

EVALUACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
EN RELACIÓN A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES
EN EL MARCO DE LA PRESENTACIÓN DEL CUARTO INFORME PERIÓDICO DE LA ARGENTINA ANTE EL
COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
64º PERÍODO DE SESIONES

Estimadas/os expertas/os del Comité:

Nos dirigimos a Uds. en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)², la Clínica Socio-Jurídica CAREF/CELS/UBA³, el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús⁴ y Abogadas y Abogados del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales- Andhes⁵, para presentar información sobre la situación de los derechos las y los migrantes con relación al cuarto informe periódico presentado por el Estado argentino sobre la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Pacto o PIDESC).

RESUMEN EJECUTIVO

La Constitución argentina y la Ley de Migraciones 25.871 establecen la igualdad de derechos entre nacionales y migrantes y, específicamente, en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, las y los migrantes siguen enfrentando dificultades en el ejercicio de sus derechos y, en razón de cambios recientes en la política migratoria argentina, vienen enfrentando aún más obstáculos.

Por un lado, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/2017), adoptado el 30 de enero de 2017, derogó parte sustancial de la Ley de Migraciones e introdujo un marco normativo que

¹ El CELS es un organismo que trabaja para la promoción y protección de los derechos humanos desde 1979. Cuenta con una agenda amplia que incluye la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes hace ya varias décadas. Este trabajo es hoy desarrollado por medio del litigio estratégico, investigación e incidencia en políticas públicas en Argentina y en los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.

² La Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) es una asociación civil que trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo desde 1973. Para ello brinda servicios profesionales de asesoramiento, orientación, capacitación y asistencia social y jurídica y a la vez propicia acciones que permitan la definición de políticas de Estado.

³ Desde 2002, el CELS, CAREF y con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) tienen una Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados. La Clínica asesora y patrocina un promedio de 300 casos anuales de personas migrantes y/o refugiados. A su vez, hemos tenido en conjunto mucha participación en el proceso de reforma de la Ley de Migraciones en la Argentina (ley 25.871 de 2003) y en la elaboración de su decreto reglamentario aprobado en 2010, que inauguró un nuevo paradigma de las migraciones en el país, desde la perspectiva de los derechos humanos.

⁴ La UNLa en 1997 creó el Centro de Derechos Humanos, que luego de 20 años de actividad, hoy se ha transformado en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos "Eduardo Luis Duhalde", cuyas misiones principales son la investigación y la promoción de los Derechos Humanos.

⁵ ANDHES es una organización no gubernamental (ONG), sin fines de lucro que trabaja con total independencia de partidos políticos e instituciones religiosas. Su misión es contribuir a un cambio social basado en la vigencia de los derechos humanos y la democratización de las relaciones sociales, a través de la educación y defensa de estos derechos y la incidencia en las políticas públicas. ANDHES trabaja en Argentina con foco en los niveles local y nacional y proyección hacia Latinoamérica y el sistema internacional de los derechos humanos. Actualmente cuenta con sede en San Miguel de Tucumán y San Salvador de Jujuy, Argentina (www.andhes.org.ar).

viola las garantías de debido proceso, el derecho a la defensa y el acceso a la justicia de las personas migrantes en los procedimientos migratorios, ampliando las posibilidades de una expulsión y los impedimentos de regularización.

Asimismo, los obstáculos prácticos a la regularización migratoria tienen un impacto significativo en el goce de los derechos de las personas migrantes, porque en la práctica tener documentación local repercute en muchas de las dimensiones de la vida diaria, tales como alquilar una vivienda, tener un trabajo formal, matricular los hijos en la escuela, recibir atención en salud, abrir una cuenta en el banco o acceder a la justicia. Así, los retrocesos en la política migratoria argentina, tanto a nivel normativo como a nivel práctico, impactan en el ejercicio de los DESC por la población migrante.

Desde el 2015 se cerraron los programas de abordaje territorial y no se dio continuidad a aquellos programas de regularización destinados a algunas nacionalidades. A la vez, las tasas de los procedimientos migratorios han aumentado más de 400% en dos años, lo que aleja a las personas migrantes con menos recursos de la posibilidad de regularización. También los turnos para iniciar los trámites están llevando más de un año para concretarse, lo que significa que el migrante queda en situación irregular por todo este período.

En relación a las deudas pendientes de la implementación de la Ley de Migraciones persiste la discriminación en el acceso de las personas migrantes a los programas de seguridad social, ya que siguen exigiendo 40, 20 y 15 años para las pensiones no contributivas de vejez, invalidez y para madres de más de siete hijos. La Asignación Universal por Hijo exige 3 años de residencia para los padres extranjeros y 3 años de residencia a los niños no nacidos en la Argentina.

En relación al derecho al trabajo, las y los migrantes que trabajan en la venta callejera y en los talleres textiles han denunciado la persecución policial y el desmantelamiento de sus lugares de trabajo. Es de especial preocupación el incremento de la persecución hacia la comunidad senegalesa que vive de la venta callejera. Además, la imposibilidad de acceder a la regularización por medio del trabajo autónomo o por cuenta propia hace que muchos migrantes, que no tienen relación de dependencia, queden en situación irregular.

