

“Inmigración, política estatal y vigencia de los  
Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los  
inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y  
bolivianos en Argentina.”

Informe realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para Plataforma  
Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Buenos Aires, Septiembre 1999

## **CONTENIDO**

**I.** Evolución de la legislación argentina en materia migratoria. Modificaciones legislativas y administrativas. Estudio comparativo de las últimas propuestas y reformas. Marco Jurídico e institucional de la inmigración en Argentina.

**II.** Panorama sobre la situación de los inmigrantes peruanos y bolivianos en Argentina y sus Derechos económicos, sociales y culturales. Presentación de la problemática específica de los inmigrantes en relación al derecho al trabajo, a la educación y a la salud. Situación de los niños, mujeres e indocumentados.

**III.** Apreciación sobre la dimensión cultural de la problemática de los inmigrantes. Xenofobia, racismo, discriminación, desarraigo, tolerancia y solidaridad.

**IV.** Propuestas de iniciativas políticas, legislativas, administrativas a nivel de estado y sociedad civil que puedan impulsarse para la protección de los derechos de los inmigrantes.

**V.** Identificación y ficha técnica de organizaciones de inmigrantes peruanos y bolivianos radicados en Argentina, organizaciones que trabajan con inmigrantes y organismos de derechos humanos.

**VI.** Archivo periodístico de los últimos seis meses. (APÉNDICE A)

---

El presente informe ha sido elaborado por el Programa de Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Integran el mismo: Víctor Abramovich, Juana Kweitel, Diego Morales, Julieta Rossi, Eugenia Contarini, Carolina Fairstein. Se ha contado con la colaboración de: Leandro López, Amy Taylor, Corina Courtis, Dorohee Lincke y Ariel Wilkis y el asesoramiento del Prof. Enrique Oteiza.

VII. Identificación y ficha bibliográfica de los estudios, investigaciones y/o publicaciones sobre el tema en Argentina.

**I. Evolución de la legislación argentina en materia migratoria. Modificaciones legislativas y administrativas. Estudio comparativo de las últimas propuestas y reformas. Marco Jurídico e institucional de la inmigración en Argentina<sup>1</sup>**

*Indice*

1. Introducción
2. Legislación argentina sobre inmigración
3. Lineamientos históricos de la normativa migratoria
  - 3.1 Constitución Nacional
  - 3.2 La Ley Avellaneda
  - 3.3 Ley 346 de Ciudadanía y Nacionalización
4. Legislación migratoria de principios de siglo
  - 4.1 La Ley de Residencia de 1902
  - 4.2 La Ley de Defensa Social de 1910
  - 4.3 Reglamentos y Decretos
5. Evolución de la legislación en la segunda mitad del siglo
  - 5.1 Decreto-Ley 4805 de 1963
  - 5.2 El Reglamento de Migración de 1965
  - 5.3 Legislación migratoria durante el gobierno del Gral. Onganía
  - 5.4 Legislación de los años 70´
6. Legislación en materia migratoria de la dictadura militar -1976/1983-
  - 6.1 Ley Nacional de Migraciones de 1981
7. Advenimiento de la democracia
  - 7.1 Amnistía de 1984
  - 7.2 Resoluciones de 1985
  - 7.3 Decreto Reglamentario 1437 de 1987
8. Alternancia democrática
  - 8.1 Decreto 1013 de 1992

---

<sup>1</sup> Nota: El presente capítulo ha sido confeccionado sobre la base del material recopilado en los Informes Anuales sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Argentina del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de los años 1995, 1996, 1997 y 1998.

- 8.2 Amnistía para inmigrantes de países limítrofes de 1992
- 8.3. Decreto 277 de 1993
- 8.4 Decreto Reglamentario 1023 de 1994
- 9. Creación de Comisiones Parlamentarias
- 10. Recientes modificaciones legislativas y administrativas
  - 10.1 Decreto 1117 de 1998
  - 10.2 Nueva legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
    - 10.2.1 Ley sobre inscripción de alumnos indocumentados en las escuelas
    - 10.2.2 Ley sobre Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires
    - 10.2.3 Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires
- 11. Propuestas legislativas de 1994 a 1998
  - 11.1 Proyecto de Reforma de 1994
  - 11.2 Proyectos de Reforma de 1996
  - 11.3 Proyecto de Reforma de 1997
  - 11.4 Proyecto de Reforma de 1998
- 12. Novedades de 1999
  - 12.1 Propuestas de reformas legislativas
    - 12.1.1 Proyecto de regularización migratoria
    - 12.1.2 Proyecto de modificación parcial de la Ley de Migraciones
    - 12.1.3 Proyectos de modificaciones globales a la Ley de Migraciones
  - 12.2 Convenios migratorios con Perú y Bolivia
    - 12.2.1 Convenio Argentina-Bolivia
    - 12.2.2 Convenio Argentina –Perú
    - 12.2.3 Problemática de los Convenios migratorios
- 13. La Dirección Nacional de Migraciones. Su estructura
- 14. Funcionamiento de la DNM
  - 14.1 Control Migratorio
  - 14.2 Detenciones y Expulsiones
- 15. ANEXO I : “Análisis sobre La Ley Vigente”
- 16. ANEXO II: "Legislación Migratoria en Argentina"

## **1.Introducción**

La preocupación del Estado por regular el fenómeno migratorio y su relación con la problemática poblacional surge desde muy temprano en la historia de Argentina. Esta circunstancia nos demuestra la importancia y prioridad otorgada al tema. La famosa Ley Avellaneda con su política de puertas abiertas, la Ley de Residencia y la de Defensa Civil, son sólo algunos hitos que prueban la continuidad de dicha preocupación.

Desde mediados del presente siglo, la profusa legislación sancionada por los diferentes regímenes militares, y los decretos de amnistía formulados por todos los gobiernos constitucionales, confirman dicha tendencia. En la actualidad, encontrándose vigente la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, sancionada durante el gobierno del general Videla, no resulta extraño descubrir que la temática sigue ocupando, en la década de los '90, un rol principal dentro de la actividad desarrollada por ambas Comisiones de Población pertenecientes a la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación.

## **2.Legislación argentina sobre inmigración**

Probablemente la característica más saliente de la legislación en materia migratoria es la complejidad que reviste su análisis y aplicación, producto de la multiplicidad de la normativa existente y de la falta de una política estatal uniforme, lo que ha provocado un alto nivel de incertidumbre para la población migrante.

Cada gobierno, democrático o no, se ha servido de los flujos migratorios como una variable de ajuste y una forma de instrumentar políticas socioeconómicas acordes a sus intereses coyunturales. Sin embargo resulta difícil identificar en nuestro país una línea coherente de tratamiento del "problema migratorio".

Nos encontramos así con una multiplicidad de normas, dictadas desde diversos ámbitos del poder estatal que se superponen, contradicen y muchas veces resultan insuficientes, dejando en manos de la autoridad administrativa de aplicación -Dirección Nacional de Migraciones.-, un alto grado de discrecionalidad en la regulación y ejecución.

Cabe tener presente, entonces, que el presente análisis no es más que la revisión de algunas de las alternancias que ha manifestado el ordenamiento jurídico nacional tendiente a explicar cómo la variación de políticas migratorias provoca un amplio grado de desconocimiento en la población en general sobre la situación real de la inmigración en Argentina lo que, apoyado por discursos públicos en gran medida xenófobos, aumenta la vulnerabilidad que, de por sí, poseen quienes emigran hacia un país que no es el propio.

Según Pacecca<sup>2</sup>, “...la normativa migratoria se fue modificando y ajustando permanentemente. Sin embargo, tres aspectos se destacan por sobre todos los cambios puntuales...”

“El primero de ellos es que la última ley con trámite parlamentario regular que legisla sobre el ingreso y permanencia de extranjeros es la Ley de Defensa Social (7902) de 1910. Toda la normativa posterior fue sancionada por vía de decretos del Poder Ejecutivo, algunos de ellos posteriormente convertidos en decretos-ley...”.

“...El segundo aspecto a destacar es que este pasaje de leyes a decretos no sólo es paralelo a una política migratoria crecientemente restrictiva, sino que además los decretos cada vez delegan mayor poder de policía en las instancias administrativas...”. Así, “...las facultades que la ley de Residencia otorga al Poder Ejecutivo -detener y expulsar extranjeros-, éste a su vez las va delegando, mediante sucesivos decretos, en la Dirección Nacional de Migraciones, que a su vez delegó ciertas funciones en la Policía Migratoria Auxiliar.”

“...El resultado es doble: por un lado, el incremento del poder de policía sobre el extranjero delegado en instancias administrativas; por el otro, la fragmentación, superposición e incluso competencias encontradas entre las instancias autorizadas a intervenir en cuestiones que atañen a los extranjeros”.

“El tercer aspecto, y que no está desligado de los dos anteriores, es la notoria carencia de una legislación comprensiva que tome en cuenta las características de la migración limítrofe. Así como la ley Avellaneda "imaginó" como prototipo al inmigrante europeo y se propuso atraerlo y retenerlo, la normativa que afecta a los migrantes limítrofes (que son los ingresantes principales a partir de 1950) se fue construyendo a partir de sucesiones de decretos que legislaban para la coyuntura...”

Como se verá a continuación, no ha existido en la legislación migratoria argentina una normativa específica respecto de la inmigración proveniente de países limítrofes y vecinos, pero efectivamente es posible identificar un paulatino aumento del control del ingreso terrestre que es la forma más común que se utiliza para migrar en países como Perú y Bolivia donde las condiciones económicas de los migrantes impiden el acceso a otros medios de transporte.

Por otra parte, también es posible verificar que paulatinamente y en particular en los últimos años, se ha intensificado el control sobre la permanencia de los inmigrantes. De forma rigurosa se ejerce el “poder de policía” sobre la población indocumentada una vez que ya ha ingresado, pero sin ejercer mayores restricciones en fronteras altamente “flexibles”.

### **3.Lineamientos históricos de la normativa migratoria**

---

<sup>2</sup> Pacecca María Inés, “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social” , Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Colectividades. Bs. As., octubre de 1998.

### 3.1 Constitución Nacional

“La Carta Fundamental de la República Argentina, responde a la más pura política migratoria de puertas abiertas, orientada a la inmigración "calificada" y especialmente europea. Se refiere a dos tipos de inmigración necesaria para el país: la espontánea y la fomentada. La inmigración espontánea comprende a los extranjeros en general, mientras que la inmigración fomentada atañe sólo a los europeos”<sup>3</sup>.

La Constitución Nacional de 1853 expresa en su art. 25 que el gobierno federal "fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industria e introducir y enseñar las ciencias y las artes" .

La interpretación de este artículo debe referirse al mismo Preámbulo de la Constitución, según el cual los criterios fundamentales que determinan los preceptos constitucionales están destinados a los argentinos y a "todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino". Los requisitos exigidos a los extranjeros para su admisión en el país estaban condicionados, fundamentalmente, por la utilidad y necesidad que de su profesión, industria, o arte, tuviera el país.

La preferencia por la inmigración europea no excluiría en principio a aquellos extranjeros que, respondiendo a las necesidades económicas y sociales del país, resultaran útiles para el mismo. Sin embargo, las regulaciones del ingreso, fueron utilizadas como un medio de restringir o incrementar la población, sin atribuir a ésta una función económica precisa.<sup>4</sup>

La Constitución Argentina otorga derechos civiles y sociales a todos sus "habitantes", argentinos y extranjeros.

En el artículo 20 se establecen los derechos de los que gozan los extranjeros en el territorio de la Nación: “todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República. Por otra parte, en el art. 14 se definen los derechos que poseen todos los habitantes en general.

La condición política del extranjero resulta del art. 16 de la Constitución, según el cual "todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos, sin otra condición que su idoneidad".

---

<sup>3</sup> Romagnoli, Gino “Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina” Ginebra ,OIM, 1991.

<sup>4</sup> Conf. “Aspectos Jurídicos, Económicos y Sociales de la Colonización con Inmigrantes” Consejo Federal de Inversiones, Bs. As., 1963

### 3.2 La Ley Avellaneda.

Hacia 1875 se iniciaron en el Congreso de la Nación las gestiones encaminadas a crear un marco legal adecuado para captar y canalizar las corrientes migratorias que el país tanto necesitaba. El Poder Ejecutivo y una Comisión Parlamentaria redactaron sendos proyectos que luego de ser debatidos en ambas Cámaras, constituyeron la primera Ley de Inmigración de 1876 que fue sancionada con el nro. 817.<sup>5</sup>

La ley 817, denominada ley Avellaneda, de conformidad a las directrices constitucionales, se centró tanto en el proceso de selección de los inmigrantes, como en el cuidado de las personas durante el viaje, su llegada al país y su ubicación en condiciones lo más ventajosas posibles. Sirvió de marco general para el proceso inmigratorio masivo ocurrido entre los años 1890 y 1914.

Fue dictada con el objetivo fundamental de fomentar la inmigración. Ni en el texto legal ni en el Reglamento del 4 de marzo de 1880 existe alguna referencia a medidas de control, de prevención o de represión. “Fue concebida en una época liberal. Su liberalismo se traduce en términos de generosidad y de protección al migrante”<sup>6</sup>

Está estructurada en dos partes: la primera dedicada a la Inmigración, la segunda referida a la Colonización.

En el art. 12 se define al inmigrante como “ todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella”.

El ser considerado inmigrante acarrea ventajas considerables tales como:

1. Ser alojados y mantenidos a expensas de la Nación: -durante los 5 días siguientes al desembarco, en casas de alojamiento, hoteles o establecimientos apropiados. –mientras dure una enfermedad que les imposibilite el cambio.
2. Ser colocados en el trabajo o industria existente en el país a que prefieran dedicarse, y bajo las condiciones más ventajosas que se pudieran conseguir.
3. Ser trasladados a costa de la Nación al punto de la República donde quisieran fijar su domicilio, y ser mantenidos y alimentados durante 10 días.
4. Introducir libres de derechos las prendas de uso, vestidos, muebles de servicio doméstico, instrumentos para la agricultura, herramientas, útiles

---

<sup>5</sup> Conf. Romagnoli, Gino “Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina” Ginebra ,OIM, 1991.

<sup>6</sup> Idem nota 5

del arte u oficio que ejerzan, y un arma de caza por cada inmigrante adulto, hasta el valor que fije el Poder Ejecutivo.

Estas ventajas son extensivas a las mujeres e hijos adultos, siempre que reúnan las condiciones exigidas a los mismos.

Siguiendo los principios establecidos en el Constitución, la ley establecía como única condición para tener derecho a gozar de las ventajas señaladas la acreditación del inmigrante sobre su conducta y aptitud para cualquier industria, arte u oficio. Dicha acreditación podía hacerse mediante certificados expedidos por cónsules o agentes de inmigración de la República en el exterior, o por autoridades del domicilio del inmigrante previa legalización consular.

Esta ley creó un Departamento General de Inmigración dependiente del Ministerio del Interior con el objeto de “promover, fomentar y distribuir la inmigración, así como coordinar y mantener la comunicación activa y directa con las entidades intervinientes en la materia” (agentes de inmigración en el exterior, comisiones de inmigración y oficinas de trabajo). Entre sus funciones más importantes, este Departamento –que luego será la Dirección Nacional de Migraciones- era el encargado de inspeccionar el cumplimiento de las leyes sobre alojamiento, alimentación, comodidades, régimen higiénico y seguridad de los inmigrantes, y la tramitación de acciones judiciales por incumplimiento del contrato de transporte, por maltrato de las personas y por perjuicios en sus equipajes.

A través de los Agentes de Inmigración en el Exterior, este Departamento, se encargaba de fomentar en Europa y en América las condiciones que ofrecía la República para los inmigrantes y a través de las Oficinas de Trabajo se intervenía y controlaba, a solicitud de los inmigrantes, en la celebración y cumplimiento de los contratos laborales.

Según M.I. Pacecca: “En su espíritu, la ley Avellaneda fue verdaderamente una ley de fomento de la inmigración. Claramente, el objetivo de esta ley era que los inmigrantes lleguen y se queden, y puede decirse que prácticamente no hubo selectividad. La ley está pensada como un instrumento de protección al inmigrante, y el poder de policía del Estado apuntaba a quienes los transportan y contrataban: las multas que la Oficina de Inmigración estaba habilitada para imponer y percibir tenían como objeto a transportistas o empleadores que actuaran en perjuicio de los inmigrantes. Esta la ley tampoco habla de ilegalidad en el ingreso o en la permanencia: los inmigrantes pueden permanecer el tiempo que deseen y entrar y salir libremente del país.”

