refiere al grupo de migrantes provenientes de países limítrofes y la República del Perú que, al sumar a los/as oriundos/as de la República Bolivariana de Venezuela, conforman un grupo mayoritario de migrantes MERCOSUR con una tasa de referencia a problemas y conflictos legales del 25%, es decir, casi 2 puntos más alta que la media para el total del universo migrante.

Por otra parte, el nivel socioeconómico de la población migrante encuestada también ha demostrado ser importante a la hora de evaluar la incidencia de conflictos y problemas legales. Como se desprende de los datos del Informe, los sectores más desfavorecidos (indigentes, sin secundario completo y habitantes de asentamientos) reportan las tasas más altas de conflictos legales (por encima del 24,5%).



Imágenes de archivo

Seguidamente, se pondrá el foco en las dinámicas específicas de acceso a la justicia por parte de aquellas personas migrantes que informaron haber enfrentado algún conflicto o problema legal. Al tratarse de un universo muy pequeño (69

## Las personas migrantes suelen desconocer qué instituciones o personas tienen como función u objetivo la defensa de sus derechos.

personas) sólo pueden señalarse algunas tendencias generales en cotejo con aquellas observadas entre la población nativa (1.054 personas).

El informe del PNUD Argentina que se toma como referencia para el análisis puntualiza las mayores dificultades que enfrenta la población migrante para acceder a mecanismos de solución de controversias (10). Como a menor estrato socio-ocupacional se observa un menor acceso a justicia –y encontrándose la población migrante en una situación laboral más desventajosa que la población nativa– el estudio señala una diferencia de 8,6 puntos entre el porcentaje de no migrantes que accedió a mecanismos de solución de controversias (61,3%) y el porcentaje de migrantes que accedió a tales mediaciones (53,8%).

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

El informe también analiza el déficit de reconocimiento legal, a saber “la incapacidad de las personas de identificar

la dimensión legal del problema que experimentan” e indica que el elevado déficit de reconocimiento legal general (72,6%), con su consecuente ausencia de mecanismos de arbitraje justos para resolver problemas y conflictos se ve claramente magnificado (en 11,7 puntos) entre migrantes (84,3%).

El último punto del informe para analizar refiere a los niveles de formalización (11) del principal problema consignado por las personas encuestadas. Entre las personas migrantes se observa un mayor nivel de formalización de los conflictos legales: el nivel más alto de formalización es 11 puntos más que el de los/as nativos/as (55,1% frente a 44,1%), superando además la media general del 47%. En contrapartida, la baja formalización entre la población no migrante (26,7%) es más marcada que entre los/as migrantes (20,3%), siendo 24,8% la media general. Estos datos pueden leerse a la luz de la decisión de la persona migrante al momento de accionar y transitar la etapa de movilización; también debería ser analizado desde su conocimiento de las instituciones a las que dirigir su reclamo.

### Conclusiones

Este artículo buscó contribuir a un balance de los casi 20 años de la Ley de Migraciones desde una perspectiva de acceso a justicia a la luz de los resultados de la medición del ODS 16.3.3 de la Agenda 2030 en Argentina liderada por el PNUD. Así, el trabajo permite aproximar recomendaciones para futuras mediciones del indicador global desde un enfoque diferencial, como ser incorporar como criterio de agregación la existencia o no de acuerdos de residencia entre países de origen y Argentina (ya sea de carácter bilateral o regional) que faciliten u obstaculicen el acceso a la regularidad migratoria y documentaria y, con ella, a muchos otros derechos.

En este marco, se identificó que las personas migrantes declararon haber experimentado mayores problemas o conflictos legales que las personas nativas, lo que nos sugiere las muchas necesidades en justicia que todavía quedan por saldar en términos de acceso al

ejercicio efectivo de derechos de la población migrante en Argentina.

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

1. PNUD, Justicia y Desarrollo Sostenible. El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza, 2023. <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>

2. Respecto de los datos presentados en el presente artículo, estos presentan diferentes bases estadísticas en función de los segmentos que surgen del entrecruzamiento de datos. Es importante conocer que, a menor base estadística, aumenta el margen de error, es por eso que en el artículo se muestran las bases estadísticas de cada tabla, para que el/la lector/a pueda interpretar los datos en función a la base de respondientes.