Asimismo, el acceso igualitario de las personas migrantes a la salud y a la educación pública está en riesgo. Por un lado, se ha avanzado en los debates legislativos en el ámbito nacional y en algunas provincias del país para establecer el cobro de aranceles a las personas migrantes. Por otro lado, el gobierno nacional ha anunciado la puesta en marcha de una aplicación de celular que permitiría a cualquier funcionario público, incluidos los de la salud y educación, realizar el control de regularidad de las personas migrantes, lo que impacta fuertemente en sus posibilidades de acceso.

I. Palabras Preliminares

Desde 2004 está vigente en el país la Ley 25.871, reconocida a nivel internacional y específicamente celebrada por este Comité en sus observaciones finales anteriores, por regular a las migraciones desde una lógica de garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. La ley de Migraciones 25.871 y su Decreto Reglamentario 616/2010, que derogaron la llamada Ley Videla vigente desde 1981 durante la última dictadura militar, establecieron la igualdad en el acceso a derechos de las personas migrantes independientemente de la situación

migratoria⁶. Si bien la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 16⁷, ya había eliminado cualquier distinción en materia de derechos entre argentinos y extranjeros, el nuevo marco normativo en materia migratoria consolida este avance de la democracia y hace especial mención a la igualdad de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante “los DESC”).

Asimismo, este nuevo marco normativo ha establecido la regularización migratoria como una obligación del Estado y un derecho de la persona migrante, lo que está directamente relacionado al impacto del acceso a la residencia en el ejercicio de derechos, sobre todo los DESC. La regularización migratoria repercute en muchas de las dimensiones de la vida diaria, tales como alquilar una vivienda, tener un trabajo formal, matricular los hijos en la escuela, recibir atención en salud, abrir una cuenta en el banco o acceder a la justicia. En este mismo sentido, la Ley 25.871 y su decreto reglamentario establecieron el acceso a la justicia y el debido proceso en cualquier trámite migratorio, incluidos los procedimientos de regularización, expulsión o detención. Aunque con desafíos pendientes, estos pilares normativos operaban en su conjunto para el desarrollo de una política migratoria amplia de derechos.

Ahora bien, por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/2017), el 30 de enero de 2017, se derogó parte sustancial de la Ley de Migraciones e introdujo un marco normativo que retrocede en la garantía de los derechos de la población migrante. Las modificaciones introducidas por este decreto violan las garantías de debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la defensa y el derecho a la unidad y a la vida familiar de las personas migrantes. Estos cambios fueron, además, justificados y habilitados en un contexto de discursos de altas autoridades y funcionarios públicos que vinculan la migración con el delito⁸, alimentando la discriminación y la xenofobia en la sociedad. A la vez, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ha puesto en marcha una serie de cambios en los procedimientos de regularización que afectan la capacidad real de acceso a la residencia y, por lo tanto, de ejercicio de derechos.

En este contexto, el Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales de mayo de 2017⁹ y el Comité sobre los derechos del Niño en sus observaciones finales de mayo de 2018¹⁰, solicitaron al Estado argentino que derogue el DNU 70/2017.

Por otra parte, en los dos últimos años, la igualdad de acceso a los DESC de las personas migrantes en la Argentina, y especialmente el derecho a la salud, la educación y la asistencia social han sido tema de arduos debates en los medios de comunicación y entre distintos sectores políticos, poniendo en grave riesgo el principio de no regresividad. La narrativa de rechazo en contra de las personas migrantes que “abusan” de los servicios públicos argentinos, ya que

⁶ Ley de Migraciones 25.871. Art 6: *“El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.”*

⁷ Constitución Nacional. Artículo 16: *“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.”*

⁸ El 17 de enero de 2017, el presidente Mauricio Macri afirmó, por ejemplo, que “por falta de acción no podemos permitir que el crimen siga eligiendo a la Argentina como un lugar para venir a delinquir”. Ver http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar_novedad=3377

⁹ Párr. 34 El estado debe: ... b) Derogar o enmendar las disposiciones del Decreto de Necesidad y Urgencia núm. 70/2017 con el fin de que las personas sujetas a expulsión puedan disponer de tiempo suficiente para recurrir la misma a nivel administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata durante el proceso de expulsión en todas las instancias. (CAT/C/ARG/CO/5-6)

¹⁰ Párr. 39. The Committee is concerned about the continued application of the Decree of Necessity and Emergency No. 70/2017, despite it being deemed unconstitutional, and its potential negative impact on family unity and the best interests of migrant children. The Committee urges the State party to repeal Decree No. 70/2017 in order to ensure that in migration cases, the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration is upheld, while family unity is preserved (CRC/C/ARG/CO/5-6)

vendrían de países donde no se cuenta ni con salud ni educación gratuitas ha dado lugar a propuestas de cambios concretos en la política migratoria y de acceso a los DESC. En la actualidad varias provincias como Salta¹¹, Jujuy¹², Misiones¹³ y Neuquén¹⁴ han avanzado en los debates sobre la creación de normativas para arancelar estos servicios para las personas migrantes.¹⁵

Sumado a estos riesgos y retrocesos concretos en la igualdad de derechos entre nacionales y migrantes en la Argentina, el 19 de agosto del 2018, el gobierno nacional difundió¹⁶ la puesta en marcha de una aplicación de celular que permitiría a cualquier funcionario público, incluidos los de la salud y educación, realizar el control de la permanencia regular de las personas migrantes. Este tipo de control migratorio en los espacios de prestación de servicios públicos impacta fuertemente en el acceso de las personas migrantes restringiendo así el ejercicio efectivo de sus derechos. Más de 50 organizaciones de la sociedad civil hemos solicitado información al Estado argentino y la interrupción de esta medida que vulnera los derechos de las personas migrantes.¹⁷

En este contexto, evaluar el cumplimiento del PIDESC por la Argentina en relación a la población migrante implica, por un lado, analizar las deudas pendientes relacionadas a la implementación de la Ley 25.871 y su decreto reglamentario, especialmente en materia de igualdad y no discriminación en el acceso a derechos (apartado II). Por otro lado, implica evaluar los cambios puestos en marcha en la política migratoria argentina en los últimos años, que profundizan la discriminación y la desigualdad en el acceso a los procedimientos de regularización, afectando el ejercicio de los DESC por la población migrante (apartado III).