“Más del 70% de los inmigrantes que ingresaron al amparo de esta ley entre 1890 y 1914 fueron españoles e italianos, campesinos u obreros escasamente calificados....Sin embargo, impulsaron la economía y el proceso de urbanización (esto último debido a que las políticas de colonización no dieron los resultados esperados); al mismo tiempo que introducían la lucha de clases en una sociedad que sólo había conocido la lucha entre facciones terratenientes....”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Pacecca María Inés, “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social” , Ponencia presentada el las VI Jornadas sobre Colectividades. Bs. As., octubre de 1998.

Esta ley, sin embargo, no logró sus objetivos. El enorme territorio por poblar permaneció casi vacío y los inmigrantes no contaron con los medios suficientes que facilitarían su acceso a la propiedad de la tierra. De hecho se comprueba que hasta el año 1880 el 45% de los inmigrantes regresaban a sus países de origen.<sup>8</sup>

### **3.3 Ley 346 de Ciudadanía y Nacionalización**

En octubre de 1869 se dicta la ley 346 de ciudadanía y naturalización con el mismo objetivo de facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad argentina.

Esta ley, aún vigente, luego de la derogación en 1984 de la ley “de facto” 21.795 permite naturalizarse a los extranjeros que cumplan con las siguientes condiciones :

- a) tener 18 años cumplidos
- b) residir en la república dos años continuos
- c) manifestar ante los jueces federales su voluntad de naturalizarse

Asimismo, cualquier extranjero puede obtener su naturalización, independientemente del tiempo de residencia si cumple con alguno de los siguientes requisitos:

- a) haber desempeñado con honradez empleos en la Administración Pública Nacional o Provincial
- b) haber servido en las Fuerzas Armadas Argentinas o haber asistido a una acción de guerra en defensa de la Nación
- c) haber establecido en el país una nueva industria, introducido una invención útil o realizado cualquier otra acción que signifique un adelanto moral o material para la República
- d) formar parte de las colonias establecidas en el país y poseer en ellas algún bien raíz
- e) habitar o promover el poblamiento del territorio nacional de tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sud
- f) tener cónyuge o hijo argentino nativo
- g) ejercer la docencia en cualquiera de sus ramas

La obtención de la Carta de Ciudadanía es, en principio gratuita aunque en la práctica esto se vea desvirtuado en razón de los costos que implica tanto el trámite de radicación previa como los documentos y legalizaciones que se requieren en sede judicial.

---

<sup>8</sup> Conf. Romagnoli, G., Op.Cit.

#### **4. Legislación migratoria de principios de siglo.**

A principios del siglo XX se produce un deterioro de las relaciones laborales y el agravamiento de los conflictos sociales que desembocaron en huelgas y en el fortalecimiento de los sindicatos obreros. Por otra parte, las ideas anarquistas y comunistas importadas con la primera oleada migratoria consolidaron la corriente organizadora obrera argentina, transformándose en un movimiento deseoso de intervenir cada vez más en las luchas obreras.<sup>9</sup>

Como respuesta a esta situación, la legislación migratoria se endureció notablemente y en este contexto es necesario comprender la sanción de la ley de Residencia de Extranjeros (4144/1902), la ley de Defensa Social (7209/1910) y la reglamentación de la ley Avellaneda (decreto del 31 de diciembre de 1923) que significaron un vuelco importante en la política “pro-inmigrante” que venía sosteniendo el Estado argentino.

##### **4.1 La Ley de Residencia de 1902**

“Con la sanción de la Ley de Residencia de Extranjeros se buscaba un instrumento claro, preciso y eficaz que permitiera al Poder Ejecutivo la expulsión de los extranjeros que fueran considerados como elementos “non-gratos” o perjudiciales para los intereses del país. La Ley atribuyó al Poder Ejecutivo amplias facultades discrecionales sobre las personas de los extranjeros residentes en la República”<sup>10</sup>

Consta únicamente de cuatro artículos en los cuales se conceden facultades al Poder Ejecutivo para ordenar la salida del territorio a los extranjeros que hayan sido condenados o perseguidos por tribunales extranjeros por crímenes o delitos de derecho común, o cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público y asimismo se le faculta para impedir la entrada de todo extranjero con antecedentes (art. 3) y a proceder a la detención del extranjero contra el cual se haya decretado la expulsión como medida de seguridad pública. (art. 4)

Esta ley puede ser considerada como la primera norma que legitimó el accionar discrecional del Poder Ejecutivo en materia migratoria ya que, no sólo le atribuye amplias facultades de detención y expulsión, sino que su utilización estaba exenta de cualquier revisión y/o decisión judicial.

##### **4.2 La Ley de Defensa Social de 1910.**

La Ley de Defensa Social (7029) del 28 de junio de 1910, modifica parcialmente y amplía todo lo referente a la admisión y entrada de extranjeros. Está precedida de la declaración de un estado de sitio en toda la República y puede decirse que constituye el inicio de una política selectiva de las migraciones.

---

<sup>9</sup> “El trasfondo histórico de la Ley de Residencia”, IAACOR OVEA. Revista de Ciencias Sociales, Nro. 61

<sup>10</sup> Romagnoli, Gino “Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones en la República Argentina” Ginebra ,OIM, 1991.

Concebida como una forma de combatir la ideología anarquista, en su mayor parte importada por inmigrantes provenientes de países europeos, la Ley de Defensa Social tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general y desvirtuó claramente los principios constitucionales precedentemente reseñados.

Esta ley prohibió la entrada de :

- a) los condenados por delitos comunes,
- b) los anarquistas y demás personas que profesen o preconicen el ataque por cualquier medio de fuerza o de violencia contra las instituciones, el gobierno y/o los funcionarios públicos,
- c) los que hubieren sido expulsados de la República.

El capítulo II se refiere específicamente a la reglamentación de las asociaciones y reuniones. Así quedaron prohibidas aquellas asociaciones o reuniones que tuvieran por objeto:

- 1) la propagación de las doctrinas anarquistas
- 2) la preparación e instigación para cometer hechos reprimidos por las Leyes de la Nación

En el Cap. III se establecieron penalidades para los “delitos contra el orden social”.

#### **4.3 Reglamentos y Decretos**

Las condiciones económicas favorables por las que atravesaba el país a principios de la década del 20', permitieron un nuevo reflujo migratorio luego del retroceso sufrido durante la 1era. Guerra Mundial.

Es a partir de entonces cuando la República Argentina inicia una política tendiente a efectuar una mayor y más completa selección de la inmigración, que supone el principio del fin del régimen absolutamente liberal para el ingreso de inmigrantes.<sup>11</sup>

Con el dictado del Decreto del 31 de diciembre de 1923 que reglamenta la ley 817, se sistematiza una cantidad de criterios y normas selectivas en lo que se refiere al ingreso de inmigrantes teniendo en miras la adecuación de las normas existentes sobre entrada y admisión de extranjeros.

---

<sup>11</sup> Conf. Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), “Análisis de la normativa legal que regula las migraciones de los países de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay”. Documento preparado para el X Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina. Montevideo, Uruguay, mayo 1981

El contenido principal de este decreto se refería a la creación de una Junta de Visita de Inmigración, con facultades para inspeccionar todo buque procedente del extranjero que arribara al territorio nacional. Se impusieron requisitos de desembarco exigidos por la Junta al capitán del buque (declaración del cónsul argentino del punto de procedencia del inmigrantes, certificado de inmigración, pasaporte y certificado judicial o policial del pasajero, ficha individual estadística de cada pasajero) e impedimentos de admisión (ej: síntomas de enfermedades que disminuyan la capacidad de trabajo, estar comprendido en el concepto de inmigración viciosa o inútil, tener más de 60 años, o ser mujer sola con hijos menores de 15 años, etc..)

A través de este decreto el Estado ejerce un estricto control sobre el ingreso de extranjeros, pero manteniendo de forma más o menos liberal un control flexible sobre la permanencia.

G. Romagnoli afirma : “ La política migratoria argentina se fue regulando a través de numerosos decretos reglamentarios, los cuales iban fijando las medidas que en cada momento consideraron como prioritarias los distintos gobiernos. Las dificultades económicas y sociales generadas por la crisis del primer tercio de siglo y la desocupación consecuente, determinaron que en 1938 el Poder Ejecutivo estableciera formalmente, por decreto, la exigencia del "permiso previo de libre desembarco". ”<sup>12</sup>

Desde ese momento y hasta hoy, el fenómeno migratorio se asienta en el principio legal básico de que el Estado tiene la facultad, exteriorizada en el acto formal de la admisión, de autorizar al extranjero el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino, con carácter previo.

A partir de entonces se dictaron muchas otras normas que regulan de forma exhaustiva y pormenorizada una cantidad de detalles referidos a la inmigración como los tipos de impedimentos físicos, psicosomáticos, de seguridad y costumbres, de edad, de sexo y de índole ocupacional.

La necesidad, puesta de manifiesto por la experiencia acumulada durante casi cien años de proceso, de efectuar un previo examen selectivo de la inmigración como protección moral y física, tanto de los candidatos como del país receptor y, coyunturalmente, para proteger la mano de obra nacional, fundamentaron ese sustantivo viraje de la ley migratoria argentina.<sup>13</sup>

## **5. Evolución de la legislación en la segunda mitad del siglo.**

A partir de 1930, producto de la gran crisis económica mundial, comienzan a disminuir las corrientes migratorias europeas masivas. Los años de la década del 50, marcarán el fin de los grandes movimientos de inmigrantes europeos, y en su reemplazo comenzará a incrementarse la inmigración de los países limítrofes. Esta nueva perspectiva, cambia la política gubernamental para encarar y orientar el proceso migratorio.

---

<sup>12</sup> Romagnoli, Gino , Op. Cit.

<sup>13</sup> Conf. CIME, Op. Cit. En nota 11

“A partir de la década de 1950 aparecen dos nudos relativamente bien definidos en torno a los que se legisla, y sobre los que gira la política migratoria. Uno de ellos es la efectiva escasez de mano de obra en el interior, especialmente la mano de obra estacional en las economías regionales. Este problema, en los hechos, es resuelto por la migración limítrofe, y da lugar a "micro-políticas" de radicación o a categorías de ingreso tales como "trabajadores de temporada" contratados colectivamente. El otro nudo, que vuelve al tapete luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, es la reactivación de las políticas de colonización con inmigrantes agricultores. Aquí, el énfasis está puesto estrictamente en migrantes europeos.”<sup>14</sup>

### **5.1 Decreto-Ley 4805 de 1963**

En los considerandos del decreto 4805/63, se reconoce que la legislación migratoria existente es "un conjunto asistemático y en ciertos casos contradictorio de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la Ley de Inmigración de 1876" que debe ser adecuada a las “necesidades reales del problema migratorio en nuestro país”.

Asimismo, se reconoce por primera vez que los derechos otorgados a los extranjeros por la Constitución Nacional no protegen a aquellos inmigrantes que han ingresado al país incumpliendo los requisitos legales. De esta forma diferencia a aquellos que han ingresado al territorio nacional de forma ilegal, de aquellos que habiéndolo hecho legalmente, se encuentran en situaciones de ilegalidad por haber caducado su plazo de permanencia.

Este decreto-ley, fue sancionado como respuesta a la necesidad política de dar basamento legal a la función de policía migratoria del Estado, mediante una norma de jerarquía jurídica suficiente como para permitir superar la dudosa constitucionalidad del sistema sustentado en decretos del Poder Ejecutivo Nacional.<sup>15</sup>

En tal sentido, señala taxativamente las atribuciones de la Dirección Nacional de Migraciones en materia migratoria:

- a) Conceder permisos de ingreso al país, con permanencia definitiva o temporaria, así como radicaciones definitivas y prórrogas de permanencia, controlando el ingreso y la permanencia de los extranjeros.
- b) Declarar ilegal el ingreso o la permanencia de un extranjero en el país, disponiendo la expulsión del mismo en un plazo perentorio, pudiendo además ordenar su detención hasta que se haga efectiva la expulsión, cuando el extranjero:

- 1 - hubiera ingresado al territorio nacional sin someterse al control migratorio, o por un lugar no habilitado al efecto,

---

<sup>14</sup> M.I.Pacecca. Op. Cit.

<sup>15</sup> Conf. CIME. Op. Cit.

- 2- no cumpliera con los requisitos legales de ingreso y permanencia autorizado,
  - 3- permaneciera en el territorio de la república una vez vencido el plazo de permanencia autorizado.
- c) Sancionar a las empresas de transporte por la conducción de pasajeros en condiciones irregulares, así como obligarlas a reconducirlos a su costa fuera del territorio de la República.

Por otra parte, es la primera norma legal que otorga funciones de policía migratoria auxiliar a la Prefectura Nacional, a la Gendarmería Nacional y a la Policía Federal, funciones que, pese a su dudosa constitucionalidad, se mantuvieron hasta hoy.

## **5.2 El Reglamento de Migración de 1965**

El Reglamento de Migración (decreto 4418/65) tiene como objetivo fundamental, facilitar en un cuerpo normativo simple y coherente los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros.

En sus considerandos se admite la diversidad de decretos reglamentarios y normas administrativas existentes que han producido confusión y dificultades de interpretación, al tratarse de un conjunto de normas que no guardan, en la mayoría de los casos, la debida correlación y, en ciertos aspectos resultan contradictorias.

Se dedica una parte importante del Decreto a enumerar las funciones y facultades otorgadas a la Dirección Nacional de Migraciones, que quedó constituida en definitiva como la autoridad de aplicación de cualquier política migratoria con amplias facultades discrecionales para ejecutar la legislación migratoria.

Asimismo se establecen dos categorías de admisión:

- a) con residencia permanente (inmigrantes, refugiados, ex residentes y familiares de argentinos)
- b) con residencia no permanente (temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos y tránsito vecinal fronterizo)

Se preeven distintos tipos de inhabilidades para ingresar y permanecer en el país y se regula de forma pormenorizada la tramitación de la radicación definitiva aplicable tanto a los extranjeros con residencia no permanente como a los que se encuentren en el país en condiciones de ilegalidad.

Afirma M.I.Pacecca que: “En cierta medida, se puede considerar a este reglamento como el punto de inflexión de la política migratoria, ya que combina restricciones en el

ingreso y la permanencia, así como el incremento del control sobre el inmigrante (y no sobre el empleador o el transportista, como era el caso de la ley 817) con un criterio todavía amplio en la radicación. A diferencia de la normativa posterior, aún era posible declararse inmigrante e ingresar con residencia permanente. También podían solicitar radicación definitiva quienes habían ingresado con residencia temporaria, siempre y cuando interpusieran la solicitud antes del vencimiento del plazo de permanencia autorizado.”<sup>16</sup>

Su sanción demuestra el hecho incontestable del cambio operado en la realidad migratoria argentina desde la adopción de la Ley N° 817 y especialmente desde la segunda década del siglo XX. Sucesivas normas van restringiendo la inicial política de puertas abiertas y de un régimen liberal, en la medida en que se produce la disminución de la inmigración europea y el nacimiento de las corrientes procedentes de países limítrofes, con un gran porcentaje de permanencia ilegal.<sup>17</sup>

### **5.3 Legislación migratoria durante el gobierno del Gral. Onganía**

A partir de 1966 (gobierno del Gral. Onganía) la normativa y el control migratorio se endurecen de forma sensible. Podría decirse que hasta esta fecha hubo gran tolerancia hacia los inmigrantes clandestinos, sin embargo a partir de allí se intensificaron notablemente las medidas tendientes al control de la entrada de extranjeros y a la expulsión de los ilegales.

En mayo de 1967, se dicta el decreto ley 17.294 denominado "Represión de la Inmigración Clandestina" en el que se establecen tres medidas fundamentales:

- a) Prohibición de dar trabajo y ocupación a los residentes ilegales y a los temporarios no habilitados para desempeñar tareas remuneradas.
- b) Obligación de exigir prueba de residencia legal del extranjero por parte de los dadores de alojamiento
- c) Atribución del poder de policía migratoria en todo el territorio de la república a la Dirección Nacional de migraciones, con participación de los gobiernos provinciales en sus respectivas jurisdicciones.

El carácter represivo de esta norma, puede verse claramente a lo largo de todo su articulado. La prohibición de dar trabajos se extiende tanto al trabajo por cuenta propia como al que se haga en relación de dependencia. En el supuesto de tratarse de trabajadores en actividad, el decreto-ley autoriza sus despidos sin indemnización y la aplicación de estrictas multas para los empleadores.

En cuanto a la dación de alojamiento, el decreto-ley obliga a los “propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles o casas de hospedaje..” la

---

<sup>16</sup> Pacecca, M.I., Op. Cit.