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

4. *Ibidem*.

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

6. Begala, S., “Cambios formales, condicionantes reales. Los migrantes y el acceso a derechos”, *Temas de Antropología y Migración*, N° 7, pp. 74-86, 2014.

7. IPPDH y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires 2013, Informe Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/informe-acceso-a-derechos-de-migrantes-en-la-provincia-de-buenos-aires/> y Debandi, N., Nicolao, J., y Penchaszadeh (Eds.), *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*, CONICET - Red de DDHH, 2020. <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8237/1/2021%20Anuario%20Migratorio%20Argentino%202020%20con%20ISBN.pdf>

8. Véase <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>

9. *Op. cit.* Debandi et al., 2020 y Registro Nacional de las Personas de la Argentina (RENAPER), *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER*, 2022. Dirección Nacional de Población. Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion\\_de\\_la\\_migracion\\_internacional\\_en\\_argentina\\_a\\_partir\\_de\\_los\\_registros\\_administrativos\\_del\\_renaper\\_dnp.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf)

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

11. A saber: (i) la alta formalización implica que “existen mecanismos formales, establecidos, rutinizados, y previsibles acerca de las condiciones de éxito o resultado de los reclamos, así como una amplia oferta de servicios del mercado de la abogacía”; (ii) la formalización media supone que “existen mecanismos formales poco establecidos o de escasa institucionalización, una previsibilidad acerca del resultado de los reclamos relativa y no estructurada, y que la oferta de servicios es escasa en cantidad y/o calidad”; por último, (iii) en el caso de la baja formalización “no están establecidos o son inciertos y no rutinizados los mecanismos, la oferta de servicios es excepcional o con alta especialización, y existe una imprevisibilidad radical acerca de los resultados de reclamos”.

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

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

## LA CULTURA COMO DERECHO HUMANO

# Derechos culturales de las personas migrantes

Las expresiones culturales de las personas migrantes favorecen su integración social y al mismo tiempo enriquecen la diversidad cultural de las sociedades receptoras. La Ley de Migraciones establece expresamente que el Estado debe favorecer estas expresiones para la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia.

por María Luz Endere (CONICET), Alcira Sandoval Ruiz (UNESCO) y Mercedes Mariano (CONICET)\*



Imágenes de archivo

La continuidad de la diversidad de prácticas, conocimientos y técnicas que constituyen las expresiones culturales y patrimoniales de una comunidad está estrechamente interrelacionada con el ambiente y el territorio donde habitan. Los procesos migratorios ponen en crisis ese vínculo, generando tensiones y quiebres en múltiples dimensiones, siendo una de ellas la cultural. El territorio, en este sentido, no solo representa un espacio físico donde se emplazan bienes materiales culturales, sino que es también el escenario en el que se inscriben las experiencias histórico-culturales y las subjetividades de sus habitantes.

Estos procesos, lejos de producirse en contextos ordenados con una equitativa distribución de posibilidades de acceso a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la salud y la cultura, se generan en el marco de situaciones de exclusión y desigualdad de condiciones. No obstante, existen ejemplos y experiencias que ponen de manifiesto cómo los grupos y colectivos sociales generan en el nuevo territorio proyectos conjuntos de puesta en valor de su identidad y cultura fortaleciendo así redes sociales de cohesión e inclusión y contribuyendo a enriquecer la diversidad cultural de las sociedades donde se insertan.

## Derechos culturales en Argentina

A nivel internacional, los derechos culturales fueron incorporados en la protección de los derechos humanos a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Sin embargo, no fue sino desde la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 cuando esa protección se desarrolló, generando un impacto considerable a nivel global (1).