II. Fallas en la implementación de la Ley de Migraciones: igualdad y no discriminación en el acceso a los DESC.

(a.) Derecho al trabajo (artículo 6 y 7 del PIDESC, pár. 15 de las OF de 2011).

En la Argentina un gran número de trabajadores y trabajadoras migrantes hacen parte del sector informal de la economía, por lo que cuentan con bajos niveles de registro laboral. Especialmente, se insertan en sectores como la construcción civil, el trabajo textil y el trabajo en casas particulares. Asimismo, la venta ambulante es también una actividad laboral recurrente.

Preocupa, por un lado, que **trabajadores y trabajadoras migrantes que se ocupan en el sector textil (especialmente en los talleres familiares) y en la venta ambulante (los conocidos**

¹¹ Salta firmó un convenio de reciprocidad con el gobernador boliviano del Departamento de Tarija para cubrir prestaciones médicas <https://www.infobae.com/politica/2018/03/05/urtubey-firmo-un-convenio-de-reciprocidad-en-prestaciones-medicas-en-bolivia/>

¹² En Jujuy el proyecto de ley "Sistema provincial de seguros de Salud para extranjeros está disponible en <http://www.legislaturajujuy.gov.ar/img/sesiones/ftp/7-PE-18/7-PE-18.pdf>

¹³ Prensa local de Misiones expone el proyecto de ley y la nueva directriz que arancela la salud a migrantes <http://misionesonline.net/2018/02/27/diputados-cambiamos-presentaron-proyecto-cobrar-salud-educacion-inmigrantes/>
<http://misionesonline.net/2018/02/28/misiones-cobra-consultas-medicas-pacientes-extranjeros-sin-riesgo-vida-desde-ano-2000/>

¹⁴ Neuquén avanza en un convenio con Chile para el pago de salud <https://www.infobae.com/politica/2018/03/20/nequen-se-suma-a-la-polemica-por-el-cobro-de-la-salud-a-los-extranjeros/>

¹⁵ Incluso Argentina le solicitó al estado Plurinacional de Bolivia un plan de reciprocidad por los nacionales que viven en el país, esto tensionó las relaciones diplomáticas de ambos países. Ver <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-presiona-a-Bolivia-para-que-paguen-por-la-atencion-medica-de-migrantes-20180301-0012.html>

¹⁶ Ver <https://www.lanacion.com.ar/2163790-macri-lanza-plan-reforzar-control-inmigrantes>

¹⁷ Ver <https://www.cels.org.ar/web/2018/08/una-aplicacion-contralos-derechos-de-los-migrantes/>

manteros) han denunciado la persecución por parte de las autoridades estatales. Se han desmantelado ferias y puestos donde muchas personas migrantes desarrollaban sus actividades laborales y algunas de estas personas han sido puestas a disposición de la policía por delitos como resistencia a la autoridad.

En este sentido, es de especial preocupación la situación de la comunidad senegalesa, que se agravó después de 2016, con sucesivos hechos de persecución en la vía pública contra este colectivo y su ejercicio de la venta callejera.¹⁸ A modo de ejemplo, el 26 de enero de 2018, en un operativo en el barrio de Constitución la policía allanó los hoteles donde vivían los senegaleses llevándose dinero y mercadería sin expedir las actas correspondientes y sin explicar lo que sucedía a los propios senegaleses.¹⁹ Situaciones similares fueron verificadas en los barrios capitalinos de Flores y Once²⁰.

Desde la vigencia del DNU 70/2017, situaciones como estas someten a las personas migrantes a los arbitrios de las fuerzas de seguridad, ya que ahora las causas penales que se inicien en su contra pueden implicar su sometimiento a procedimientos de expulsión sumarísimos.

Por otro lado, preocupa la **exclusión de las políticas de regularización específicamente a los trabajadores sin contrato de trabajo y trabajadores por cuenta propia.** Esta práctica continúa pese a que el Decreto reglamentario 616/10 incorporó en su artículo 23 inc. a) un alcance amplio del concepto de trabajador migrante, tal y como lo establece la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares²¹. A su vez, el trabajo por cuenta propia se encuentra legalmente admitido y plenamente regulado en la República Argentina como categoría de trabajador, con lo cual resulta irrazonable que la Dirección Nacional de Migraciones desconozca o niegue esa categoría laboral a las personas migrantes. En la práctica, es imposible iniciar un trámite de residencia bajo esta categoría y solamente se acepta a aquellas personas empleadas con contrato formal de trabajo – “en relación de dependencia”.