<sup>17</sup> Romagnoli, G. Op. Cit.

exigencia previa de la constancia que acredite residencia legal del inmigrante en el país, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de sanciones.

Cabe mencionar que gran parte de estas normas se mantienen aún vigentes, si bien su redacción ha cambiado en parte, en la actual Ley de Migraciones 22.439 y sus sucesivos decretos reglamentarios.

“Esta legislación -que ni siquiera menciona el tema del ingreso- apuntó a los migrantes limítrofes que entraban como turistas, excedía la permanencia autorizada y además trabajan. Dos meses después, otro decreto-ley otorgó cédula de identidad a los extranjeros que acreditaran ser residentes permanentes; y en septiembre del mismo año, una resolución de la DNM (2016) creó la residencia precaria, un "certificado de autorización de residencia precaria y para ejercer actividades remuneradas para quienes estén regularizando la permanencia, por 180 días renovables". Esta figura de residencia precaria se mantuvo a lo largo del tiempo, generando una suerte de limbo en el que el migrante está indocumentado, ya que no tiene documento argentino, pero no es ilegal. Puesto que es renovable hasta que cesen las condiciones que le dieron origen, en la actualidad hay migrantes cuyas residencias precarias, renovadas periódicamente, tienen tres o cuatro años de antigüedad.”<sup>18</sup>

En 1967, por medio del decreto-ley 17.498 se aumentaron los montos de las multas destinadas a transportistas intentando un mayor control sobre el ingreso de inmigrantes de países limítrofes y vecinos carentes de la documentación exigida por la Dirección Nacional de Migraciones.

En 1969 y en el medio de graves convulsiones sociales, el decreto ley 18.235 autoriza expresamente al Poder Ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que, con residencia permanente o transitoria “atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público”.

“..Esta normativa vuelca todo el poder de policía sobre el migrante, y los controles que se hacen sobre transportistas y empleadores son a los efectos de asegurar que ellos también los vigilen. A diferencia de la ley Avellaneda, ya no se considera que el Estado deba proteger al inmigrante de posibles abusos por parte de transportistas, empleadores o dadores de alojamiento. En realidad, pareciera que el rol del Estado ya no es más la protección y fomento de la inmigración, sino más bien su regulación, pero no desde el punto de vista del control del ingreso, sino del control de la permanencia...”

#### **5.4 Legislación de los años 70´**

“..Entre 1970 y 1971 una serie de decretos no hacen más que aumentar la fragmentación y la coyunturalidad de la normativa migratoria. El decreto 46/70 fijó políticas nacionales, y entre ellas referidas a la inmigración: "impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población -es

---

<sup>18</sup> Pacecca, M.I. Op.Cit.

decir, reforzar la naturaleza latina del pueblo argentino- y teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo y seguridad...”.<sup>19</sup>

Así y todo, tres decretos de 1971 legislan para los inmigrantes ilegales provenientes de países limítrofes a fin de facilitar su regularización:

- 1) Dec. 4419/71: que exime o reduce el pago de la tasa de radicación a los inmigrantes ilegales siempre que justifiquen que el pago excede sus posibilidades económicas.
- 2) Dec. 3206/71: establece que los ilegales con menos de tres años de residencia pueden solicitar la radicación temporaria por un año
- 3) Dec. 682/71: permite a los inmigrantes ilegales con menos de tres años de residencia iniciar el trámite para regularizar su situación migratoria y, al mismo tiempo, obtener un permiso para trabajar y alojarse.

## **6. Legislación en materia migratoria de la dictadura militar -1976/1983-**

Entre 1976 y 1983, el gobierno militar dicta una cantidad de decretos que legislan sobre cuestiones específicas, aumentando así la casuística y la complejidad de la legislación migratoria. (Ej: Dec. 464/77 que ofrece condiciones especiales de radicación a migrantes con capital; Dec. 1835/77 que simplifica los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayores de 66 años; o Decs. 1483/76 y 1966/77 que convocan a los extranjeros que residen ilegalmente en el país a presentarse ante la autoridad migratoria para regularizar su situación, aclarando que es únicamente para los que no pueden regresar a sus países de origen "por razones políticas, sociales, raciales o religiosas").

Como referencia a la Política de Población global de esa época, puede mencionarse al Decreto 3838/77. En sus considerandos puede mencionarse como problemática prioritaria el bajo crecimiento de la población y la distorsionada distribución regional de la población.

Así los objetivos prioritarios plasmados en esta norma son:

- a) incrementar sensiblemente el ritmo de crecimiento demográfico
- b) elevar la calidad de la población en cuanto a su nivel cultural, salud, educación, eficiencia económica, etc...
- c) lograr una distribución más equilibrada de la población.
- d) Poblar con residentes nacionales las zonas de frontera mediante inversiones productivas y una firme decisión política.

---

<sup>19</sup>Idem.

Como políticas inmigratorias externas propone:

- a) incrementar la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable
- b) crear fuentes de trabajo para la mano de obra inmigrante
- c) promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados}
- d) facilitar el ingreso con capital propio
- e) organizar un régimen de ingreso que permita la selección y encauzamiento de los inmigrantes limítrofes<sup>20</sup>

Durante este período se dicta una nueva ley de Nacionalidad y Ciudadanía (21795/78) sumamente restrictiva que fue derogada en su totalidad por la ley 23.059 de 1984, retomando el régimen previsto por la ley 346 que mantiene su vigencia..

### **6.1 Ley Nacional de Migraciones de 1981.**

La normativa migratoria actual está basada en la ley 22.439 aprobada durante la última dictadura militar (1976-83). Conjuntamente con sus subsecuentes reglamentaciones de 1987 y 1994 establece una política que favorece la inmigración europea a la vez que intenta limitar la migración legal de otros países latinoamericanos.

La ley 22.439, llamada "Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración" se sancionó el 23 de marzo de 1981 como una norma que sustituye toda la legislación vigente respecto del tema migratorio. Esa ley se presenta como una respuesta a la falta de una política global y como un intento de actualizar y especificar las políticas migratorias. Fomenta la inmigración de "extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración a la sociedad argentina", resaltando la preferencia indicada en la Constitución Nacional, que favorece la inmigración europea.

Es el Poder Ejecutivo el que a propuesta del Ministerio del Interior establece los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determina las zonas del interior del país que se consideran prioritarias para el poblamiento y adopta medidas para promoverlo.

Los considerandos argumentan la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Es más, se afirma que uno de los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional es aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo.<sup>21</sup>

La ley establece las distintas categorías para la inmigración, distinguiendo a los inmigrantes transitorios, temporarios y permanentes. Protege directamente a las personas

---

<sup>20</sup> Conf. Novick, Susana. "Políticas de población en la Argentina actual. Análisis comparativo entre la dictadura militar y la democracia" Ponencia presentada en las II Jornadas argentinas de estudios de población . Bs. As, agosto de 1993.

<sup>21</sup> Idem

que entran como residentes permanentes, afirmando su goce de los derechos constitucionales, pero no hace mención a los derechos que corresponden a personas en otras condiciones, o sea, los residentes temporarios, transitorios, o ilegales.

En materia de expulsiones, es el Ministerio del Interior quien puede expulsar a todo extranjero "cualquiera sea su situación de residencia" cuando:

- a) resulte condenado por juez argentino por delito doloso con pena mayor de 5 años
- b) realizare en el país o en el extranjero actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público.<sup>22</sup>

## **7. Advenimiento de la democracia**

Luego de la dictadura militar sufrida, el modelo de sociedad ideado priorizó el retorno al sistema democrático y la protección del nivel de vida de los sectores medios y asalariados.

En materia migratoria, además del decreto de 1984 que dispone una amnistía (ver infra), durante 1985, una serie de resoluciones de la D.N.M, fundamentadas en "las tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país", endurece notablemente la radicación de extranjeros.

### **7.1 Amnistía de 1984**

En marzo de 1984 se dicta un decreto de amnistía, por la cual se permite otorgar radicación definitiva a todos los extranjeros que acreditaran residencia con anterioridad al 30-2-1983.

Para acogerse a esta medida se debía presentar una solicitud dentro de los 180 días de vigencia y cumplir con los requisitos comúnmente exigidos: identidad, residencia, aptitud psicofísica y carencia de antecedentes penales. Varios y contradictorios son los argumentos presentes en los Considerados de esta norma. En primer término se afirma que la existencia de extranjeros -de diversas nacionalidades- en situación migratoria irregular se debe a "la aplicación de una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman", no explicitando las características de esta política. Por otra parte se argumentó la necesidad de sanear la situación de irregularidad de los extranjeros anunciándose que a partir de la regularización se aplicaría "una política migratoria firme, racional".

Se intentó asimismo, paliar la situación de injusticia que ejercen los empleadores cuando pagan muy bajos salarios o los extranjeros ilegales, quienes a su vez compiten con la mano de obra local. Finalmente se cito el preámbulo de la Constitución Nacional como norma inspiradora de una política de "puertas abiertas" (Dec. 780/84).

---

<sup>22</sup> Para un análisis pormenorizado de la Ley Nacional de Migraciones y su inconstitucionalidad, puede consultarse el ANEXO I del presente capítulo.

## **7.2 Resoluciones de 1985**

Contradictoriamente, en 1985, la Dirección Nacional de Migraciones dictó una Resolución por la cual, argumentándose una grave crisis económica, se formuló una política inmigratoria restrictiva. En efecto, son las "tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país" las que obligan "o adoptar las medidas restrictivas que regulan el ingreso de extranjeros de acuerdo o la capacidad de recepción".

Sólo se aceptarían solicitudes de regularización migratoria de aquellos extranjeros que hubieran ingresado con anterioridad al 8-8-1985. Quedaban exceptuados: a) los padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios, b) técnicos, artistas, o deportistas de reconocido solvencia; c) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos, d) migrantes con capital propio suficiente para desarrollar actividades productivas.

Por otro parte, los extranjeros residentes transitorios admitidos con posterioridad al 7-8-1985 debían abandonar el país al expirar el plazo de permanencia autorizado.

## **7.3 Decreto Reglamentario 1437 de 1987.**

En 1987, el gobierno radical dicta un decreto por el cual se reglamentó la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración dictada por el general Videla en 1981. La norma establece las zonas prioritarias a poblar, los montos de las franquicias y bienes que se permite introducir a los inmigrantes y los recursos del Fondo Nacional de Poblamiento.

Por el mismo decreto se aprobó un Reglamento de Inmigración, cuyos 180 artículos profundizan la tendencia de delegar en la D.N.M. los criterios de admisión de extranjeros, es decir la fijación de la política y la visión policial del fenómeno.

La citada Dirección puede recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar ingreso y egreso de personas; y en el caso que fuera ordenada su expulsión detenerlo -por un plazo razonable- para asegurar el cumplimiento de la medida ordenada (Dec. 1434/87).

En este decreto que reglamentó la ley 22.349 y derogó el Reglamento Migratorio vigente hasta ese momento (decreto 4418/65) resulta fundamental el art. 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva .<sup>23</sup>

Se especifica que sólo se concederá residencia (permanente o temporaria) a:

a) profesionales, técnicos o personal especializado requeridos por empresas o personas establecidas en el país

b) empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas

c) científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia en el orden cultural, social, político, etc.

---

<sup>23</sup> Novick, Susana. Op. Cit.

d) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad industrial, comercial, agropecuaria, minera o pesquera, circunstancia que se deberá acreditar debidamente a juicio de la autoridad de aplicación

e) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos

f) extranjeros que por sus especiales condiciones o circunstancias personales revistan un especial interés para el país

g) padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios o de las personas mencionadas en los incisos precedentes.

Respecto al inc. F), una resolución posterior de la Dirección Nacional de Migraciones (700/88) estipuló que: "corresponde valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de los países europeos, de los que han provenido mayoritariamente las corrientes inmigratorias que han servido de base al crecimiento y desarrollo de nuestra nación, que con los países aludidos nos unen lazos sanguíneos, similitud de costumbres, identidad de creencias, razones de por sí valideras para considerarlos comprendidos en el régimen de excepciones preceptuadas en el Art. 15 inc. f) del decreto 1434/87".

## **8. Alternancia democrática.**

En 1989 se produce la primera alternancia de partidos gobernantes por vía electoral, desde la aprobación de la Ley Saenz Peña. En esta etapa, la estrategia implementada tiene por objetivo limitar la intervención económica del Estado y descentralizar sus funciones sociales. Partiendo del argumento de una grave emergencia de la economía nacional y del colapso del Estado de Bienestar, se implementa una reforma administrativa, institucional y económica que pretende prioritariamente eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria cumpliendo, asimismo, con la deuda externa.

### **8.1 Decreto 1013 de 1992**

En relación con el tema migratorio, en junio de 1992 el Gobierno del Dr. Menem dictó un decreto que dispone extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. Así, se incorporó un nuevo artículo al Reglamento de Migraciones aprobado durante el gobierno anterior, por el cual la Dirección Nacional de Población y Migraciones, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del peticionante.

Hasta tanto se evalúe dicha información la D.N.M. está facultada para otorgar una radicación temporaria por el término máximo de dos años. Una vez cumplimentado estos requisitos, y no hallándose el solicitante comprendido en alguno de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento, la radicación temporaria se convierte automáticamente en permanente (Dec. 1013/92).

## **8.2 Amnistía para inmigrantes de países limítrofes de 1992**

Un día después, se dictó una norma por la cual se otorga una amnistía o los ciudadanos nativos de países limítrofes. La norma favorece a todos aquellos que ingresaron al país hasta el 31-12-1991. Quedan exceptuados: a) los residentes transitorios ingresados para someterse a tratamiento médico; b) los extranjeros ingresados en virtud de visación diplomática oficial o de cortesía; C) los asilados políticos; d) aquellos que estén incluidos en alguna de la inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento de Migraciones.

La misma norma suspendió para los nativos de países limítrofes las restricciones previstas en el artículo 15 del decreto de 1987, hasta tanto se fijen los nuevos criterios de política migratoria, suspendiéndose también las medidas de expulsión o conminación para hacer abandono del país, dictadas contra aquellos extranjeros cuya situación migratoria pueda resolverse mediante la aplicación de la amnistía.

Asimismo, se le encomendó al Ministerio del Interior elaborar y elevar al Poder Ejecutivo un proyecto que contenga los nuevos lineamientos de política de población y criterios de política migratorio.

Finalmente, suma importancia reviste la derogación, 15 años después del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población.

La amnistía fue prorrogada hasta fines de octubre de 1993, y posteriormente un nuevo decreto la extendió hasta el 31 de diciembre del mismo año (Dec .864/93, Dec.1906/93).

## **8.3. Decreto 277 de 1993.**

En diciembre de 1993 se dictó un decreto que autoriza o la Secretaría de Población y a la Subsecretaría de Seguridad Interior -ambas dependientes del Ministerio del Interior- a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos.

Por otro parte, la DNM puede disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que habiendo ingresado ilegalmente, fuera sorprendido "in fraganti" cometiendo un delito de acción pública; y de aquel extranjero que no justificase fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupa. El Poder Ejecutivo basó la legitimidad de esta severa norma, en el grave problema provocado "por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social". Este decreto preanunció la clara política restrictiva que respecto de los limítrofes se sancionó posteriormente (Dec. 277/93).

## **8.4 Decreto Reglamentario 1023 de 1994**

En efecto, en junio de 1994 se aprobó una norma por lo cual se establecieron los nuevos criterios de admisión. En sus Considerandos se sostuvo que el actual gobierno se encuentra en una etapa de "reformulación de objetivos de la política de población, y en

particular de la migratoria", y que dado el proceso de integración, la medida resulta propia de una etapa de transición. Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad y se puntualizó la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en nuestro país a fin de resguardar los intereses nacionales".

Se fijaron nuevos criterios de admisión. La DNM solo otorgará residencia permanente o temporaria en el país a: a) padre, cónyuges o hijos de argentinos; b) religiosas; c) estudiantes; c) trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato por escrito, e) artistas a deportistas, f) empresarios u hombres de negocio, g) representantes de empresas extranjeras, h) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas, i) rentistas o pensionados, j) personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del Interior, por sus especiales condiciones revistan interés para el país, k) extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial.

En síntesis, se establece una clara política restrictiva, con el agravante de que se amplían las facultades del Poder Ejecutivo, y la ambigua redacción de dos artículos que deja en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada.