También en el ámbito internacional, la UNESCO, única agencia de las Naciones Unidas con un mandato específico en cultura, ha desarrollado una serie de instrumentos normativos y técnicos con el propósito de fomentar, proteger y preservar la riqueza cultural de los pueblos en todas sus manifestaciones (2), así como el derecho al disfrute y ejercicio de la cultura, sin importar el territorio donde se encuentren. En ellos, se reconoce la vital importancia de preservar los valores y la diversidad culturales que caracterizan a cada país, comunidad e individuo, ratificando así la relevancia de la cultura en el desarrollo humano.

## El derecho humano a la cultura

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad” (art. 27,

párrafo 1). Así, les da a los derechos culturales el rango de derecho humano, por lo que adquieren el carácter de universales, indivisibles e interdependientes.

Asimismo, otros instrumentos internacionales han contemplado el derecho a participar en condiciones de igualdad en las actividades culturales (3). Entre ellos, además de aquellos de UNESCO, se encuentra la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que contempla el derecho de acceso a la vida cultural y participación en ella (art. 43, párr. 1 g). Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 27, reconoce los derechos de las personas pertenecientes a minorías a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma, en privado y en público. Por su parte, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, incluye el derecho a participar efectivamente en la vida cultural (art. 2, párrafos 1 y 2).

Respecto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a sus instituciones culturales, tierras ancestrales, recursos naturales y conocimientos tradicionales, cabe recordar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 5, 8, 10 a 13 y ss; ver también el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT) (4).

## Marco legal en la República Argentina

En la República Argentina, la Constitución Nacional reformada en 1994 reconoce los derechos culturales en diferentes partes del texto. A modo de ejemplo, en el artículo 41 establece: “Las autoridades proveerán a (...) la preservación del patrimonio natural y cultural...”. En el artículo 75 inc. 17, se faculta al Poder Legislativo a dictar leyes que aseguren los derechos de los pueblos indígenas argentinos, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Finalmente, en el artículo 125, se faculta a las provincias a promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura, dejando abierta la posibilidad de su reconocimiento a través de normas de derecho público provincial y municipal (5).

Cabe destacar que en el artículo 75 inc. 22 se les otorga jerarquía constitucional a tratados y convenciones sobre derechos humanos (6) en las condiciones que allí se establecen. De este modo, se incluyen en el derecho constitucional argentino los derechos culturales como derechos humanos.

## Migrantes y cultura en Argentina

En el siglo XIX, la República Argentina instauró una política migratoria de puertas abiertas, propiciada por intelectuales de la época (e.g. Alberdi, 1945). No obstante, no fue sino hasta 1876 en que se dictó la Ley de Inmigración y Colonización N° 817, conocida como Ley Avellaneda, cuando se sistematizó la política inmigratoria del país (7) y se definió la categoría de inmigrante.

Las circunstancias políticas de comienzos del siglo XX generaron una percepción negativa de la migración –considerada como una amenaza a la seguridad nacional y al orden público– lo que motivó un quiebre en el rumbo anterior, que se plasmó en la Ley N° 4.144 de Residencia de Extranjeros de 1902. Esa política migratoria restrictiva se terminó de plasmar en la Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración N° 22.439 de 1981, que permitía la detención sin orden judicial de inmigrantes irregulares, quienes no tenían derecho a trabajar, ni acceso a la educación o a la salud, tornándose violatoria de derechos humanos fundamentales.

En 2003 esta norma fue derogada tras la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871 que marcó el retorno a la política migratoria de puertas abiertas en la República Argentina (8). En materia de derechos culturales establece: “El Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente las tendientes (...) al conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes” (art. 14 inc. c).

En la República Argentina existen agrupaciones de migrantes de variada procedencia y con

diversos grados de organización, que presentan particularidades y matices en el proceso de apropiación de su patrimonio cultural inmaterial y de construcción de sus identidades. Las manifestaciones de estas representaciones se constituyen en acciones que dinamizan las relaciones al interior no sólo del grupo, sino también con la comunidad en general (9), contribuyendo a enriquecer su diversidad cultural.

Así, se observa que, más allá de las particularidades de cada colectividad, existen denominadores comunes que nos permiten afirmar la existencia de una diversidad de manifestaciones culturales que se despliegan en el territorio nacional y que dan cuenta de la importancia de la cultura y el patrimonio como factores que promueven la inclusión social.