No son pocos los casos que nos llegan que presentan este círculo vicioso: no poder acceder a un empleo formal por estar en situación migratoria irregular y no poder subsanar su irregularidad por la estrecha interpretación del criterio de “trabajador migrante”. Esta situación es la que atraviesa, por ejemplo, M.C.P.D de nacionalidad francesa y C.I.O de nacionalidad guatemalteca, que buscaron a la Clínica Jurídica para regularizar su situación migratoria, pero esto no fue posible, aunque las dos trabajen (dando clases de idiomas y vendiendo ropa).

Sumado a la interpretación restrictiva del criterio de trabajador migrante por la DNM, los requisitos que la administración exige para la radicación bajo relación de dependencia restringen aún más el acceso a la regularización migratoria.²² Así, muchos empleadores deciden contratar a nacionales por la desconfianza ante la falta de documentos y para evitar todos estos

¹⁸ Ver <https://www.tiempoar.com.ar/nota/la-represion-policial-en-la-ciudad-tiene-un-nuevo-objetivo-los-senegaleses>, <http://cosecharoja.org/operativo-contra-senegaleses/>, <http://www.diarioconurbano.com/index.php/politica/14887-vendedores-ambulantes-denuncian-decomiso-ilegal-y-persecucion-en-lanus>, <https://www.pagina12.com.ar/76169-detenciones-y-razzia-en-constitucion> y <https://www.eldia.com/nota/2017-12-13-1-43-20-lanzaron-una-fuerte-ofensiva-contra-la-venta-ilegal-en-el-centro-de-la-ciudad-la-ciudad>

¹⁹ Ver <https://www.bigbangnews.com/actualidad/La-Policia-allana-dos-hoteles-de-senegaleses-y-ellos-denuncian-que-les-robaron-todo-20180126-0017.html>

²⁰ Ver <https://www.pagina12.com.ar/109366-una-caceria-policial-contra-senegaleses>

²¹ “Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”

²² Que las firmas estén certificadas por escribano público o por un funcionario de la D.N.M. y la constancia de inscripción del empleador en el Registro único de requirentes de extranjeros de la D.N.M. Ver Guía de trámites para radicación temporaria no Mercosur. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?nomercosur_temporaria (consultado el 17/8/18)

procedimientos y las demoras que conlleva. **Así, en la práctica, para acceder a un trabajo formal es necesario contar con Documento Nacional de Identidad (DNI).**

El caso de E.P.Q, de nacionalidad boliviana, es emblemático de esta discriminación frente la situación migratoria. E.P.Q poseía un documento nacional de identidad, sin embargo, al intentar renovarlo le indicaron que era apócrifo. Inició los trámites para la obtención de un nuevo documento, pero fue despedida de su empleo por no tener más el DNI.

En suma, con la exigencia de DNI en la práctica, los inflexibles procedimientos de regularización y una interpretación restrictiva de la categoría de “trabajador migrante”, se prolonga la situación de irregularidad migratoria permanente y se consolida el trabajo informal como la única posibilidad laboral para las y los trabajadores migrantes.

(b.) Derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDESC y párs. 15 y 20 de las OF de 2011).

Si bien en el artículo 6 de la Ley de Migraciones se establece que se “asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias (...) [a la] seguridad social”²³, en la práctica y en los marcos normativos específicos se verifican criterios discriminatorios que no reflejan esta igualdad de derechos. De hecho, esta discriminación fue objeto de preocupación de este Comité en las observaciones finales del 2011 y, desde entonces, poco se ha avanzado en este tema.

En particular, como informamos en la revisión pasada de la Argentina, **las personas migrantes experimentan serias dificultades en el acceso a pensiones no contributivas**: la pensión por vejez (Ley 13.478) que exige 40 años de residencia en el país, la pensión Universal para el Adulto Mayor (Ley 27.260), que exige 20 años de residencia, las pensiones por ser madre de más de 7 hijos (Ley 23.746) que exigen 15 años y la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09²⁴) que exige 3 años de residencia para los padres extranjeros. Asimismo, con respecto a la pensión por invalidez (Decreto 432/97), se exige residencia legal no menor a 20 años. Esta norma excluye expresamente a niños, niñas y adolescentes no nacionales que tienen una discapacidad y claramente repercute en otros derechos tales como la salud.

En relación a la Asignación Universal por Hijo (AUH), además de los tres años de residencia de los padres, los niños no nacidos en la Argentina también deben probar igual período de residencia, lo que excluye, por ejemplo, a los niños de hasta 2 años de edad. A la vez, los niños y niñas nacidos en la Argentina dependen de la situación migratoria de sus padres.

Asimismo, a la exigencia desproporcionada de años de residencia en la Argentina, se suman los requisitos de prueba de la residencia y las trabas y las demoras de los trámites de regularización, ya que, en muchos casos, los plazos corren a partir de la fecha de la regularización. Además, en la práctica, el Documento Nacional de Identidad (DNI) es el medio probatorio principal de la residencia, aunque haya posibilidad de recurrir judicialmente.

El caso de S.C.N.S. es emblemático en este sentido. De nacionalidad paraguaya con hijo argentino, ingresó al país hace 22 años, pero solamente logró residencia regular hace 2 años. En razón de esto, está enfrentando serias dificultades para acceder a la AUH, que exige de 3 años de residencia. En este mismo sentido están los casos de G.Y.Q y R.M.R.C., que viven en la Argentina hace más de 20 años, pero no logran obtener la pensión no contributiva por invalidez, porque no han podido demostrar que han estado en el país durante este período en los términos exigidos por la administración.