La modificación más importante que introduce es en el artículo 15, donde reagrupa algunas categorías y agrega una: e) trabajadores contratados siempre que la contratación se celebre por escrito, sin quitar la referida a migrantes con capital propio ni a los extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen un tratamiento especial. Entre las inhabilidades absolutas de admisión cita el "permanecer ilegalmente en el país por más de 30 días corridos" (esto era una inhabilidad relativa para el 1434/87). Sólo excepcionalmente se otorgará residencia permanente a los extranjeros que se encuentren residiendo legalmente en el país; es decir que quien entra como turista, o estudiante, sólo excepcionalmente puede acceder a la residencia permanente.<sup>24</sup>

Por otra parte, este decreto requiere la existencia de un contrato de trabajo con firmas certificadas como requisito para el trámite de residencia. Dada las pautas laborales en que se desarrolla la mayor parte de la población migrante (trabajo en negro, subempleo o en el mejor de los casos cuentapropismo), este requisito constituye la valla mas seria que se puede pensar para la regularización de la población de extranjeros ilegales.

De la lectura comparativa de ambos Reglamentos surge claramente que ahora existe un mayor control y concentración del poder de decisión en el Ministerio del Interior, y consecuentemente, una menor delegación de funciones en la D.N.M. En términos generales es más restrictivo que el anterior, pues se amplía la categoría de "absolutamente inhabilitados", la que ahora incluye a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecen más de 30 días ilegalmente en el país, mientras que los que permanezcan menos de 30 días son considerados "relativamente inhabilitados". Se estipulan también minuciosas limitaciones para ejercer una actividad lucrativa (DEC. 1023/94).

---

<sup>24</sup> Conf. Pacecca. M.I. Op. Cit.

## **9. Creación de Comisiones Parlamentarias.**

Durante esta etapa se han creado, en el ámbito del Congreso dos nuevas Comisiones, con competencia para formular política migratoria. La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de septiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solano, que mencionaba a la deformación geopolítica derivada de la gran concentración poblacional alrededor de la Capital Federal, como un fenómeno resultado de la falta de planificación tendiente a mejorar la distribución poblacional. Asimismo, sostenía que las migraciones internas y externos necesitaban una adecuada planificación demográfica, reconociéndose como esencial el problema de la desertificación territorial patagónica.

A ella le «corresponde dictaminar en todo lo vinculado a las políticas de población y desarrollo, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano, asentamientos poblacionales, prevención y control de la desertificación territorial.

Del análisis de los expedientes tratados y de las Ordenes del Día recopiladas, podemos apuntar que los temas que más preocuparon a los legisladores son los siguientes:

Aborígenes, inmigración, desertificación, tierras Fiscales, Censos de artesanos y de discapacitados, Vivienda, Educación Poblacional, Ecología y Política Poblacional, Emigración, Colonización.

No se aprobó ningún proyecto de ley, excepto el que declara de interés nacional el del INTA sobre desertificación de la Patagonia. Solo encontramos declaraciones, resoluciones y pedidos de informes al Poder Ejecutivo.

La Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados se creó el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias. Está formada por dieciséis miembros y tiene por objeto dictaminar y resolver sobre políticas de desarrollo poblacional, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano y rural, y asentamientos humanos.

Según las Ordenes del Día recopiladas, las materias abordadas fueron las siguientes: Migraciones y Aborígenes, políticas de Población, Educación.

El tema migratorio aparece claramente como el mas importante. Dentro de él las migraciones externas: a) inmigrante de Europa del Este y Oriental, b) inmigrantes orientales, c) inmigrantes limítrofes.

## **10. Recientes modificaciones legislativas y administrativas.**

Desde el advenimiento de la democracia, las modificaciones introducidas desde el Congreso Nacional a la ley general, contienen meramente cambios secundarios. Así, en 1988 la ley 23.564; en 1990 la ley 23.860; en 1991 la ley 24.008; y en 1994 la ley 24.393, enmiendan el texto original sólo en relación a la necesidad de actualizar los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y ciertas competencias.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, por su parte, ambos gobiernos democráticos, presidencias del Dr. Alfonsín y del Dr. Menem, han dictado sendas amnistías inmigratorias -en 1984 y 1992-, y han reglamentado la ley Videla -en 1987 y 1994- respectivamente

### **10.1 Decreto 1117 de 1998**

El cambio reciente de mayor relevancia, se produjo durante 1998 y fue la aprobación del decreto del Poder Ejecutivo N° 1117. Lamentablemente dicho decreto, que introduce modificaciones en la reglamentación de la Ley Videla, constituye un paso atrás en la política inmigratoria argentina.

Este decreto, originado en el Ministerio del Interior, con la intervención de su Dirección de Asuntos Jurídicos, introduce reformas al Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 durante el actual gobierno del Dr. Menem, y modifica un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87, firmado durante el gobierno del Dr. Alfonsín, mediante el cual se estableció una reorientación de la política migratoria.

Los considerandos del decreto hacen mención a la necesidad de salvar la omisión del pago de tasas retributivas de servicios por trámites iniciados ante los consulados argentinos en el exterior, ya que a dicha omisión resulta en un tratamiento desigual respecto de las personas que los inician en el territorio nacional. El decreto destaca así la posibilidad de reducir el costo del trámite en todas sus instancias, de manera que esta erogación no sea en sí misma un obstáculo para los trabajadores inmigrantes, como los que provienen de nuestra propia región.

La norma se encuadra dentro de los términos establecidos por la Ley General y de Fomento de las Migraciones, que deja a la posterior reglamentación la definición de los montos, requisitos y modalidades de las tasas retributivas de servicios, así como la facultad del Poder Ejecutivo para actualizarlos. En este aspecto, dicha ley se basa en las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo -por el artículo 99, inciso 2° de la Constitución Nacional- para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación.

El decreto de 1998 que comentamos modifica tres artículos del Reglamento. La nueva redacción del artículo 32 amplía la competencia de la DNM, mientras se las recorta a la autoridad consular argentina.

En efecto, la nueva norma deroga la facultad que tenían con anterioridad las autoridades consulares para resolver la admisión de extranjeros que se encuentran en el exterior, cuando es solicitada por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contratan a estos extranjeros para realizar trabajos en nuestro país. En la actualidad, los pedidos de admisión sólo se tramitarán y serán resueltos por la DNM. Asimismo, las solicitudes que formulen los propios extranjeros pretendiendo radicarse en nuestro país en razón de un contrato celebrado con alguna empresa, también deberán ser aprobadas únicamente por la DNM. Por otra parte, se deroga la competencia que tenía el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para tramitar las solicitudes de admisión de miembros de órdenes religiosas, colocándosela ahora bajo la jurisdicción de la Secretaría de Culto de la Presidencia de la Nación.

Asimismo, se crea una tasa de 200 pesos para el trámite de solicitud de admisión - como residente permanente o temporario- que se realizare ante los consulados argentinos, otorgándosele a la DNM la facultad de establecer el procedimiento para el pago y transferencia a la República de los importes.

En relación con el artículo 34, que establece las facultades de los consulados argentinos para diferentes funciones, se modifica el inciso b) que los facultaba para otorgar permisos de "residencia temporaria" por un período de hasta un año, excepto para extranjeros contratados por empresas para trabajar en la Argentina. En este caso sólo será competente la DNM.

En relación con el artículo 36, la nueva redacción agrega como facultad de la DNM, la posibilidad de otorgar a los extranjeros residentes legales cambio de calificación dentro de la categoría transitoria en cualquier caso; y de ésta a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado. Esta última circunstancia sólo será aplicable a aquellos extranjeros que hubieren ingresado al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto, salvo excepción justificada a criterio del Ministerio del Interior.

Su artículo 15 explicita cuándo la DNM podrá conceder la residencia temporaria o permanente a extranjeros que intenten entrar al país, luego de la fecha del decreto, estableciendo los lineamientos de una nueva política migratoria.

La reforma introducida en el inciso e) deroga la mención a religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos y la sustituye por la de trabajadores contratados por empresas establecidas en nuestro país, siempre que el contrato se haya celebrado por escrito. Se puntualiza asimismo, que cuando la actividad a desarrollar por el extranjero implique el otorgamiento de vivienda u otras prestaciones complementarias, éstas deberán ser verificadas por la autoridad competente.

Asimismo, se estipula en diez pesos la tasa retributiva de servicios por renovación de residencia precaria.

La exigencia de un contrato de trabajo por escrito de plazo mayor a un año, como condición esencial para poder ejercer actividades lucrativas legalmente en nuestro país, así como la necesaria verificación por parte de las autoridades competentes del otorgamiento de ciertas facilidades -vivienda, etc.- nos demuestran el espíritu restrictivo de la norma recientemente aprobada.

Por otra parte, resulta limitativa la reforma que establece que, a partir de la entrada en vigencia de este decreto, ya no podrán los inmigrantes cambiar de categoría transitoria a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado.

De los cambios introducidos en relación a las facultades de los consulados argentinos en el extranjero surge un recorte en las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta temática y, simultáneamente, un avance de la DNM, dependiente del Ministerio político, quizá como respuesta al protagonismo asumido por aquél.

Sin embargo, reiteramos que el decreto que estamos analizando implica un avance del poder del Ministerio del Interior en esta materia, recortando atribuciones que la Cancillería poseía, al someter al ámbito exclusivo de la DNM la ejecución política relacionada con los inmigrantes contratados, y simultáneamente tornándola más restrictiva.<sup>25</sup>

## **10.2 Nueva legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Recientemente y en el marco de la nueva organización jurídico-institucional autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad ha dictado una serie de normas que, si bien no se relacionan específicamente con inmigrantes, tienden a resolver la problemática concreta de los extranjeros en el ámbito de la Ciudad.

### **10.2.1 Ley sobre inscripción de alumnos indocumentados en las escuelas**

Cabe destacar, entre ellas, la ley del 4/6/99 respecto a la inscripción de alumnos indocumentados en escuelas de esta Ciudad. Se ha regulado a través de esta normativa uno de los problemas más comunes que venían sufriendo los inmigrantes indocumentados, muchos de ellos provenientes de países limítrofes y vecinos. Como se reseñara en el análisis de la Ley vigente (AnexoI), el art. 102 de la ley 22.439 establece que :“Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos, a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de “residentes permanentes” o “residentes temporarios”, debidamente habilitados a tales efectos”.

Esta norma ha creado innumerables inconvenientes a inmigrantes limítrofes y vecinos cuyos hijos menores eran privados del acceso a la educación por carecer de la documentación requerida.

Advertida esta situación en la Ciudad de Buenos Aires, y fundándose en la propia Constitución de la Ciudad, en la Convención de los Derechos del Niño, en los recientes Convenios de migraciones suscriptos con Perú y Bolivia, el cuerpo legislativo local ha optado por disponer la obligatoriedad de la inscripción de los alumnos/as menores de 18 años con o sin documento de identidad. A fin de realizar dicha inscripción se reconoce la validez de cualquier documentación que presente o la información que proporcione el interesado o sus representantes legales.

Por otra parte, se reconoce expresamente la posibilidad de extender cualquier certificado a los alumnos que no hayan regularizado su situación migratoria. Dichos certificados se confeccionarán con los datos registrados por el establecimiento educativo sin perjuicio de las correcciones que pudieran corresponder una vez finalizado el trámite migratorio.

---

<sup>25</sup> En el ANEXO II del presente capítulo se adjunta un cuadro sinóptico de la evolución legislativa en materia migratoria hasta el año 1998.

Resulta particularmente interesante destacar que esta norma además, encarga al Poder Ejecutivo local, a través de la Secretaría de Educación establecer mecanismos de asesoramiento y asistencia a los alumno/as extranjeros y a sus representantes legales para la tramitación de la regularización de su situación migratoria permanente o temporaria.

Es claro el carácter innovador de esta normativa local y sin dudas constituye un avance importante no sólo en la solución de problemas concretos de la población migrante sino sobre todo en crear un mecanismo de asesoramiento oficial en la gestión del trámite migratorio.

### **10.2.2 Ley sobre Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires**

Otro avance concreto que se ha realizado en la Ciudad de Buenos Aires puede comprobarse en el dictado de la Ley 114 de la Ciudad (3/2/99)

Esta normativa, no específicamente referida a la problemática migratoria, crea un marco general de protección y acceso de derechos en condiciones de igualdad para todos los niños y adolescentes de la Ciudad, sin restricción alguna.

Cabe mencionar al respecto, la amplia protección del derecho a la salud y a la educación previstas en los arts. 22, 23, 28, 29 que fija garantías mínimas de prestación y medidas concretas a adoptar por el gobierno local a fin de efectivizar dichos derechos.

Por otra parte, la misma norma establece en su art. 14 medidas de protección de identidad, entre las cuales se obliga al Gobierno de la Ciudad a: “garantizar la inscripción gratuita de niños y niñas inmediatamente después de su nacimiento. En ningún caso la indocumentación de la madre o del padre es obstáculo para que se identifique al recién nacido o a los menores de 18 años de edad”.

Nuevamente, de esta forma se intenta resolver problemas concretos que afronta la población migrante en forma cotidiana. La falta de recursos, dados los altos costos administrativos, es un factor relevante en materia de indocumentación, y la situación de los niños cuyos padres no han regularizado su situación migratoria sólo provoca un mayor número de indocumentados con la restricción en el ejercicio de sus derechos que ello trae aparejado.

### **10.2.3 Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires.**

También en el transcurso del presente año, y dentro del marco general de una Ley Básica de Salud (nro. 153) dictada para la ciudad de Buenos Aires, se garantiza a todas las personas en su relación con los servicios de salud: “.1) El respeto a la personalidad, dignidad e identidad individual y cultural, 2) La inexistencia de discriminación de orden económico, cultural, religioso, racial, de sexo, ideológico, político, moral, de enfermedad, de género o de cualquier otro orden.”

Específicamente, el art. 2 de la ley determina que: “Las disposiciones de la presente Ley rigen en el territorio de la Ciudad y alcanzan a todas las personas sin excepción, sean

residentes o no residentes de la Ciudad de Buenos Aires” y el art. 3 define al derecho a la salud integral como “ e) la cobertura universal de la población”.

Este es otro supuesto en la Ciudad de Buenos Aires por el cual, a través de una normativa específica, se comprueba un avance en el acceso a derechos básicos de la población en general y de los migrantes en particular tratando así de paliar los perjuicios que la Ley de Migraciones provoca y que se reseñan en el Anexo I.

## **11. Propuestas legislativas de 1994 a 1998**

Si bien no se han comprobado cambios legislativos de mayor relevancia, en los últimos años se han presentado una cantidad de proyectos de ley que han tenido mayor o menor repercusión en la sociedad argentina.

Ninguno de ellos ha alcanzado el consenso necesario para conseguir su aprobación pero sin lugar a dudas marcan tendencias que están siendo seguidas por la dirigencia política al momento de pensar en materia migratoria y demuestran que el fenómeno migratorio continúa siendo un tema relevante para los legisladores argentinos.

Asimismo se puede observar que el tema migratorio aparece contradictoriamente visualizado por el Poder Ejecutivo. En efecto, mientras el Ministerio del Interior coloca el énfasis en una política de mayor control y crecientes restricciones para solucionar el problema de los migrantes ilegales, el Ministerio de Relaciones Exteriores prefiere firmar convenios con cada uno de los países vecinos, en términos más flexibles, y en consideración a cada una de las relaciones bilaterales.

Las iniciativas presentadas se originan en un amplio espectro político (partidos mayoritarios) y la técnica legislativa empleada comprende varias estrategias: enmendar la ley militar vigente; solicitar la aprobación de normas internacionales para posibilitar su aplicación dentro del país; y sustituir totalmente la ley vigente por una nueva norma.

Las reformas que se pretenden introducir se basan en tres ideas: la protección de los derechos humanos y/o los derechos de los trabajadores migrantes, la necesidad de actualizar la legislación, y finalmente la necesidad de reforzar el control policial sobre los flujos .

### **11.1 Proyecto de Reforma de 1994**

En diciembre de 1994 fue elaborado un proyecto de ley que pretendía sustituir la ley de Videla por una nueva titulada Ley de Migración y Extranjería. Este proyecto fue presentado por el diputado Muñoz y por los demás miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados.

Consta de 108 artículos, divididos en los siguientes títulos: I Autoridades de aplicación; II Consejo Nacional de Migraciones, III Ingreso, permanencia y egreso; IV Impedimentos de admisión y permanencia; V De los extranjeros; VI De los medios de

transporte internacional; VII De quienes den trabajo o alojamiento; VIII Multas; IX Del régimen de los recursos; X Tasas retributivas de servicios; XI Documentación para extranjeros; XII Argentinos en el exterior, y XIII Disposiciones complementarias. En los fundamentos de dicho proyecto, se citan como antecedentes, cinco reuniones regionales de trabajo organizadas en diferentes puntos del país, "a las cuales se invitó a participar a los gobiernos ejecutivos y legislativos provinciales, con el fin de obtener una clara unificación de criterios en cuanto al contenido de una política legislativa migratoria".