### Comentarios finales

El derecho a participar en la vida cultural requiere acciones positivas del propio Estado que aseguren las condiciones de participación y promoción de la vida cultural y el acceso a los bienes culturales (10). En este sentido, suele mencionarse como una dificultad la brecha en la implementación de las políticas, es decir, que pese a que existen normas que garantizan los derechos, a menudo no existen mecanismos para hacerlos efectivos.

Los diversos instrumentos normativos y publicaciones especializadas de la UNESCO proporcionan herramientas valiosas para la formulación de políticas públicas y la implementación de acciones destinadas al reconocimiento de la diversidad cultural e integración de la población migrante con enfoque en la cultura.

La República Argentina cuenta con un marco normativo orientado a garantizar los derechos de las personas migrantes, particularmente a partir de la sanción de la Ley N° 25.871 que reconoce el derecho a migrar como un derecho humano. En ese contexto, las dinámicas socioculturales y patrimoniales que producen los grupos migrantes evidencian una tendencia

creciente hacia la visibilización de manifestaciones que son identificadas y valoradas por otros actores sociales. Lo que es novedoso es que no se trata sólo de tradiciones culturales de ultramar arraigadas por generaciones nacidas en el nuevo territorio, sino también de expresiones culturales propias de migrantes latinoamericanos/as relativamente recientes. En este sentido, estas expresiones culturales han comenzado

## Los derechos culturales tienen rango de derecho humano, por lo que tienen el carácter de universales, indivisibles e interdependientes.

a emerger como dispositivos posibles de ser disparadores de procesos de integración social en las sociedades receptoras, capaces de contribuir a eliminar las barreras, restricciones y obstáculos para que exista un verdadero interculturalismo.

1. Harvey, E., *Derechos Culturales*, UNESCO, 1995, París. Recuperado de: [www.educ.ar](http://www.educ.ar)
2. Entre las más importantes se encuentran las convenciones vinculadas a la protección del patrimonio construido, pero sobre todo aquellas vinculadas a la salvaguarda y promoción del patrimonio vivo, sobre todo las convenciones para Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) y para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003). Otros documentos incluyen las Declaraciones sobre Diversidad Cultural (2001), sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978), la relativa a la Condición del Artista (1980), sobre el Paisaje Urbano Histórico (2011) y sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular (1989) entre otros.
3. Por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5, apartado e) vi); así como el derecho a participar en todos los aspectos de la vida cultural (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la

mujer, art. 13, apartado c); el derecho a participar plenamente en la vida cultural y artística (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 31, párr. 2.), y el derecho a participar, en igualdad de condiciones que las demás, en la vida cultural (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 30, párr. 1).

4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2010. Recuperado de: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2fGC%2f21%2fREV.1&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2fGC%2f21%2fREV.1&Lang=es)
5. Colombato, L., "Derechos culturales. Debilidades discursivas en la formulación de sus contenidos. Cuestiones transversales". *Revista Perspectiva de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 2, N°1, págs. 81-99, 2012.
6. Incluyendo: a) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; b) la Declaración Universal de Derechos Humanos; c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos; d) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; f) la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; g) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; h) la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; i) la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; j) la Convención sobre los Derechos del Niño (ver art 75 inc. 22 segundo párr.).
7. Devoto, F., *Historia de la inmigración en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004.
8. Nicolao, J., "El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina", *Convergencia*, Vol. 17, N° 53, págs., 205 a 228, 2010.
9. Mariano, M., *De representaciones, prácticas y fiestas bolivianas en las ciudades de Azul, Olavarría y Tandil, provincia de Buenos Aires. Un análisis desde la perspectiva del patrimonio cultural inmaterial*. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, 2014.
10. Levrant, N., *Incidencia de COVID-19 en los derechos culturales*, Argentina. *Cuestión/Cuestión*, Vol. 69, N° 3, 1-17, 2021. DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e565>