²³ Ley 25.871, artículo 6.

²⁴ Regula el régimen de asignaciones familiares que perciben los trabajadores en relación de dependencia, un subsistema no contributivo de asignación por hijo para protección social. Ver también Resolución 393/2009.

(c.) Derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC).

Niños, niñas y adolescentes migrantes o hijos de migrantes siguen experimentando situaciones de discriminación en las escuelas y en distintos establecimientos educativos. **Seguimos viendo casos de instituciones que rechazan o dificultan el ingreso de las personas migrantes en distintos niveles educativos**, ya sea por obstáculos administrativos arbitrarios o por la denominada “discriminación de ventanilla”. Las autoridades de los establecimientos educativos muchas veces traspasan sus facultades y exigen documentación absurda para garantizar la inscripción a los ciclos lectivos. Esta actitud es claramente contraria especialmente al artículo 7º de la Ley 25.871, que establece el acceso igualitario a la educación y la admisión en los establecimientos educativos independientemente de la situación migratoria.

Un caso que ilustra esta situación común es el de M.A., de nacionalidad boliviana. Su hija no puede acceder al DNI porque su partida de nacimiento se encuentra en proceso de rectificación y en este marco las autoridades del colegio se negaron a inscribir a la niña.

Otro ejemplo, es el de M. P. H. De nacionalidad dominicana, residía en Uruguay antes de venir a la Argentina. Al llegar al país, su ingreso fue registrado con la documentación que le había expedido el gobierno uruguayo, y no con su pasaporte dominicano. La falta de sello de ingreso regular en su pasaporte resultó la excusa en la Universidad de Buenos Aires para impedir su inscripción.

A la vez, la xenofobia y a la discriminación en las escuelas llegó a un punto máximo de expresión con el reciente caso de suicidio de una adolescente boliviana en la localidad de Moreno, provincia de Buenos Aires.²⁵ Es necesario que el sistema educativo intervenga en las causas de la xenofobia y la discriminación y que las y los docentes permitan articular una verdadera inclusión de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Por otro lado, algunos programas educativos exigen tiempo mínimo de residencia. Por ejemplo, el programa PRO.GRE.SAR – becas destinada a jóvenes con la finalidad de que terminen el secundario – les exige 5 años de residencia para las personas migrantes. Por otra parte, la existencia de enormes burocracias para la convalidación de los títulos académicos sigue siendo un límite concreto para acceder a otras instancias educativas o laborales.

(d.) Derecho a la salud (artículo 12 del PIDESC y pár. 22 de las OF de 2011).

Frente a la sobrecarga del sistema de salud argentino, derivada sobre todo de la falta de financiamiento y distribución de recursos materiales y humanos a nivel nacional, provincial y local, distintos medios, funcionarios públicos y políticos, vienen responsabilizando, por medio de discursos xenófobos, a la población migrante de esta situación, especialmente en las provincias que hacen frontera con países vecinos, y colocando en cuestión la gratuidad de estos servicios a las y los migrantes aun cuando la Ley de Migraciones establece expresamente que todos deben recibir atención sanitaria (Art. 8).

²⁵ Algunos medios hicieron eco de la noticia:

<https://www.atb.com.bo/seccion/sociedad/una-ni%C3%B1a-boliviana-de-9-a%C3%B1os-se-quita-la-vida-en-argentina-porque-era-v%C3%ADctima-de>
<http://www.eldesconcerto.cl/2018/07/09/estremecedor-suicidio-infantil-nina-boliviana-de-9-anos-se-ahorco-en-buenos-aires-porque-le-hacian-bullying/>

En este contexto, el 9 de marzo de 2018, el gobierno de la provincia de Jujuy, en el marco del desarrollo del Plan estratégico de Salud, presentó el proyecto de ley “Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros”²⁶. El proyecto propone el cobro de aranceles para las personas extranjeras y hace distinción entre residentes permanentes y transitorios para el acceso a la salud. A diferencia de lo difundido en los medios masivos de comunicación²⁷, según la información provista por el Ministro de Salud, del total de pacientes atendidos en guardia y consultorios externos del Hospital Pablo Soria en el año 2017, el 96% correspondía a nacionales y sólo el 3,7% de los pacientes tenían origen bolivianos.

A partir de los debates en Jujuy, se abrió el debate a nivel nacional²⁸ y en otras provincias, como Salta y Neuquén²⁹. El diputado nacional y presidente de la Comisión de Seguridad Interior Luis Petri (UCR-Cambiemos) presentó un proyecto de ley con el objeto de regular el acceso gratuito a los servicios de educación y salud de migrantes, sobre la base de criterios de reciprocidad³⁰. Tanto el proyecto nacional como el de Jujuy siguen en labor parlamentaria.

A la vez, en la provincia de Misiones existe una normativa, vigente desde el año 2000, que ordena que los extranjeros que no poseen residencia regular en el país deberán pagar por las prestaciones de salud en los hospitales públicos. El artículo 2º del Decreto provincial 488/2000, no fue derogado para adecuarse a lo prescrito por la ley de Migraciones. Si bien con anterioridad la normativa había entrado en desuso, en el actual contexto, según recientes testimonios se volvió a usar la figura de este decreto para negar el acceso a la salud a las personas migrantes de esta provincia del país.

(e.) Derecho a la vivienda (artículo 11 del PIDESC).