Se parte de la noción de que la legislación vigente está desactualizada, y que las provincias deben ser protagonistas en el diseño de la nueva política nacional migratoria. Asimismo, se admite la necesidad de derogar la ley Videla, dado que la "doctrina de la seguridad nacional" es su ideología subyacente.

Un avance de este proyecto en relación a la ley Videla lo constituye la explicitación de quiénes pueden pertenecer a una u otra categoría. Por otra parte, similar es el tratamiento dado a la posibilidad de los inmigrantes -legales e ilegales- de desarrollar tareas lucrativas, así como las sanciones de aquellos que infringieran esta normativa.

Los fundamentos sostienen "Legislar con una visión de futuro y ecuanimidad en el espíritu y respeto por la condición humana ha sido la intencionalidad con que el equipo técnico ha trabajado en el desarrollo de la presente ley (...) Es posible para nuestra nación desarrollar estrategias de promoción en donde se puedan compatibilizar la explotación de recursos materiales junto a la posibilidad de desarrollo humano mediante migraciones ordenadas en una verdadera integración". El proyecto nada dice sobre la diada colonización-inmigración, de larga tradición en nuestra legislación migratoria.

## **11.2 Proyectos de Reforma de 1996**

En mayo de 1996 fue firmado por algunos diputados opositores un proyecto de ley que proponía la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990.

Los fundamentos del proyecto hacen referencia a la reciente modificación constitucional, realizada en 1994, con relación a los tratados internacionales, los que al ser aprobados por el Congreso obtienen jerarquía constitucional.

La protección de los derechos humanos es citada como el principio básico que sustenta el proyecto de ley. Se pretende "fijar los límites del propio Estado, no para negar el derecho de fijar su política migratoria, sino para amparar y proteger los derechos de los migrantes". "El acceso a servicios de salud, educación, justicia, trabajo y vivienda en condiciones de igualdad, y contra toda discriminación es un objetivo que todo Estado moderno debe asegurar".

También en 1996, fue presentado por los diputados de la oposición Elisa Carrió y Víctor Fayad, un proyecto de ley que modifica cuatro artículos, deroga cinco y sustituye el título X "De la revisión de los actos decisorios", de la ley 22439.

Se fundamenta en la necesidad de derogar y modificar, sin dilación alguna, las disposiciones de la ley Videla "violatorias de derechos humanos fundamentales", reconociendo, asimismo, la necesidad de una revisión global de la legislación vigente. Se modifica el artículo 39, que posibilita la expulsión de todo extranjero por la autoridad de migración actuante, ante la sola constatación de que la persona ha ingresado al país por un lugar no habilitado, o eludiendo cualquier forma de control migratorio.

El proyecto establece la intervención de un juez competente, quien será el encargado de ordenar la expulsión. El artículo 40 también se modifica, con relación a la necesidad de que, ordenada una expulsión, será el juez quien pueda disponer una detención, hasta cumplir la expulsión: "la orden de privación de libertad deberá ser emanada de un juez competente".

Coherentemente, al sustituirse el Título X "De la revisión de los actos decisorios", se introduce un nuevo recurso de apelación contra las resoluciones del Ministerio del Interior o de la Dirección Nacional de Migraciones, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contenciosos Administrativo.

Aquí se argumenta la obligación de "garantizar el derecho a la defensa de toda persona para ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley". Se derogan los artículos correspondientes al Título XIII "De las sanciones accesorias", en los que se establece la posibilidad de que el Ministerio del Interior decreta la expulsión de todo extranjero que atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden interno.

Se derogan también dos artículos que prohíben a los extranjeros ilegales, el acceso a las escuelas y a los hospitales públicos y privados, dado que éstos artículos "resultan violatorios del pleno goce y ejercicio de los derechos a la educación y a la salud". Finalmente, se derogan facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, con el fin de proteger la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia privada y el derecho de defensa".

### **11.3 Proyecto de Reforma de 1997**

Como contrapartida a estas propuestas de modificación, el bloque de legisladores oficialistas, elaboró en junio de 1997 un proyecto de ley que propone modificar quince artículos de la ley vigente.

Presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo, fue retirado posteriormente frente a la reacción adversa de numerosas instituciones y grupos pertinentes.

Este proyecto originó un encendido debate en la sociedad argentina, ya que modifica varios artículos de la ley de Videla, en general disponiendo mayores restricciones para los inmigrantes.

En efecto, se reforman las categorías de admisión, y explícitamente se establece que las personas que ingresen por razones laborales deben peticionar sólo mediante escritura pública.

Por otra parte, se delega en el Poder Ejecutivo nacional el establecimiento de los requisitos, plazos, etc. a los que deberá ajustarse la admisión para residentes permanentes, temporarios y transitorios.

Se crean dos nuevas categorías de residentes permanentes: aquellos extranjeros que hubieran adquirido bienes inmuebles o de capital en el país, y aquellos que hubieran realizado depósitos intransferibles en dinero en efectivo.

La justicia federal es competente para entender en los delitos relacionados con la inmigración ilegal. Lo novedoso del proyecto es que introduce altas multas de 500 a 50 mil pesos aplicables a aquellas personas que dieran trabajo o alojamiento a migrantes ilegales.

De lo recaudado en estas multas, el 15% será para aquellos funcionarios que intervengan en las inspecciones "tendientes a detectar la existencia de infracciones". Asimismo, para el caso de que la constatación de la infracción se hiciera gracias a una denuncia: "el 15% del monto de la multa impuesta se destinará a la persona física o ideal que efectuara la misma", denuncia que podrá hacerse "con reserva de identidad". Se aumentan las penas, ahora de 2 a 6 años, para aquellos que cometieran delitos en relación con la inmigración ilegal. Se crea asimismo, un Registro de Inscripción Obligatoria para los que en nombre de otro efectúen trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Y se modifica el artículo 95 de la ley, ampliando las facultades del Ministerio del Interior para expulsar extranjeros cualquiera sea su situación de residencia. Por último, se incorpora a los residentes precarios como posibles alumnos de los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados; nacionales, provinciales o municipales.

Los fundamentos afirman la necesidad de armonizar "el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional a fin de asegurar una adecuada incorporación de los flujos migratorios al seno de la sociedad". Uno de los puntos más importantes resulta la reforma introducida al artículo 12, mediante la cual los extranjeros que ingresen al país como "turistas", no podrán cambiar de categoría.

Dicen los fundamentos: el "sistema (actualmente vigente) es singularmente pernicioso porque permite una violación sistemática del control migratorio ya que alienta el fraude configurado por la declaración del extranjero ante el consulado o en la frontera que, pretextando una finalidad de turismo o esparcimiento, realmente encubre la intención de permanecer en el país".

Cita la legislación de Canadá y Australia, donde también existe esta prohibición.

Importante repercusión obtuvo la presentación de este proyecto ante la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados.

La figura de la delación, incorporada por primera vez en la legislación referida a migraciones, fue la que originó duras críticas desde los sectores sociales y políticos opuestos al proyecto. Finalmente, fueron los propios funcionarios del gobierno quienes dejaron de apoyar la iniciativa, dado el firme rechazo que ésta suscitara.

Como mencionáramos anteriormente, el artículo 48 del proyecto es sin dudas el que produjo mayor rechazo, debido a la imposición de multas a empleadores que den trabajo a inmigrantes indocumentados o a las personas que los alojen; y la asignación de un porcentaje de esa suma a quienes denuncien esa situación y a los funcionarios que participen de las inspecciones que detecten los contratos ilegales. En pocas palabras, se propone la delación a cambio de una recompensa en dinero.

Afortunadamente, la reacción masiva contra el autoritarismo suspendió el agravamiento de la situación de los inmigrantes. Finalmente, el Presidente de la Nación ordenó desactivar el proyecto de modificación de la Ley de Migraciones. El Ministro del Interior, Carlos Corach, explicó al difundir esa situación que "la delación no compatibiliza con la tradición argentina" respecto de la inmigración.

#### **11.4 Proyecto de Reforma de 1998**

En 1998 el Poder Ejecutivo remitió para su consideración un proyecto de modificación de la Ley Nacional de Migraciones. Este proyecto se envió en medio de una campaña que pretende asociar en forma directa a la inmigración con la inseguridad y que ha comenzado por calificar a los inmigrantes en forma genérica como "ilegales" para referirse a aquellas personas extranjeras que carecen de permiso de residencia en el país.

Este confuso discurso pretende ligar la carencia de permiso de residencia con la comisión de delitos. Por otra parte, se afirma que las personas extranjeras agravan en forma determinante la tasa de desempleo en nuestro país.

El Proyecto remitido por el Ejecutivo, y elaborado en el seno de la D.N.M., extiende aún más las facultades de dicho organismo. El artículo 2 del proyecto le otorga no sólo la competencia para entender en la admisión y otorgamiento de permisos de ingreso o de residencia en el territorio nacional sino también aquellos otorgados en el exterior, restándole facultades al Ministerio de Relaciones Exteriores -a través de sus consulados-- para sumarlas a las excesivas funciones del Ministerio del Interior.

El eje del proyecto está puesto en el aumento del monto de las multas, la prohibición del cambio de condición migratoria y la creación de nuevas causales de expulsión. Sin embargo, en forma contradictoria el Poder Ejecutivo afirma que mediante esta propuesta está protegiendo la dignidad personal de los migrantes.

Por otra parte el Proyecto de Modificación agrava la situación de los migrantes al reformar las causales de expulsión: extranjero condenado a pena privativa de la libertad mayor de 2 años por delito doloso (en la Ley es de 5 años) e incluye como causal la reincidencia.

Además conserva como causal de expulsión el realizar "en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público". La vaguedad en la enunciación de las causas de expulsión es una fuente de potencial arbitrariedad, pues al no especificarse los motivos concretos en que se funda la decisión administrativa de expulsión, se impide el derecho de defensa y el posterior control judicial.

El Proyecto de Modificación no prevé ningún cambio en relación a la facultad de detención sin intervención judicial de la Dirección Nacional de Migraciones.

En su artículo 3 prohíbe el cambio de categoría migratoria lo cual genera una situación de ilegalidad por carecer de la documentación argentina, con los efectos que ello acarrea, pero no disminuye la afluencia de inmigrantes a nuestro país.

Confirmando el carácter represivo del proyecto de modificación, el texto elaborado prevé la creación de nuevos tipos penales, pasibles de severa crítica por defectos de técnica legislativa y por la grave desproporción de las penas establecidas.

Los tipos penales propuestos reinciden en el vicio de incorporar nuevas figuras penales en leyes especiales, atentando contra la unidad y coherencia del Código Penal. De hecho, la previsión de las sanciones que hace el proyecto es completamente desproporcionada si se toma en cuenta la economía de penas establecida en nuestro Código Penal.

## **12. Novedades de 1999**

Durante el corriente año, se pueden comprobar dos cambios relevantes en materia migratoria.

Por un lado la reciente ratificación de los convenios internacionales de migración suscriptos con Perú y Bolivia que se analizarán en el próximo apartado.

Por otra parte, una serie de proyectos de ley se encuentran en pleno tratamiento en las Comisiones de Población del Congreso.

### **12.1 Propuestas de reformas legislativas**

Existen en la actualidad, dos proyectos referidos a cambios globales de la actual ley migratoria, uno referido a una ley de regularización migratoria, y otro que propone el cambio de 16 arts. de la Ley de Migraciones.

#### **12.1.1 Proyecto de regularización migratoria**

La propuesta de ley de regularización migratoria presentada por los Diputados Marelli, Galland y Cafiero y Saggese, surge como contrapartida del intento de modificación de la ley de migraciones impulsada por el poder ejecutivo a fines del año pasado y que fuera reseñado precedentemente. Se reconoce en sus fundamentos, que el Poder Ejecutivo "ha incurrido en una generalización demasiado peligrosa, más bien cercana a la vulneración de los derechos fundamentales de los inmigrantes, al pretender arrogarse facultades discriminatorias en materia de política migratoria, y sin siquiera considerar el proceso de integración regional ..." Asimismo se reconoce la existencia de un discurso oficial tendiente a enlazar al migrante a la idea de falta de empleo, de inseguridad, de marginalidad cada vez que existen situaciones conflictivas como el aumento de la violencia urbana, el desempleo o la criminalidad.

Rescatando los principios constitucionales e intentando "construir un marco jurídico adecuado y eficaz a los trabajadores migrantes y a sus familias" se reafirma la necesidad de un adecuado contralor en el ingreso para prevenir la ilegalidad y evitar las consecuencias represivas que de ello se deriva.

Este proyecto, incluye por un lado una propuesta de regularización migratoria sencilla y más económica (se debe pagar 20% de la tasa migratoria) para el sector de ilegales, que permite acceder a la documentación nacional bajo condiciones similares a las que fijan los convenios firmados con Perú y Bolivia.

Por otro lado, se establece un capítulo especial de creación de tipos penales estatuyendo severas penas para quienes se valen de personas extranjeras con el fin de "cometer delitos graves como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero o atentados contra la democracia".

### **12.1.2 Proyecto de modificación parcial de la Ley de Migraciones**

Otro proyecto propone modificar 16 artículos de la actual ley de migraciones y no hace más que empeorar notablemente la situación de la población migrante. Suscripto por los Diputados Fichetto y Hampi, agudiza notablemente el carácter represivo de la ya excesivamente represiva normativa vigente. Pretende incorporar, con carácter legal, la prohibición para quienes ingresen con residencia temporaria de solicitar el cambio de dicha categoría. A través de esta prohibición, actualmente en vigor vía reglamentaria, se somete a condiciones de ilegalidad, y por lo tanto pasibles de conminaciones y expulsiones a una importante cantidad de población limítrofe y vecina. Los fundamentos son claros y demuestran la falta de comprensión del fenómeno migratorio proveniente de países limítrofes y vecinos: "el sistema es singularmente pernicioso porque permite una violación sistemática del control migratorio, ya que alienta el fraude configurado por la declaración falsa del extranjero..pretextando una finalidad de turismo o esparcimiento, realmente encubre la intención de permanecer en el país".

Asimismo se incorporan formas de pruebas "calificadas" para la prevención del uso de documentación fraguada y la invocación de contratos de trabajo o locaciones de servicios falsos.

También se modifica el régimen vigente en materia de infracciones migratorias y se tipifica el delito de "tráfico irregular de personas".

Probablemente lo más reprochable de este proyecto se relaciona a la ampliación de las causales de expulsión de extranjeros. Se propone que el Ministerio del Interior pueda disponer la expulsión, cualquiera sea su situación de residencia, cuando:

- 1) resulte procesado (ni siquiera condenado) por delitos que tengan prevista una pena máxima superior a tres años y su presencia en el territorio nacional no resulte de interés para las autoridades nacionales argentinas

- 2) se le conceda libertad condicional en una causa en la que resulte condenado por delito doloso a pena privativa de libertad mayor de tres años

3) realice en el país o en el exterior actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la república.

Para tales decisiones se prevé tan sólo un recurso administrativo de apelación ante el Poder Ejecutivo, lo que significa dejar fuera del ámbito judicial cualquier contralor del acto.

### **12.1.3 Proyectos de modificaciones integrales a la Ley de Migraciones**

Las dos propuestas de modificaciones integrales de la actual ley de migraciones, una suscripta por la diputada Lidia Mondelo, y la otra que pretende ser un proyecto consensuado y que se encuentra en elaboración en el seno de la Comisión de Población, intentan de alguna forma dar una respuesta global al problema migratorio.

Ambos reconocen la existencia de un conjunto de derechos de jerarquía constitucional, incorporados al texto de nuestra norma fundamental desde la reforma constitucional de 1994, que la ley vigente viola de forma flagrante.

Asimismo se reconoce en ambos, la posibilidad del cambio de categoría para quienes ingresen como residentes temporarios y la limitación y especificación clara de la facultades de la Dirección Nacional de Migraciones.

Particular mención merece el proyecto "consensuado" al mencionar un "derecho a la inmigración" definido como "un derecho humano elemental que el estado garantiza sobre los principios de igualdad y universalidad para todos los extranjeros. Para ello, se determina que el Estado debe asegurar a los extranjeros, el acceso igualitario a los servicios sociales y bienes públicos, a la salud, a la educación, justicia, seguridad social y a la misma protección, amparo, derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos argentinos."

Se prevé específicamente un sistema de recursos judiciales contra las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones que constituyen un verdadero código de procedimiento en materia migratoria, tendiente a evitar las situaciones de incertidumbre y vulnerabilidad a la que se somete en la actualidad a la población migrante.