\*María Luz Endere, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). PATRIMONIA, INCUAPA (UE. CONICET-UNICEN). Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). [mendere@soc.unicen.edu.ar](mailto:mendere@soc.unicen.edu.ar); Alcira Sandoval Ruiz. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Especialista de Cultura, Oficina regional de UNESCO en Montevideo y representación para Argentina, Paraguay y Uruguay. [a.sandoval-ruiz@unesco.org](mailto:a.sandoval-ruiz@unesco.org) y Mercedes Mariano. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). PATRIMONIA, INCUAPA (UE. CONICET-UNICEN). Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). [mercedes.mariano@gmail.com](mailto:mercedes.mariano@gmail.com)

## UNA CONTRIBUCIÓN CLAVE AL MERCADO DE TRABAJO NACIONAL

# Migración laboral y movilidad en Argentina

Pese a los avances en materia laboral, todavía quedan grandes desafíos para lograr una integración socioeconómica adecuada de las personas migrantes, que tienen mayor participación en empleos informales que las nativas.

por Mariana Beheran (OIT)\*

Desde sus inicios, la OIT ha tenido el mandato de proteger "los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero" (Constitución de la OIT, 1919, Preámbulo, Segundo Considerando) y fue pionera en la elaboración de normas internacionales específicas para la regulación de la mano de obra migrante y la protección de las personas trabajadoras migrantes mediante la adopción de dos Convenios, en 1949 y 1975, que fueron acompañados de recomendaciones no vinculantes (1).

Además de gozar de la protección de las normas internacionales del trabajo, las personas trabajadoras migrantes y sus familias están protegidas por instrumentos internacionales fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, aplicables a todas las personas independientemente de su nacionalidad. Uno de ellos es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, que entró en vigor en 2003, y ratificada por Argentina en el año 2007. Esta Convención complementa las cuatro normas de la OIT relacionadas con las personas trabajadoras migrantes.

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

### Un poco de historia

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

Hacia mediados de la década de 1940, los flujos de personas trabajadoras migrantes internacionales au-

mentaron, sobre todo, los de aquellas que provenían de Europa. Se trató de un importante movimiento cuyos orígenes deben rastrear en las consecuencias socioeconómicas y políticas de la guerra, pero también en la estrategia de desarrollo implementada por el primer gobierno peronista (2). A su vez, continuaban los incrementos de flujos de migrantes provenientes de países limítrofes y aumentaban las migraciones internas (3).

Si bien la migración de países limítrofes arribó a Argentina mucho antes de ser registrada a través de los censos, comenzó a ser mayormente visibilizada a mediados del siglo XX. En el caso de la migración boliviana, al igual que en el de la paraguaya, la demanda de mano de obra en determinadas provincias argentinas cumplió un rol central para su motivación. A partir de la década de 1960, la migración limítrofe comenzó a satisfacer la demanda de mano de obra de algunos sectores, lo cual generó dos tipos de movimientos, a saber: uno dirigido hacia las áreas de frontera, donde las personas migrantes se convirtieron, sobre todo, en trabajadoras estacionales. Otro movimiento estuvo orientado hacia las ciudades o a la periferia, donde las personas migrantes se insertaron laboralmente en actividades de tipo intensivo en el uso de mano de obra, como la horticultura en fresco, la construcción, los talleres textiles o la producción de ladrillos (4).

En el año 1981, en el marco de la última dictadura cívico-militar, se sancionó el Decreto-Ley N° 22.439, conocido como "Ley Videla" a partir del cual, entre otras cosas, se facultaba a la Dirección Nacional de Migraciones a realizar expulsiones sin necesidad de recurrir a los mecanismos judiciales tradicionales. En este contexto de exclusión, las personas migrantes se localizaron, sobre todo, en asentamientos informales.

Por otra parte, históricamente, las personas migrantes procedentes de países limítrofes se insertaron en empleos no calificados y de bajas remuneraciones. No obstante, muchas de ellas lograron cierta movilidad social y alcanzaron los objetivos que se plantearon al iniciar sus procesos migratorios: insertarse laboralmente y mejorar su calidad de vida y la de sus familias.