En grandes ciudades como la de Buenos Aires, la población migrante habita, en un número significativo, en contextos de segregación urbana. La proporción que representan los migrantes dentro de quienes viven en asentamientos informales, respecto de la que representan en relación al total de la población casi que se cuadruplica (casi el 50% de quienes viven en estos contextos segregados son migrantes, mientras que representan sólo el 13,2% del total de la población).

²⁶ Expte. 7-pe-18 proyecto de ley: sistema provincial de seguro de salud para extranjeros. presentado por: poder ejecutivo provincial. fecha y hora 12/03/2018 9:50. estado: orden del día. Se encuentra en: sala de comisiones. http://www.legislaturajujuy.gov.ar/detalle_proyecto.php?p=14639

Ver el proyecto completo en: <http://www.legislaturajujuy.gov.ar/img/sesiones/ftp/7-PE-18/7-PE-18.pdf>

²⁷ Ver <http://www.jujuyaldia.com.ar/2017/01/31/de-nuestro-presupuesto-tengo-un-30-que-fue-destinado-a-atencion-de-extranjeros-es-mucha-plata/>
https://tn.com.ar/politica/atencion-medica-extranjeros-el-plan-de-jujuy-en-tn-pic_853768

²⁸ Ver <https://www.infobae.com/politica/2018/03/20/nequen-se-suma-a-la-polemica-por-el-cobro-de-la-salud-a-los-extranjeros/>

²⁹ En el año 2016, en la provincia de Neuquén, se presentó un proyecto similar que en su versión original reunió múltiples rechazos porque contemplaba el cobro de aranceles voluntarios. Finalmente fue modificado en comisión a partir de un proceso de consultas a sindicatos, organizaciones civiles y familiares de pacientes, y aprobado a través de la Ley Nº 3012 “Arancelamiento de los servicios médicos-asistenciales que se brindan en los distintos centros asistenciales públicos de la provincia”. El art 14 se faculta al Poder Ejecutivo celebrar convenios internacionales con el objetivo de gestionar el cobro por las prestaciones médico-asistenciales realizadas a ciudadanos extranjeros en los efectores del SPPS, con los alcances y restricciones que fija la presente Ley, estos convenios internacionales deben ser ratificados por la Legislatura de Neuquén. Aunque solo llevo adelante un convenio local, San Martín de los Andes y la chilena Pirehuevo para que esta última reciba la factura con los gastos sanitarios de sus habitantes, no tuvo un mayor desarrollo.

³⁰ Proyecto de ley: política migratoria argentina -ley 25871-. modificaciones, garantizando el acceso gratuito a los servicios públicos, de los inmigrantes, sobre la base de criterios de reciprocidad. Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 6944-D-2017 Publicado en: Trámite Parlamentario N° 190 Fecha: 21/02/2018 Ver el proyecto: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=6944-D-2017&tipo=LEY>

Asimismo, en la Ciudad de Buenos Aires, el subsidio que se otorga a quienes se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad habitacional exige que las personas migrantes demuestren 2 años de residencia en la Ciudad. Este requisito se demuestra principalmente con la presentación de un DNI, excluyendo de esta forma a quienes no acceden a la regularidad migratoria. Además, se han recibido numerosas consultas relativas a acceso al subsidio habitacional donde el principal obstáculo es la obtención de los turnos de tramitación y las situaciones que fueron derivadas al organismo gubernamental correspondiente que no fueron aceptadas. En la actualidad la única vía para acceder al programa es a través de la derivación de los paradores y hogares del Gobierno de la Ciudad, los cuales son insuficientes para el alojamiento de la población en situación de emergencia habitacional.

Asimismo, en los últimos tiempos el costo de vida en la Ciudad de Buenos Aires aumentó notoriamente al igual que los alquileres cuyos montos se vieron, en algunos casos, duplicados. Por eso, es necesario mencionar que las condiciones habitacionales de los hoteles que cumplen los requisitos para la tramitación de dicho subsidio, presentan en su mayoría un gran deterioro de infraestructura y se observa un alto grado de hacinamiento, vinculado a su vez con el elevado costo de las habitaciones que llevan a las familias a compartir los espacios.

III. La desigualdad en el disfrute de los derechos: las trabas para acceder a la regularización migratoria. (Artículo 2 del PIDESC)

Si bien en la Argentina los DESC se deben garantizar independientemente de la situación migratoria, el Estado todavía viola el disfrute de estos derechos por la población migrante, ya sea por cuestiones de la práctica diaria de los servicios públicos que exigen la acreditación de la residencia, ya sea por la normativa vigente que establece, por ejemplo, años de residencia para el acceso a la seguridad social, como vimos en el apartado anterior. Así, desde nuestra experiencia en el terreno, atendiendo y asesorando a migrantes, es posible constatar que una forma de darle operatividad a los DESC para la población migrante, es garantizando el acceso a la regularización.

Por ello, los procedimientos de regularización cobran especial relevancia y deben ser establecidos con mecanismos claros, accesibles y asequibles, que garanticen el debido proceso, el derecho a la defensa y el acceso a la justicia.

Así, es necesario tener en cuenta nuevas barreras a la regularización migratoria introducidas a la política migratoria argentina desde la llegada de una nueva gestión en el 2015 que repercuten en el ejercicio efectivo de derechos por la población migrante.