Hasta ahora, ninguno de los proyectos reseñados ha alcanzado el consenso necesario para convertirse en normativa aplicable, sin embargo, y quizá como consecuencia no deseada de la campaña xenófoba iniciada por el Gobierno Nacional a principios de año, por primer vez se debate seriamente en el Parlamento la reforma de la legislación migratoria heredada de la dictadura militar. Probablemente haya que esperar la constitución del nuevo gobierno, luego de 10 años de duración del mandato del Dr. Menem, para evaluar qué alternativas se programan en materia migratoria.

### **12.2 Convenios migratorios con Perú y Bolivia**

A partir de 1998 se han firmado convenios bilaterales con países latinoamericanos - Bolivia y Perú- que se refieren a aspectos fundamentales sobre política inmigratoria. Ambos fueron ratificados por el P. Ejecutivo en junio del corriente año, y se encuentran en

pleno proceso de aplicación, siendo la mayor modificación de la normativa vigente aplicable a migrantes bolivianos y peruanos.

Dichos Convenios, constituyen un progreso para resolver los problemas migratorios con países latinoamericanos, desde una nueva perspectiva. Ambos difieren de la postura tradicional que encaraba la política inmigratoria casi exclusivamente desde el ámbito del Ministerio del Interior, el que definía dicha política unilateralmente.

### **12.2.1 Convenio Argentina-Bolivia**

El acuerdo bilateral con Bolivia, firmado en la ciudad de Buenos Aires el 16 de febrero de 1998, consta de 26 artículos y tendrá una duración de 5 años contados desde su entrada en vigencia, es decir desde su ratificación y consagración por ley nacional, prorrogados automáticamente por 5 años más.

Comienza con el reconocimiento por ambos países de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas y la OEA. Asimismo, ambos gobiernos -el boliviano y el argentino- reconocen expresamente la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que "organicen y orienten los flujos migratorios", con el fin de lograr la "integración" entre ambos países -sin dejar de reconocer la complejidad del fenómeno vinculado a las dificultades en el acceso a los sistemas de salud, educación, previsión social y de contralor fiscal-.

Ambas partes reafirman la voluntad de "incentivar" una política de desarrollo que permita generar empleo y mejores condiciones de vida para sus ciudadanos. Uno de los objetivos generales declarados es estabilizar las poblaciones de frontera.

El convenio define algunos conceptos: "nacionales de las partes", "inmigrantes", "país de origen" y "país de recepción". El mismo prevé que los ingresantes bolivianos hacia la Argentina, que pretendan desarrollar actividades en relación de dependencia, deberán presentar una solicitud de ingreso y documentación necesaria ante la Sede Consular argentina en Bolivia. Por otra parte, las personas que ya se encuentren residiendo en nuestro país, -aunque de manera irregular o ilegal- y pretendan regularizar su situación para desarrollar tareas de forma autónoma o con relación de dependencia, deberán presentar su solicitud de regularización ante la Dirección Nacional de Migraciones -en la Argentina- dentro de los 180 días de vigencia del Convenio.

El instrumento aclara que la expresión "irregular" significa la permanencia de nacionales de una parte en el territorio de la otra, que no cumplen los requisitos vigentes en las respectivas legislaciones inmigratorias. Resulta interesante señalar que el Convenio se extiende al grupo familiar del inmigrante, el que se entenderá constituido por su cónyuge, los hijos solteros menores de 21 años o discapacitados y los padres.

Sin embargo, quedan excluidos de la aplicación del Convenio los que tengan residencia transitoria o para cursar estudios de nivel terciario o universitario, así como los expulsados del territorio.

Podrán radicarse inmigrantes que quieran venir a la Argentina y los que ya estén en nuestro país en forma ilegal. Lo que difiere en uno u otro caso es dónde deberán presentarse los papeles y el plazo de presentación. Para los ingresantes el plazo es de diez años (término de vigencia del Convenio), en cambio para los que deseen regularizar su situación ya viviendo en nuestro país, el plazo es de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia del Convenio, es decir una vez ratificado por ley (en este último caso el procedimiento sería similar al de las últimas amnistías inmigratorias, aunque el plazo es mucho más breve).

La residencia que podrán obtener los inmigrantes es la Residencia Temporaria de seis meses, la que podrá renovarse, antes de su vencimiento, por un año más.

Los papeles o documentos a presentar no difieren demasiado de los que comúnmente se exigen en los decretos de amnistía que históricamente la Argentina ha ido otorgando desde 1949: pasaporte o cédula de identidad, partidas de nacimiento, certificado de antecedentes penales y/o policiales, declaración jurada acreditando que no se tienen antecedentes penales o policiales internacionales, y certificado médico.

La nueva exigencia radica en que los que quieran desarrollar tareas en relación de dependencia deben poseer el CUIL (Constancia de Identificación Laboral), además de todos los datos del empleador. Por su parte, para los que realicen tareas autónomas, el Convenio exige la inscripción del trabajador en los organismos de recaudación impositiva (Código Unico de Identificación Tributaria -CUIT-).

La renovación de la residencia temporaria de seis meses por doce meses, otorga un plazo de gracia de tres meses más para presentar la totalidad de los requisitos exigidos; en caso contrario, los inmigrantes deberán abandonar el país.

El Convenio reproduce en su IV Parte, varios artículos de la Constitución Nacional, consagrando derechos del inmigrante y su familia. Debe puntualizarse el artículo 13, mediante el cual se establece que los hijos de los inmigrantes tendrán acceso a todos los niveles de educación, aún cuando sus padres circunstancialmente se encuentren en situación de ilegalidad.

Asimismo, el Convenio dispone que se penalizará y castigará a las organizaciones que lucren con inmigrantes ilegales o clandestinos, así como a los empleadores que mantengan a sus trabajadores en condiciones de ilegalidad. Esta última situación no afectará los derechos de los trabajadores migrantes, ni tampoco el reconocimiento de sus derechos como consecuencia de los trabajos realizados.

El artículo 19 especifica que, ante cualquier emprendimiento de carácter binacional en zonas de frontera, se promoverá y privilegiará la mano de obra local.

La Parte VII crea una Comisión Mixta Consultiva que se encargará de interpretar, asesorar, y proponer modificaciones y ampliaciones.

### **12.2.2 Convenio Argentina –Perú**

El Convenio que nuestro país firmara con el gobierno de Perú, en Lima, el 12 de agosto de 1998, consta de 27 artículos, y resulta muy similar al anteriormente comentado. Se ratifican los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de Naciones Unidas y la OEA, lo relacionado con el propósito de incentivar una política de desarrollo, así como las definiciones del artículo 1 ya citadas.

Similar resulta el ámbito de aplicación, así como el tipo de residencia a otorgar y los requisitos exigidos. También se excluyen a las mismas personas.

En el artículo 5 se agrega, que antes de su vencimiento, la residencia temporaria podrá renovarse "sólo en el país de recepción".

Asimismo, no se incluye en este convenio la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional, que el boliviano sí lo establecía.

Se agrega también un párrafo que establece la necesidad de controlar la existencia de organizaciones "que mediante engaños capten trabajadores para ocupar empleos inexistentes en territorio de cualquiera de las partes". Nada se menciona en este convenio sobre el desarrollo de las zonas fronterizas, ni del desarrollo nacional mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo; ideas presentes en el convenio boliviano.

También se estipula la necesidad de reforzar los controles a efectos de detectar los "falsos turistas".

Una restricción que aquí aparece - que no existe en el instrumento anteriormente citado- es el artículo 19, que establece que las partes se reservan el derecho de negar la admisión a sus respectivos territorios al nacional de una de las partes, conforme a la normativa vigente del Estado receptor.

La Comisión Mixta Consultiva que aquí también se crea, esta compuesta por ocho miembros, de los cuales cada parte nombrará cuatro (mientras en el boliviano estaba compuesta por seis miembros), manteniendo los mismos Ministerios involucrados: Relaciones Exteriores, Interior y Trabajo. En ambos convenios, la Comisión se reunirá ordinariamente cada seis meses, y extraordinariamente a requerimiento de cualquiera de las partes. Pero aquí se le agrega una función más, "evaluar anualmente los resultados logrados por el Convenio", evaluación que será tenida en cuenta para estudiar la posibilidad de eventuales prórrogas.

La duración es también de cinco años, prorrogable a su vencimiento por idéntico plazo.

El principal punto de acuerdo es que los trabajadores podrán regularizar su situación con el pago de aportes previsionales como trabajadores autónomos, situación antes no prevista por la normativa vigente, que requería un contrato de trabajo certificado ante escribano público. Es decir, por el pago de aproximadamente 100 pesos mensuales, los migrantes pueden regularizar su situación como trabajadores autónomos.

Finalmente, debemos acotar, que la firma de ambos convenios bilaterales, y la posibilidad de la próxima firma de uno semejante con el Paraguay -según fuentes gubernamentales- demuestran el rol protagónico asumido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el área de la política migratoria, tradicional e históricamente en manos casi exclusivas del Ministerio del Interior.

### **12.2.3 Problemática de los Convenios migratorios**

Los convenios suscriptos, sin perjuicio de lo manifestado precedentemente, han generado, en las organizaciones civiles y en parte de la oposición política algunas críticas.

En virtud de los arts. 1 y 2 los Convenios no se aplican a aquellos nacionales de una Parte, que sin haber ingresado aún al territorio de la otra, deseen establecerse a fin de desarrollar actividades en forma autónoma. Esta diferencia de trato entre quienes ya se encuentran en el territorio de la otra Parte en condiciones de "irregularidad", y aquellos que todavía no han ingresado, reduce en forma considerable la población migratoria a abarcar y la posibilidad de cumplir con los objetivos de estos acuerdos.

En cuanto al ámbito de aplicación personal de estos Convenios, no resulta claro si la situación migratoria "irregular", referida en el texto como la permanencia en el territorio sin cumplir los requisitos vigentes en las respectivas legislaciones internas, incluye a quienes se encuentran tramitando la regularización de su situación migratoria a la fecha de entrada en vigencia del tratado.

En particular, y tratándose de nacionales bolivianos o peruanos, no surge con claridad suficiente si podrán ser incluidos aquellos que cuenten con residencias precarias otorgadas por la Dirección Nacional de Migraciones, aunque las mismas no se encuentren eventualmente vencidas.

Asimismo, en cuanto a las exclusiones específicas previstas en el art. 3, se plantearon diferentes interpretaciones en cuanto al alcance que se le otorgará a cada una de ellas. De acuerdo a lo allí dispuesto, los Convenios no resultarían aplicables para aquellos inmigrantes que se encontraren en el territorio de la otra parte con residencia transitoria, en los términos del régimen migratorio de tránsito vecinal fronterizo o para cursar estudios de nivel terciario o universitario.

En el primero de los supuestos (residencia transitoria), la combinación de este artículo con su anterior genera confusiones respecto a si podrán acogerse aquellos inmigrantes que se encuentren en territorio con residencia transitoria vencida (situación "irregular") o si quedan excluidos la totalidad de los que poseen este tipo de residencia.

La misma situación resulta confusa en el caso de aquellos que ingresaron al territorio "para cursar estudios" pero que, por diversas razones, deseen abandonarlos y desarrollar una actividad formal en relación de dependencia o autónoma. No queda claro si en todos los supuestos estarían excluidos, aún en aquellos de residencias temporarias por estudios ya vencidas.

En referencia a la exclusión por razones de expulsión, nuevamente pareciera existir cierta ambigüedad en esta tipificación. La misma podría ser interpretada de forma restrictiva requiriendo la efectivización de la expulsión, o ampliamente incluyendo a aquellos que fueron conminados a abandonar el territorio, o que habiéndose dictado orden de expulsión no haya sido ejecutoriada.

En cuanto al plazo de aplicación de estos Convenios a efectos de regularizar situaciones de inmigrantes que ya se encuentran en el territorio de la otra Parte (180 días), surgió como problemática a definir si ese lapso, computado desde el momento de la ratificación, puede ser utilizado tanto por aquellos que se encuentren a esa fecha en el territorio de la otra parte, como así también por aquellos que lo hagan con posterioridad. Si los Convenios resultaran aplicables a todos aquellos con residencia transitoria vencida por sus condición "irregular", se incluiría de esta forma a una cantidad de personas que entraran al territorio aún después de realizada la ratificación del convenio.

De la interpretación que la D.N.M. hace de los convenios pareciera que sólo pueden acogerse a estos beneficios quienes se encontraban en situación "irregular" antes de la fecha de ratificación de cada uno de los convenios. De esta forma, en su reciente aplicación, el Convenio no se diferencia de una amnistía migratoria.

En cuanto a la inclusión del "grupo familiar" a los efectos de la aplicación de estos Convenios, pareciera necesario aclarar este concepto, que si bien es concebido de acuerdo a la letra del art. 2, como aquel constituido por cónyuge, hijos solteros menores de 21 años o discapacitados y padres, no clarifica la situación de parejas convivientes con hijos comunes ni de aquellas sin hijos comunes. En el primero de los supuestos existe un criterio fijado por la Dirección Nacional de Migraciones para trasladar la categoría migratoria. No existe certeza que este vaya a aplicarse en los presente Convenios.

Esta misma clarificación, también resulta necesaria a los efectos de la documentación requerida al extranjero. Cuando el artículo 4 solicita como documentación necesaria las partidas de estado civil, nada se dice de situaciones como las planteadas de parejas convivientes, ni la forma en que se requerirá la acreditación de dichos vínculos.

Si bien los Convenios posibilitan la regularización migratoria aún a quienes no cuentan con contrato de trabajo escrito, el costo de los aportes como trabajadores autónomos (aproximadamente U\$S 70 mensuales) ha impedido a muchos inmigrantes incorporarse al nuevo procedimiento. El número de personas que han iniciado trámites de regularización es ínfimo. Si bien la falta de información puede haber conspirado contra el éxito del sistema, lo cierto es que por las consultas realizadas con las comunidades y la información que manejan los organismos, es el costo del trámite lo que disuade a los inmigrantes de usar el mecanismo de legalización. Paradójicamente en muchos casos los nuevos Convenios han dificultado la situación migratoria de peruanos y bolivianos que, hasta su entrada en vigencia, venían obteniendo la renovación de sus residencias precarias, y de ahora en más son conminados a iniciar los trámites de regularización bajo las pautas convencionales.

### **13. La Dirección Nacional de Migraciones. Su estructura.<sup>26</sup>**

Concordante con lo expresado por el Art. 10 de la Ley 22.439, que establece que la Dirección Nacional de Migraciones será el organismo de aplicación de dicha ley, el Reglamento de Migración, aprobado por Decreto 1.434 del 31 de agosto de 1987 dispuso en su Art. 1 que la Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de las funciones que le son propias en virtud de lo dispuesto por la Ley 22.439, por el presente Reglamento, por los tratados internacionales en materia migratoria y por las normas que rigen su estructura orgánica, será el Organismo que, dentro del ámbito del Ministerio del Interior, entenderá en todo lo relacionado con la ejecución de la política migratoria.

Sus funciones principales consisten en:

- Entender en la admisión y otorgamiento de permisos de ingreso de extranjeros o de residencia, así como conceder prórrogas de permanencia y cambios de calificación de ingreso y permanencia. Controlar el ingreso y egreso de personas del país y la permanencia de extranjeros en todo el territorio nacional, habilitar los lugares para tales efectos y proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina.
- Declarar la ilegalidad de la permanencia de extranjeros en la República, regularizar su situación migratoria, autorizar su salida y disponer expulsiones y detenciones precaucionales cuando corresponda
- Ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República.
- Sancionar las infracciones a las normas vigentes y ejecutar los apercibimientos aplicados por incumplimiento de decisiones migratorias.
- Delegar en la Policía Migratoria Auxiliar o en otras autoridades nacionales o provinciales, las funciones y facultades expresamente establecidas en las normas vigentes.
- Entender en la promoción, selección, encauzamiento, regularización y control de las corrientes migratorias, y proponer los objetivos particulares y planes orientados a promover la inmigración extranjera en función de los intereses nacionales.
- Promover y participar en la concertación de tratados sobre cuestiones migratorias y ejecutarlos.
- Entender en la celebración de actos administrativos u operativos con organismos extranjeros o internacionales de migración.
- Dictar normas interpretativas de la legislación vigente y establecer los procedimientos inherentes a las funciones del organismo.

---

<sup>26</sup> Conf. Romagnoli, G. Op. Cit.