Imágenes de archivo

### Cambio de paradigma

En el año 2003 se sancionó la Ley N° 25.871, caracterizada por el reconocimiento de los derechos humanos de la población migrante. La Ley de Migraciones establece que las personas migrantes y sus familias tienen acceso igualitario, en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan las personas nacionales, a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

El corredor migratorio hacia Argentina es uno de los más dinámicos del Cono Sur. Si bien, como fue señalado anteriormente, las migraciones desde ultramar cesaron a mediados del siglo XX, las migraciones intrarregionales, sobre todo desde los países limítrofes y de Perú, se mantienen vigentes y con un renovado dinamismo. Además, en los últimos años, el país también ha recibido un importante flujo de personas refugiadas y migrantes de la República Bolivariana de Venezuela.

En relación con los derechos laborales, la Ley de Migraciones establece que el Estado debe disponer de todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación laboral de personas migrantes en situación irregular, incluyendo la imposición de sanciones a empleadores. A su vez, esto no menoscaba los derechos de las personas trabajadoras migrantes frente a sus empleadores en relación con su empleo (Art.16). De modo que si bien sólo pueden trabajar las personas migrantes en situación regular (Art. 55), ningún empleador puede desconocer o incumplir obligaciones laborales con una persona trabajadora, sea cual sea su situación migratoria (Art. 56). Asimismo, ninguna persona migrante o familiar suyo puede ser expulsada por haber incumplido un contrato de trabajo (Art. 65), a menos que esa tarea fuera una condición para su residencia en el país. Además, si una persona migrante es expulsada, ello no es una razón para que su empleador no cumpla con las obligaciones laborales que tiene con esa persona (Art. 67), ni para que la persona migrante no pueda reclamar, por ejemplo, el pago de salarios (Art. 68).

Si bien el mencionado marco normativo es reconocido a nivel global por sus altos estándares internacionales de derechos humanos, la población migrante que vive en Argentina aún enfrenta desafíos para lograr una integración socioeconómica adecuada. Las personas trabajadoras migrantes han tenido históricamente

una participación mayor que las nativas en la informalidad laboral y quienes poseen trabajos informales se enfrentan, además, a importantes déficits en términos de trabajo decente como bajos salarios, largas jornadas de trabajo, falta de acceso a oportunidades de capacitación, dificultades para acceder al sistema judicial y al sistema de protección social, incluyendo la protección para la seguridad y salud en el trabajo (5).

Estas condiciones ubican en una situación de vulnerabilidad económica y laboral tanto a las personas trabajadoras migrantes como a sus familias. Asimismo, a la hora de visibilizar los desafíos de la población migrante en relación con su integración socioeconómica, resulta necesario destacar las brechas de género existentes. En la República Argentina, como en la región,

## Ningún empleador puede desconocer o incumplir obligaciones laborales con una persona trabajadora, sea cual sea su situación migratoria.

existen brechas de género persistentes en el mercado laboral que se traducen en una menor participación laboral, mayor desempleo e informalidad, salarios más bajos, entre otras brechas que afectan a las mujeres (6). Tanto las mujeres migrantes como las nativas manifiestan que la búsqueda de un empleo resulta compleja. La falta de experiencia laboral también limita sus oportunidades y aumenta la necesidad de contar con referencias y contactos. Esto resulta un escollo adicional para las mujeres migrantes, pues contar con redes de apoyo apenas llegan al país resulta especialmente difícil para ellas (7). En este contexto, el mercado laboral en Argentina está caracterizado por una notoria participación de las mujeres migrantes en el trabajo independiente o el empleo por cuenta propia, lo cual redundará en una menor estabilidad y acceso a protección.