(a.) Tasas y dilación de los turnos administrativos

Las tasas migratorias han aumentado considerablemente en los últimos dos años, dejando a las personas migrantes más pobres en mayores desventajas para su regularización. En 2016, mediante el Decreto 959/2016, aumentaron entre 200% y 600%³¹. En mayo de 2018, mediante el Decreto 475/2018³², la DNM volvió a aumentarlas a un 200%. A título de ejemplo, las tasas para iniciar el trámite de radicación cuestan cerca de los 100 dólares para los migrantes provenientes de países del Mercosur y 200 dólares para las y los migrantes de otras partes del

³¹ Aumento de tasas migratorias <http://www.choloconche.com.ar/2016/08/25/aumentan-entre-el-200-y-el-600-las-tasas-migratorias-en-argentina/>

³²Ver http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/tasas/cuadro_tarifario.pdf

mundo. A la vez, se determinó una tasa para la tramitación urgente de la residencia que sobrepasa los 300 dólares.

Por su parte, las agencias del Estado que realizaban las cartas de pobreza y eximiciones de tasa para las personas migrantes más pobres, modificaron su criterio de evaluación restringiendo cada vez más las excepciones incluidas y perjudicando seriamente a la población en mayor situación de vulnerabilidad.

En este mismo sentido, desde mediados de 2017 se observó una muy importante dilación en la obtención de turnos para trámites migratorios de ciudadanos de países del Mercosur, que conforman la gran mayoría de la población migrante en el país. En la actualidad (agosto de 2018) se están otorgando turnos para trámite de radicación Mercosur para el mes de octubre de 2019. Cabe resaltar que durante este período la persona migrante queda en situación irregular y no tiene autorización para trabajar o alquilar una vivienda en el país.

La demora en el otorgamiento de los turnos, los altos valores de las tasas migratorias y la creación de los llamados turnos exprés con un costo desproporcionado sugieren la prioridad de la radicación para aquellos migrantes que tienen una condición económica elevada y la exclusión de los migrantes en condiciones más vulnerables. La capacidad financiera de las y los migrantes pareciera haberse transformado en un nuevo criterio para el acceso a la regularización. Así, estas medidas violan el acceso igualitario de la población migrante a los procedimientos de regularización, esenciales para el ejercicio de los DESC en tanto empuja a las y los migrantes a la irregularidad laboral, a condiciones de vivienda precarias y con alquileres abusivos, imposibilita totalmente el acceso a los programas sociales diseñados por el Estado y dificulta su acceso a la educación y a la salud.

(b.) El cierre de programas de regularización

A lo largo de los años de vigencia de la Ley de Migraciones, además del procedimiento permanente de regularización migratoria, la DNM desarrolló otros programas destinados a facilitar la regularización tanto de un modo general (programas vinculados al acceso a la información y a la asesoría jurídica), como para comunidades migrantes específicas que enfrentaban dificultades en el acceso a la residencia, especialmente aquellos provenientes de países extra Mercosur.

Sin embargo, desde el 2016 se cerraron los llamados programas de abordaje territorial. Iniciados el 2013, estaban orientados a llevar operativos satelitales móviles a lugares alejados del país en donde se concentraban proporciones importantes de migrantes con el fin de facilitar los trámites migratorios. Allí las personas migrantes acudían con la documentación que tenían a la mano y eran orientados sobre la documentación faltante. También les otorgaban los turnos para iniciar el trámite en la delegación principal, en una cercana o directamente establecían fechas para subsanar requisitos y que el trámite completo fuera a domicilio por medio de ese equipo móvil.

Asimismo, los programas de regularización para personas de nacionalidad dominicana y senegalesa, puestos en marcha durante el primer semestre de 2013 respectivamente por medio de las disposiciones 001/2013³³ y 002/2013³⁴ de la DNM también fueron descontinuados. Estos programas tuvieron un impacto significativo en el número de trámites resueltos y habilitaron una categoría migratoria de carácter temporario como “trabajador autónomo”, a partir del pago del monotributo, que podría renovarse en dos oportunidades y luego solicitar la residencia

³³Ver <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/refugiados/Disposiciopn%20regularizacion%20dominicanas.pdf>

³⁴ Ver <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/refugiados/Disposicion%20regularizacion%20senegaleses.pdf>

permanente. Ambos regímenes, aunque con límites considerables, regularizaron casi 2.000 personas dominicanas y más de 1.500 personas senegalesas.³⁵

A la vez, aunque hay que saludar el programa de regularización para haitianos³⁶ y la disposición de facilitación de la regularización para ciudadanos venezolanos puestos en marcha por la DNM³⁷, lo cierto es que poseen límites para abarcar la problemática que pretenden resolver. En el caso del programa para haitianos, el plazo de vigencia fue muy breve y los requisitos impuestos no permitían el acceso a un número importante de migrantes haitianos. Por su parte, la disposición sobre ciudadanos venezolanos que determina la posibilidad de ser eximidos de algunos documentos en la presentación del trámite, también indica que esta eximición queda sujeta a la evaluación de la DNM y, por lo tanto, sigue siendo una decisión discrecional de la administración.