La Resolución 941/81 del Ministerio del Interior estableció la estructura de la Dirección Nacional de Migraciones a los fines de efectivizar su misión y función. De acuerdo a dicha resolución, la Dirección se compone de los siguientes departamentos:

a) *Departamento de Estudios y Promoción de la Inmigración*

Es responsable de la elaboración de las políticas y estrategias migratorias y de la formulación de los objetivos particulares y planes orientados a incrementar la inmigración extranjera, en función de los intereses nacionales.

b) *Departamento de Admisión de Extranjeros*

Su misión consiste en entender en la admisión de los extranjeros que gestionan su residencia en el país, así como en su renovación y prórroga y de sus funciones surge también la responsabilidad de extender las autorizaciones para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas a los residentes transitorios.

Este Departamento se compone de tres Divisiones:

*b.1 División Radicaciones*

Tiene a su cargo le tramitación de pedidos de admisión en carácter temporario o permanente, que formulan los extranjeros residentes en el país. De acuerdo a esta misión, es este Departamento el que extiende certificados de residencia precaria y otorga autorizaciones para desarrollar actividades remuneradas o lucrativas a los extranjeros que gestionen su admisión como permanentes o temporarios.

*b.2 División Permisos de Ingreso*

Se responsabiliza de las gestiones para la admisión en carácter permanente o temporario de extranjeros residentes en el exterior del país.

*b.3 División Prórrogas*

Es responsable de las peticiones de prórroga de permanencia de los extranjeros residentes temporarios o transitorios.

c) *Departamento Control Migratorio*

Es responsable del control del ingreso y egreso de personas por los lugares para ello habilitados y del control de la permanencia de extranjeros.

Este Departamento se compone de tres Divisiones:

*c.1 División Control de Ingreso*

Ejercer el control migratorio de ingreso y egreso de personas en el área metropolitana y también entiende en lo relativo al movimiento de miembros de la tripulación de los medios internacionales de transporte.

Para implementar sus competencias, esta División tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Prohibir el desembarco y/o rechazar a todo extranjero que no reúna los requisitos legales.
- Intervenir la documentación de toda persona que ingrese o egrese del territorio, otorgando la categoría de ingreso que corresponda.
- Fiscalizar la intervención consular en la documentación de las personas que ingresen.
- Prohibir el ingreso o egreso de personas cuando exista en tal sentido resolución emanada de autoridad competente.
- Designar las juntas de control migratorio y ordenar su desplazamiento para efectuar controles migratorios en lugares donde no exista autoridad delegada.
- Proyectar las instrucciones a remitir a las autoridades delegadas en cuanto a los procedimientos de control de ingreso y egreso de personas a través de las fronteras del país y verificar su cumplimiento.

#### *c.2 División Control de Permanencia*

Esta división controla la permanencia de extranjeros en el país y ejecuta las medidas que se adopten respecto de los mismos.

Entre sus funciones pueden mencionarse:

- Proyectar los actos administrativos necesarios para la concreción de la detención o expulsión de extranjeros.
- Extender las autorizaciones que permitan a los residentes ilegales obtener pasajes para cumplir la orden de abandonar el territorio de la República.
- Proponer denuncias ante las autoridades judiciales competentes por presunta comisión de delitos de desobediencia a órdenes de carácter migratorio.
- Mantener actualizado el registro de los extranjeros que residan en el país y estén amparados por Organismos Internacionales reconocidos oficialmente.
- Mantener actualizado el registro de asilados políticos, controlando el cumplimiento de las obligaciones de los mismos en el país y entender en lo relativo a su salida.
- Expedir certificados de residencia precaria a aquellos extranjeros cuya expulsión se hubiera dispuesto y que se hallaran a disposición de la justicia.
- Registrar y comunicar las prohibiciones de reingreso.

### *c.3 División Infracciones*

Tiene como tarea, entender en las infracciones a la legislación vigente por el otorgamiento de alojamiento o trabajo a extranjeros no habilitados para esos fines, en razón de su situación migratoria.

#### *d) Departamento Delegaciones*

Es el que coordina y fiscaliza el funcionamiento de las Delegaciones del organismo en el interior del país y mantiene a su nivel, enlace con la Policía Migratoria Auxiliar y autoridades con funciones delegadas.

#### *e) Departamento Despacho*

Es el encargado de efectuar tareas administrativas de carácter general y de llevar el registro de ingreso, permanencia y egreso de extranjeros.

Se compone de seis Divisiones:

- División Mesa de Entradas y Salidas
- División Despacho
- División Resoluciones
- División Registros Fílmicos
- División Certificaciones
- División Archivo

#### *f) Departamento Control Médico*

Es el responsable de la selección psicofísica de los extranjeros y de asesorar a la Dirección Nacional de Migraciones en los problemas de orden sanitario que puedan originarse en el campo migratorio.

#### *g) Departamento de Asuntos Jurídicos*

Su misión es asesorar en todos los asuntos de carácter jurídico y legal de competencia de la Dirección Nacional de Migraciones

- Interviene y asesora en todo proyecto de norma de derecho administrativo migratorio o convenios internacionales sobre la materia, elaborando los proyectos respectivos.
- Asesora en toda cuestión que se derive respecto de la aplicación o interpretación de disposiciones legales o normativas.

- Recopila las disposiciones de legislación nacional y extranjera en materia migratoria.

- Dictamina sobre la existencia de inhabilidades legales para el ingreso o permanencia en el país de extranjeros, la procedencia de su expulsión, detención, libertad provisional, prohibición de ingreso o reingreso e imposición de su reconducción como carga pública.

- Instruye los sumarios administrativos emergentes de faltas cometidas por los responsables de los medios internacionales de transporte y dadores de trabajo a residentes ilegales o no habilitados a tales efectos.

Los otros Departamentos que componen la Dirección Nacional de Migraciones son:

*h) Departamento Sistema de Computación de Datos*

*i) Departamento Administración de Recursos*

El Decreto N0 332 del 16 de agosto de 1982 estableció que la misión de la Dirección Nacional de Política Demográfica es la de intervenir en la elaboración y entender en la aplicación de las normas que rigen la política demográfica y le asignó las siguientes funciones específicas:

- Entender en el estudio, diagnóstico y elaboración de planes sobre el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la población argentina.

- Entender en la realización de estudios sobre la dotación en cantidad y calidad de los recursos humanos para la actividad productiva y sus tendencias al cambio.

- Promover la coordinación de la política de población con los planes de desarrollo económico social.

- Analizar las relaciones entre las tendencias demográficas y ocupacionales y proyectar, en coordinación con otros organismos, la complementación entre el crecimiento de la población, el pleno empleo, la movilidad entre ocupaciones y la migración interna y externa.

- Entender en el análisis y en la proposición de objetivos y plazos para obtener una distribución equilibrada de la población argentina.

- Estudiar la situación y los requerimientos poblacionales del país en función de la seguridad nacional, proponer los objetivos y cursos de acción a desarrollar.

- Analizar la información estadística relacionada con el comportamiento de variables demográficas y socioeconómicas.

- Prestar un servicio bibliotecario especializado en demografía.

El mencionado Decreto igualmente asigna a la citada Dirección, como funciones compartidas, las siguientes:

- Asistir a los gobiernos provinciales en la programación de su desarrollo poblacional, coordinadamente con la Dirección General de Provincias y los organismos responsables de la política de inversiones.
- Participar con los organismos competentes en la actualización, coordinación y perfeccionamiento de las estadísticas de población.

#### **14. Funcionamiento de la DNM**

Las irregularidades en la DNM son históricas y tienen amplias repercusiones. Aunque la corrupción existe en distintas instituciones estatales, en la DNM es especialmente grave porque repercute sobre otras instituciones dando lugar a una sucesión de violaciones a derechos humanos. La corrupción también se manifiesta porque la fiscalización en esta institución es menor que en otras.

Los problemas referidos a la DNM son varios e incluyen extorsión, ilegalidades, arbitrariedades y demoras con el proceso de radicación. Esto fue particularmente flagrante durante el Programa de Amnistía de 1992-94. Ese Programa se realizó con la participación de cientos de gestores dentro y fuera de la DNM que cobraron grandes sumas de dinero para realizar trámites sumamente fáciles. Esos gestores secuestraban documentos y en muchos casos ni siquiera inscribieron a los solicitantes en el Programa de Amnistía. Algunos inscribieron a los solicitantes después de la fecha de vencimiento del Programa y los inscribieron en expedientes legalmente pertenecientes a otras personas.

Desde la amnistía, han aparecido otros ejemplos de corrupción e irregularidades. Se publicaron informaciones sobre la participación de funcionarios de la DNM en varias operaciones mafiosas o ilegales, como el tráfico y quema de documentos)

##### **14.1 Control Migratorio**

Como fuera explicado anteriormente, la DNM, institución dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior, tiene facultades muy amplias que incluyen el derecho de admitir y administrar las políticas migratorias. Pero también tienen el derecho de "controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República" (artículo 90, ley 22.439). Específicamente, la ley les faculta para allanar lugares donde se sospecha la presencia de inmigrantes ilegales, detenerlos y expulsarlos (artículos 107, 40, 37 y 38; ley 22.439).

Una gran preocupación en materia de derechos humanos de los inmigrantes se vincula a las actuaciones de la Policía Migratoria Auxiliar. Según la ley 22.439, la Policía

Migratoria Auxiliar es una institución formada por distintas fuerzas de seguridad ya existentes, que trabaja bajo las directivas de la DNM. Estas fuerzas incluyen la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica Nacional, y la Policía Federal, instituciones "que en tales funciones quedarán obligadas a prestar a la Dirección Nacional de Migraciones la colaboración que les requiera" (artículo 91, ley 22.439). La DNM también cuenta con la colaboración de gobernadores de las provincias y otras autoridades nacionales y provinciales como delegados que "actuarán conforme las normas y directivas que aquélla les imparta" (artículos 92 y 93, ley 22.439).

La actuación de las fuerzas de seguridad bajo las órdenes de la DNM es preocupante con relación al Control de Admisión y de Ingreso y Egreso, pero resulta particularmente alarmante con relación al Control de Permanencia, especialmente en los casos de inspecciones y operativos. En ellos, la policía no actúa bajo sus reglas habituales sino por las regulaciones de la DNM.

Según la ley 22.439, a través de la Policía Migratoria Auxiliar, la DNM está facultada para hacer inspecciones de oficio sin orden judicial. La base es el artículo 107 de la ley 22.439 que dice:

"Para la verificación del cumplimiento de la presente ley, la Dirección Nacional de Migraciones, por intermedio de los funcionarios o agentes que designe, estará facultada para:

- a) Requerir al extranjero la acreditación de su situación migratoria;
- b) Realizar inspecciones de oficio, a pedido o por denuncia de terceros;
- c) Entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel donde exista o medie presunción de infracción de la presente ley;
- d) Exigir la presentación de los libros, documentación y registros que prescribe la legislación respectiva, al solo efecto de su verificación;
- e) Interrogar a solas o ante testigos a los responsables o sus representantes;
- f) Intimar comparecencia ante la autoridad de migración de los responsables, o de los extranjeros presumiblemente incurso en violación a disposiciones de la presente ley, así como la presentación y exhibición de la documentación citada en este artículo, bajo el apercibimiento del concurso de la fuerza pública;
- g) Requerir directamente el concurso de la fuerza pública cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones."

Las implicancias de esta ley son graves. Esta ley habilita a la DNM para entrar a escuelas, hospitales, locales comerciales, hoteles, departamentos y casas, y a cualquier lugar donde se sospeche infracción a esta ley. En la práctica, esto faculta a la DNM, a hacer inspecciones frecuentes en lugares de trabajo o vivienda donde presume que habrá

inmigrantes ilegales. Si bien la ley hace mención a una "presunción" de infracción, no fija pautas para determinar cuáles presunciones son razonables y cuales no. Así, la presunción es sumamente discrecional, dependiendo del juicio de cualquier funcionario de la DNM.

En la reglamentación de esta ley en 1994, se repitió la facultad de allanamiento pero también se agregó un artículo que ponía algunas restricciones sobre esto. Se estableció que en los casos de allanamientos ante los cuales había "oposición del responsable del lugar", era necesario conseguir autorización judicial.

Es muy poca la información que se puede conseguir sobre las actividades de la Policía Migratoria Auxiliar, particularmente las realizadas a través de la Gendarmería Nacional. La prensa rara vez informa de estas actividades y las instituciones no-gubernamentales que trabajan con inmigrantes y refugiados tampoco están concentradas en las áreas fronterizas donde la presencia de la Gendarmería es más fuerte. Sin embargo, se sabe que existen operativos de este tipo, que presuntamente se realizan sin orden judicial.

En relación a esto, durante la presente investigación se entrevistó al Dr. Bellada, Director de Asuntos Jurídicos de la D.N.M, que admitió la posible existencia en la Dirección, de estadísticas relacionadas con los trámites de allanamientos, conminaciones, expulsiones y ejecuciones de las expulsiones. Esta información de gran utilidad, para evaluar los criterios que tiene el poder estatal al determinar cuál es la población en la que debe concentrarse el poder de control de permanencia, no está al alcance de la población en general, ni las organizaciones que trabajan con la problemática migratoria.

Los allanamientos o inspecciones sin orden judicial van en contra del Código Procesal Penal (ley 23.984) que en sus artículos 224 y 225 exige claramente un orden judicial para realizar cualquier allanamiento. Las excepciones contempladas por el código son muy limitadas e incluyen los siguientes: 1) cuando exista amenaza a la vida de los habitantes o la propiedad; 2) cuando un perseguido entra en la casa o local; 3) cuando se denuncie que personas han entrado para cometer un delito o cuando se solicite de una casa o local socorro; o 4) anuncien que allí se está cometiendo un delito (artículo 227). Cabe destacar que los inmigrantes infractores de la ley de migraciones no están cometiendo delitos sino que están en infracción de una ley de naturaleza no penal. Más importante aún es que los allanamientos sin orden judicial van en contra de la Constitución Nacional.

## **14.2 Detenciones y Expulsiones**

El artículo 37 de la ley 22.439 dice que la DNM "al constatar la ilegalidad del ingreso o permanencia de un extranjero, podrá conminarlo a hacer abandono del país o disponer su expulsión del territorio de la República, en el plazo perentorio que fije a tal efecto, con destino a su país de origen, nacionalidad, procedencia, o a otro que lo admitiera".

En su artículo 38, la ley faculta a la DNM a cancelar la admisión o autorización de "residencia temporaria", "transitoria" o "precaria", conminar a hacer abandono del país en el plazo que fije, o disponer la expulsión de todo extranjero que no cumpla o viole las

disposiciones de la presente y de las respectivas reglamentaciones". Mientras se tramita esta expulsión, según el artículo 40 de la ley, la DNM está facultada para detener a las personas.

Aunque algunas de las personas expulsadas tienen antecedentes penales, gran parte no han cometido infracciones más allá de las de la Ley de Migraciones. No son pocos los casos de inmigrantes indocumentados que sólo por el hecho de estar indocumentados son detenidos por Migraciones. En estos casos, las personas son alojadas en comisarías u otros lugares de detención. De las comisarías, no pasan por el Poder Judicial. En un proceso administrativo llevado a cabo por un funcionario de la DNM, se ejecuta la expulsión.

En estos procedimientos, el Estado no provee un Defensor Oficial y los que son expulsados no tienen como defenderse adecuadamente. La ley contempla recursos administrativos que incluyen la revocatoria o reconsideración ante la DNM o apelación ante el Ministerio del Interior. Sin embargo, los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades. Algunos son informados tarde o si bien están informados, carecen de los recursos para contratar a un abogado para imponerlos.

## **15. ANEXO I : “Análisis sobre La Ley Vigente”**

La ley vigente, la 22.439 conocida como la ley Videla, fue sancionada durante la dictadura militar -el 23 de marzo de 1981-.

La ley, como se demostrará en el análisis que sigue, es violatoria de diversas normas de la Constitución Nacional y de los tratados de derechos humanos que fueran incorporados a ella por la Reforma de 1994, por lo que expone al Estado argentino a ser condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta norma que según su denominación "fomenta la inmigración" se inspira en una postura represiva que desconoce los derechos de las personas inmigrantes. El proyecto enviado en esta oportunidad por el Poder Ejecutivo Nacional solo agrava estas circunstancias.

En forma flagrante, a lo largo de todo su articulado la ley desconoce dos principios fundantes de nuestro sistema jurídico: el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Muchas de sus normas, representan una discriminación por la condición social de las personas. En este sentido, cabe recordar que el artículo 14 de la Constitución Argentina asegura el goce de los derechos enumerados a "todos los habitantes de la Nación".