Otro factor que afecta tanto a las mujeres locales como a las migrantes es el estereotipo de “feminización” cristalizado en determinados tipos de trabajo. En Argentina, los trabajos relacionados con el servicio domés-

tico, la educación y la salud cuentan con una mayor representación femenina. En este sentido, las prácticas sociales de asignación de determinadas actividades con base en género limitan las posibilidades de las mujeres (locales y migrantes) de acceder a otros empleos con mayor potencial de profesionalización e ingresos. Asimismo, otro elemento clave en común entre mujeres migrantes y nativas se relaciona con la carga de cuidado y labores del hogar. Mientras que los hombres manifiestan haber podido dedicar tiempo y esfuerzo a capacitarse para redireccionar sus intereses y perfil profesional para lograr una eficiente inserción laboral, ésta no suele ser una opción para las mujeres con familiares a su cargo. Las responsabilidades del hogar dificultan significativamente no sólo la posibilidad de conseguir trabajo, por la dedicación de tiempo que implica, sino de retener esos trabajos (8).

### Reflexiones finales

A lo largo de este artículo se ha señalado la contribución de las personas trabajadoras migrantes en Argentina, con especial énfasis en su activa participación en el mercado de trabajo y los desafíos que encuentran en su proceso de integración socioeconómica aun en el contexto actual, en el cual el marco normativo es reconocido a nivel internacional por sus altos estándares de derechos humanos.

En este sentido, continúa siendo necesario difundir los derechos allí consagrados y promover el diálogo y la celebración de consultas tripartitas sobre las oportunidades y los desafíos prácticos que se plantean para emplear a la población migrante; las preocupaciones concretas que plantean las migraciones laborales y la función que desempeñan las instituciones gubernamentales y los sindicatos en la prestación de asistencia a las personas trabajadoras migrantes.

El Lanzamiento de la Mesa Interministerial “Migración y Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (9) en 2022, la conformación de la Red Intersindical sobre Migración Laboral y Movilidad, que cuenta con la activa participación de las tres centrales de trabajadores y trabajadoras (CGTRA-CTA-T y CTA-A) (10), la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina y la participación de la delegación tripartita de Argentina en el Encuentro Tripartito sobre migración laboral y movilidad humana en América del Sur (11), organizado por la OIT en 2023 son algunas de las prácticas que permiten vislumbrar un horizonte promisorio de acciones articuladas en pos del efectivo cumplimiento de la normativa migratoria nacional. Estas iniciativas redundarán seguramente en el mejoramiento de la integración socioeconómica de las personas migrantes que contribuyen cotidianamente al desarrollo de este país.

1. Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 97); Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86); Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).

2. De Cristóforis, N., “La inmigración gallega a la Argentina en la segunda posguerra: aspectos socio-demográficos y mecanismos de ingreso al país”, ponencia presentada en XX Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2006.

3. Novick S., “Políticas migratorias en la Argentina”, en Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R. (Comp.) *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, pp. 83-165, 1997.

4. Benencia, R., “Apéndice. La inmigración limítrofe”, en Devoto, F., *Historia de la Inmigración en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003, pp. 433-484.

5. Durante la pandemia de COVID-19, numerosas personas trabajadoras migrantes tuvieron enormes dificultades para retener sus trabajos y generar ingresos (lo cual se evidenció claramente en los sectores de la construcción y del trabajo en casas particulares). Si bien la pandemia afectó también a la población local, la falta de redes de apoyo que implica la condición de migrante empeoró las condiciones de vida de las personas trabajadoras migrantes.

6. Día Internacional de la Mujer: OIT: redoblar esfuerzos para igualdad de género en el trabajo en América Latina y el Caribe (ilo.org)

7. Organización Internacional del Trabajo (OIT) Argentina, *Estudio sobre integración socioeconómica de mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela*, Buenos Aires, 2023 (En prensa).

8. *Ibidem*.

9. Véase <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamiento-de-la-mesa-intraministerial-migracion-y-trabajo>

10. Véase <https://ctaa.org.ar/se-realizo-en-cordoba-una-nueva-edicion-del-proyecto-lazos/> <https://www.cta.org.ar/capitacion-sobre-migracion.html>

11. Véase [https://ilo.org/america/sala-de-prensa/WCMS\\_894436/lang-es/index.htm](https://ilo.org/america/sala-de-prensa/WCMS_894436/lang-es/index.htm)