(c.) Debido proceso, acceso a la justicia y derecho a la defensa en los trámites migratorios

Como se dijo, la adopción del DNU 70/2017 trae consecuencias en los trámites migratorios y en las posibilidades de regularización de las personas migrantes, en particular de quienes tienen menos recursos, porque el abanico de conflictos que pueden terminar en su expulsión en el nuevo contexto normativo es muy amplio. Las personas migrantes sometidas a cualquier tipo de proceso judicial de carácter penal, como delitos vinculados a la venta callera, y también quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio, como, por ejemplo, no haber acreditado el ingreso al país por un lugar habilitado, serán sometidos a un proceso de expulsión sumarisimo sin el debido análisis de los derechos en juego.

En síntesis, a partir del DNU, la persona migrante pasa a tener solamente una vía de recurso administrativo y el **plazo para interponer un recurso administrativo será de tres días**— cuando originalmente se preveía 15 —, **e iguales 3 días para impugnar en sede judicial** la resolución que lo rechace, es decir, se recorta el plazo de 30 días previsto en el procedimiento ordinario. Así, **el DNU 70/2017 introdujo un sistema de control judicial que torna el recurso judicial y administrativo ilusorio e inefectivo.**

Por otro lado, bajo el criterio establecido en la ley anterior, si el extranjero sujeto al trámite de expulsión necesitaba **asistencia jurídica gratuita**, el Estado tenía la obligación de dar intervención a la Defensoría General de la Nación y se suspendían los plazos hasta que el abogado asumiera la defensa. Con el DNU la persona migrante es la que debe solicitar la asistencia jurídica gratuita y acreditar la carencia de medios económicos a la autoridad migratoria, a la vez que el texto del DNU no ofrece ninguna indicación acerca de cómo se prueba la carencia de recursos económicos.

Además, **el DNU restringió y eliminó la posibilidad de alegar cuestiones de “unidad familiar” o “reunificación familiar” en la mayoría de los casos que pueden derivar en una expulsión** y, además, en los pocos supuestos que permite su alegación, exige la acreditación ante la autoridad administrativa de la convivencia del grupo familiar, excluyendo a quien se hubiera desinteresado afectiva o económicamente.

³⁵ Estos números fueron informados oportunamente por la Dirección Nacional de Migraciones a través de un pedido de acceso a la información presentado por CAREF. Véase Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), La migración dominicana en la Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015), disponible en <argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Migr. Dominicana.web_.pdf>

³⁶ Ver <http://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias/3455-la-direccion-nacional-de-migraciones-facilita-la-regularizacion-migratoria-para-haitianos-por-razones-humanitarias>

³⁷ Ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/178907/20180216>

Preguntas sugeridas

1. ¿Qué medidas está tomando el Estado para llevar a cabo la derogación del Decreto de Necesidad y Urgencia No. 70/2017 que modificó la Ley 25.871 de 2004 y su decreto reglamentario 616/2010, como ha recomendado el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño?
2. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado argentino para garantizar el acceso igualitario y efectivo de las personas migrantes a los procedimientos de regularización, especialmente en relación a costos razonables, plazos cortos y acceso a la información para acceder a estos procedimientos?
3. ¿Cuál es el fundamento para llevar a cabo procedimientos de control migratorio, por medio de una aplicación de celular, a los centros de salud y educación cuando uno de los efectos de estos mecanismos es impedir el ejercicio de estos derechos por las personas migrantes? En este sentido, ¿qué medidas está tomando el Estado para dejar sin efecto este mecanismo, tal como lo pidieron más de 50 organizaciones de migrantes de derechos humanos y académicas?
4. ¿Qué medidas está adoptando el Estado para impedir las medidas legislativas que podrían retroceder en el acceso igualitario de los DESC entre nacionales y migrantes?
5. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para la inserción laboral de las personas migrantes que se han visto perjudicadas por el desmantelamiento de talleres textiles, ferias y puestos callejeros? En este sentido, ¿Por qué el Estado no reconoce el trabajo autónomo como un criterio para acceder al permiso de residencia?
6. ¿Qué medidas pretende adoptar el Estado a fin de adecuar su legislación en materia de seguridad social con respecto a los estándares internacionales de no discriminación con motivo de la nacionalidad?
7. ¿Qué acciones se están implementando, para que, en todos los centros de salud y las entidades educativas del país, se garantice a todos los migrantes e hijos de migrantes, el acceso a la salud y la educación, sin distinción alguna en razón de su condición migratoria?

Recomendaciones sugeridas

1. Se abstener de llevar a cabo las reformas legislativas que retroceden en materia de no discriminación e igualdad en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.
2. Se abstener de implementar mecanismos de control migratorio en los establecimientos de servicios públicos, ya que funcionan como una barrera para el ejercicio de los DESC por la población migrante.
3. Tomar las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones del Comité contra la Tortura y del Comité sobre los Derechos del Niño sobre la derogación del DNU 70/2017.
4. Adoptar las medidas necesarias para garantizar mecanismos de regularización migratoria efectivos y no discriminatorios, especialmente en relación a sus costos y dilación.
5. Adoptar un mecanismo de regularización migratoria bajo la categoría de trabajadores migratorios sin contratos y trabajadores por cuenta propia.
6. Asegurar que, en todos los centros de salud y las entidades educativas del país, se garantice a todas las personas migrantes y sus hijos e hijas, el acceso a la salud y a la educación sin distinción alguna en razón de su condición migratoria.
7. Adecuar su normativa en materia de pensiones no contributivas y de asignaciones familiares a los estándares internacionales de no discriminación con motivo de la nacionalidad a fin de eliminar las disparidades en el acceso al derecho a la seguridad social.