### *A-EXCESO DE FACULTADES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES*

La Dirección Nacional de Migraciones dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior, tiene facultades en tal forma excesivas que incluyen no sólo el derecho de admisión y administración de las políticas migratorias sino también el derecho de "controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la república" (art. 40 ley 22.439). En particular, la ley faculta a un organismo administrativo dependiente del Poder Ejecutivo a allanar lugares donde se sospecha la presencia de inmigrantes ilegales, detenerlos y expulsarlos (arts. 107, 40, 37 y 38 ley 22.439). Resulta alarmante, en materia de derechos humanos de las personas migrantes, la actuación de la Policía Migratoria Auxiliar que trabaja bajo las directivas de la Dirección Nacional de Migraciones.

### *B-VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDAS EN LA LEY 22.439.*

#### *a) OBLIGACIÓN DE DENUNCIA*

La Ley Nacional de Migraciones a lo largo de su extenso articulado crea una obligación legal de denunciar la existencia de una persona extranjera sin permiso de residencia ante la autoridad migratoria.

Esta obligación no solo implica el reconocimiento de la incapacidad de la autoridad migratoria para cumplir con la función para la cual fue creada, sino que además transforma a personas absolutamente ajenas a dicha función (maestros, médicos, escribanos,

empleados públicos, comerciantes, empresarios, etc.) en delegados de la Dirección Nacional de Migraciones. En este sentido el deber de denuncia "es violatorio de la escala de valores plasmada en nuestra Ley Fundamental- receptora, en este aspecto, de los aportes más esenciales de nuestra tradición cultural-, que prohíbe utilizar a las personas como meros instrumentos para alcanzar objetivos públicos que se reputan socialmente valiosos, desconociendo así que ellas constituyen fines en sí mismas".

El art. 32: prohíbe "proporcionar alojamiento a título oneroso a los extranjeros que se encuentren residiendo ilegalmente en el país" y obliga a denunciar a la autoridad migratoria "cuando se proporciona a título gratuito o benéfico".

Esta prescripción expone a los inmigrantes a constantes amenazas por parte de sus locadores que los obliga en la mayoría de los casos a aceptar costos desproporcionados o condiciones indignas al momento de procurarse una vivienda.

En cuanto a la obligación para quienes otorguen alojamiento a título gratuito o benéfico la obligación de denuncia afecta particularmente a las acciones de las iglesias (Caritas, Ejército de Salvación y otros hogares) limitando la actuación que las mismas tienen es el otorgamiento de alojamiento a las inmigrantes, que es parte específica de las funciones de dichas instituciones.

Esta norma crea las condiciones para que los inmigrantes sean objeto de abusos por personas que lucran con su carencia de permiso de residencia.

El art. 101: obliga a las autoridades competentes a comprobar y denunciar, al momento de celebrar un matrimonio, la existencia de un extranjero sin permiso de residencia

Esta norma viola los derechos a la intimidad y/o privacidad de los extranjeros, como asimismo el derecho a casarse libremente previsto en diversos instrumentos internacionales de rango constitucional toda vez que ejercicio de este derecho requiere en nuestro país en todos los casos la intervención del funcionario público competente.

El art. 103: obliga a las instituciones hospitalarias y asistenciales de cualquier tipo a "exigir a los extranjeros que solicitaren o aquellos a quienes se les prestare asistencia o atención" acreditar identidad y justificar "mediante constancia hábil su permanencia legal en la República".

Esta norma restringe el pleno ejercicio del derecho de acceso a la salud protegido por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Las personas extranjeras, por temor a ser denunciadas, se abstienen de acudir a los centros hospitalarios.

El art. 104: obliga a los organismos administrativos, autárquicos, empresas y sociedades del Estado y a los funcionarios públicos en general a comunicar a la autoridad migratoria "la existencia de un residente ilegal en el país".

Esta obligación de denuncia, especialmente en cuanto a lo referido a los funcionarios públicos en general, afecta a los extranjeros de diversas formas. Numerosos ejemplos producto de las prácticas administrativas dan cuenta de esta discriminación y desigualdad de trato de las personas.

Una de sus más graves consecuencias es el caso de los Registros Civiles. En dichas reparticiones, como se ha comprobado recientemente, se exige a las personas extranjeras la acreditación de su residencia precaria para ejecutar los diversos trámites que allí se realizan. Por ejemplo, es alarmante que ante el nacimiento de un ciudadano argentino los padres carentes de permiso de residencia no puedan inscribirlo.

Resulta aún más contradictorio que quienes cumplen con los requisitos para regularizar su situación migratoria, pero carecen de medios económicos, no puedan obtener su permiso de residencia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires porque desde julio de 1998 el Registro Civil exige previo a otorgar los certificados de pobreza que los exime del pago de las tasas migratorias- un permiso de residencia temporario.

Esta situación genera una discriminación arbitraria que viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación contemplados en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales de derechos humanos. Ante exactamente las mismas circunstancias, el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley de Migraciones para obtener un permiso de residencia, quienes no pueden pagar las altas tasas estipuladas sufren por su condición social discriminación. La falta de documentación argentina impide el ejercicio de innumerables derechos y expone a los extranjeros a una situación de mayor vulnerabilidad.

#### *b) DERECHO A LA EDUCACIÓN*

El art. 102: impide admitir como alumnos en la enseñanza media o superior aquellos extranjeros que no acrediten para cada curso lectivo su calidad de residentes permanentes o temporarios.

Esta disposición no solo obstaculiza el acceso a la educación de los menores migrantes, sino que viola expresamente las leyes de educación común (1.420), la Ley Federal de Educación (art.3 y 8), la Constitución Nacional (art. 14) y diversos tratados de derechos humanos.

#### *c) DERECHO AL TRABAJO*

El art. 31: prohíbe a toda persona "proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residen ilegalmente, o que, residiendo legalmente no estuvieran habilitados para hacerlo ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios".

Esta norma, como en otros casos, expone a los extranjeros a aceptar condiciones indignas de trabajo y por otra parte la obligación de denunciar que pesa sobre todos los funcionarios públicos, incluso quienes se desempeñan en el Ministerio de Trabajo, les impide dar a conocer su situación.

En este caso la norma en forma indirecta vulnera derechos protegidos por la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.

#### *d) DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN*

El art. 19: faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a condicionar la permanencia de un extranjero en determinada zona del país.

El condicionar la residencia de una persona en el país a que permanezca en una determinada zona del país viola el art. 14 de la Constitución Nacional: "todos los habitantes gozan del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino". También viola el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado".

#### *e) GARANTÍAS PROCESALES*

##### 1. Inexistencia de debido proceso y recurso judicial efectivo.

Si bien la Ley contempla un recurso administrativo que incluye el recurso de revocatoria o reconsideración ante la Dirección Nacional de Migraciones o de apelación ante el Ministerio de Interior, los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades. Algunos son informados tarde o si bien están informados, carecen de los recursos para contratar a un abogado.

El inmigrante expulsado del país no puede en la mayoría de los casos continuar el trámite del recurso, ni cuenta con razonables posibilidades de ejercer su defensa.

Si bien existe una posibilidad de impugnar el acto administrativo en sede judicial, esta opción no está prevista más que en el reglamento de la Ley de Migraciones.

No se trata específicamente de un recurso judicial. El art. 135 del citado reglamento de la Ley General de Migraciones dispone: "...el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto hasta tanto quede firme, exceptuándose la detención precautoria que se mantendrá en vigencia salvo el caso de concesión de libertad provisional".

De esta forma, y sin mayores aclaraciones, se supone que la autoridad judicial está habilitada para accionar. No se especifica ni cuál es la vía apta para el "cuestionamiento", ni el plazo en que debe solicitarse. En la práctica, tanto el desconocimiento por parte de la población migrante de esta norma reglamentaria, como la falta de recursos para contar con un abogado, y la falta de asesoramiento gratuito, hacen que esta alternativa sea ignorada, provocando la falta de un recurso judicial efectivo en los términos previstos por los tratados internacionales de derechos humanos.

Por lo demás, en tanto el reglamento no indica cuál es el recurso judicial idóneo para atacar la decisión de expulsión, la autoridad migratoria no sabe cuándo el acto administrativo ha quedado firme, o dicho de otro modo, hasta cuándo debe retener la ejecución de la orden de expulsión a la espera de eventuales planteos judiciales.

Si la acción idónea fuera la acción de amparo, el plazo para interponerla es de 15 días luego de notificado el acto. Si fuera el habeas corpus se puede interponer mientras dure la detención del inmigrante que se ha decidido expulsar. Si fuera la acción ordinaria contencioso administrativa el plazo para interponerla es de 90 días.

De tal modo, la falta de indicación del recurso determina que la obligación de la autoridad migratoria de suspender la expulsión a resultas de las potenciales acciones judiciales sea de difícil cumplimiento. Lo que hace la Dirección Nacional de Migraciones en la práctica, es expulsar aún sin esperar el plazo más largo que sería el de 90 días. Por eso muchas veces cuando se interponen las acciones judiciales de impugnación, o tramitan los procesos de habeas corpus o amparo, se hace efectiva la expulsión sin aguardar una decisión en los respectivos procesos judiciales. Esta situación ocurrió en el caso De La Torre que fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ver anexo II del capítulo 8).

La situación originada por la falta de precisión acerca de la vía impugnatoria en sede judicial se agrava por la reciente jurisprudencia de la Corte, en el mismo caso De La Torre, que consideró abstracta la impugnación de la orden de expulsión en el proceso de habeas corpus, cuando esta orden ya se había hecho efectiva con anterioridad a la sentencia.

De tal modo, si la autoridad migratoria se apresura a expulsar al inmigrante luego de agotados los recursos administrativos, se corre el riesgo de que la legalidad de ese acto no pueda ser luego analizada por la Justicia, al menos en el proceso de habeas corpus. De tal modo la falta de precisión sobre el recurso judicial que debe interponerse para atacar la orden de expulsión determina la ineficacia de los recursos de que se dispone a tal efecto.

La jurisprudencia de la Corte Suprema desde el famoso precedente Fernandez Arias ha establecido que los órganos administrativos no pueden dictar decisiones finales en cuanto a los hechos y a los derechos controvertidos y que el control judicial suficiente y adecuado de la Administración exige la existencia de recursos ante los jueces ordinarios.

Lo señalado resulta violatorio del derecho al debido proceso previsto en la Constitución y en los tratados que comprende como elemento básico el "derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial". En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "el artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado 'debido proceso legal' o 'derecho de defensa procesal', que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera"

También vulnera el derecho a un recurso judicial efectivo (art.25 CA). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que esta disposición constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Suprema ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión, en un reciente precedente la mayoría del Tribunal entendió que si había mediado ya la expulsión al momento de resolverse el recurso, la cuestión era abstracta y no correspondía emitir decisión. De tal modo, el recurso judicial de habeas corpus en estos casos carece de eficacia y no subsana la omisión de recurso judicial efectivo.

## 2. Detención sin orden judicial

La ley vigente viola en forma flagrante las garantías procesales previstas en nuestro ordenamiento al admitir supuestos de detención por orden administrativa sin intervención judicial. El art. 40 de la Ley faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a detener a una persona sin la intervención de un juez.

Las detenciones son efectuadas por las fuerzas de seguridad actuando como auxiliar de Migraciones. Las personas detenidas son alojadas en comisarías u otros lugares de detención sin intervención del Poder Judicial. Posteriormente en proceso administrativo llevado a cabo por un funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones (arts. 37 y 38 de la Ley) se ejecuta la expulsión. En estos procedimientos el Estado no provee un defensor oficial y los que son expulsados no tienen como defenderse adecuadamente.

El artículo 7.5. de la Convención Americana establece en forma similar a otros tratados de derechos humanos que "toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez o otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales..." . El artículo 7.6.1. de la Convención Americana establece que "toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sin demora sobre la legalidad de su arresto o detención".

En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "el derecho establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana no se cumple con la sola existencia formal de los recursos que regula. Dichos recursos deben ser eficaces, pues su propósito, según el mismo artículo 7.6, es obtener una decisión pronta 'sobre la legalidad (del ) arresto o (la) detención' y en el caso que éstos fuesen ilegales, la obtención, también sin demora, de una orden de libertad".

La Ley no prevé ni la presentación del inmigrante detenido ante un juez, ni un recurso efectivo frente a la orden administrativa de detención.

## 3. Allanamientos sin orden judicial

El art.107 faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a realizar allanamientos sin orden judicial previa. El inciso c) da lugar a que los derechos de los inmigrantes y muchos argentinos sean violados. Esta norma habilita a la Dirección Nacional de Migraciones a entrar a escuelas, hospitales, locales comerciales, hoteles, departamentos y casas y a cualquier lugar donde se sospeche infracción a esta Ley. En la práctica esto faculta a la autoridad migratoria a hacer inspecciones frecuentes en lugares de trabajo o vivienda donde presume que habrá inmigrantes. Si bien la ley hace mención de una "presunción de infracción" no fija pautas para determinar cuales presunciones son

razonables y cuales no. Así, la presunción es sumamente discrecional, dependiendo del juicio de la Dirección Nacional de Migraciones. Esta facultad afecta a los dueños de casas donde trabajan inmigrantes, personas que viven en barrios de muchos inmigrantes o a personas que trabajan en sectores donde también trabajan inmigrantes. De hecho, se podría extender a cualquier persona involucrada con algún lugar que, según el criterio del funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones, se relacionara con un inmigrante ilegal. En particular resulta alarmente imaginar la situación de las organizaciones benéficas o de otra índole que se dedican de una forma u otra a la asistencia de los inmigrantes en nuestro país.

La reglamentación de la Ley (decreto 1.023 de 1994) estableció que existiendo oposición del responsable del lugar era necesario conseguir autorización judicial. Si esto pudo creerse como una mejora, no se estableció la orden judicial para todo allanamiento, ni tampoco se aclaró en que consiste la oposición ni quien está habilitado para determinar si existe o no.

El art. 107 limita la reglamentación de la garantía de inviolabilidad del domicilio que contiene las disposiciones del Código Procesal Penal (ley 23.984, arts. 224 y 225) que exigen claramente una orden judicial para realizar cualquier allanamiento. Asimismo se oponen a los dispuesto en la Constitución Nacional (art. 17 y 18 ) y los tratados internacionales de derechos humanos.

## 16. ANEXO II: "Legislación Migratoria en Argentina"

PANORAMA DE LA LEGISLACION MIGRATORIA ARGENTINA				
AÑO	NORMATIVA		CONTENIDO	OBSERVACIONES
1853	Constitución Nacional	Preámbulo		
		Art. 20	Establece los derechos de los que gozan los extranjeros en el territorio nacional: gozarán de todos los derechos civiles de los que gozan los ciudadanos, podrán ejercer su industria, comercio o profesión, poseer bienes raíces, ejercer libremente su culto, etc.	
		Art. 25	Compromete al gobierno federal a "fomentar la inmigración europea"	

1869	<u>Ley 346</u>	<p>Fija requisitos de ciudadanía y naturalización:</p> <p>a) están en condiciones de naturalizarse los extranjeros mayores de 18 años, con dos años de residencia en el país, que manifiesten su voluntad ante el juez;</p> <p>b) pueden naturalizarse quienes acrediten ciertos servicios, independientemente del tiempo de residencia, tales como casarse con una argentina, servir al ejército, formar parte de una colonia, poblar líneas de frontera, ser empresarios o constructores de ferrocarriles</p> <p>c) los hijos extranjeros de ciudadanos naturalizados, que hubieran sido menores al momento de la naturalización del padre, pueden obtener carta de ciudadanía enrolándose en la guardia nacional en el momento correspondiente.</p> <p>d) la carta de ciudadanía será otorgada por un juez federal; ésta y las actuaciones que ella implica serán gratuitas.</p> <p>e) no podrán ejercer derechos políticos “los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte”.</p>	<p>1869: Primer Censo Nacional de Población arroja un 20% de extranjeros limítrofes sobre el total de la población extranjera (41.360 extranjeros limítrofes sobre 210.189 extranjeros)</p>
------	----------------	---	---

1876	<b><u>Lev 817 de Inmigración y Colonización (Lev Avellaneda)</u></b>		- Definición de inmigrante: "todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor menor de sesenta años que llegue al país para establecerse pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y colonización". - Creación de la Oficina de Población (antecesora de la Dirección nacional de Migraciones), dependiente del Ministerio del Interior, encargada de la gestión migratoria. Dicha oficina está habilitada para imponer multas a transportistas y empleadores que actúen en perjuicio del inmigrante	Marco regulatorio en el que se encuadró la llamada inmigración masiva (1814-1890): ley pensada como instrumento de protección al inmigrante
1902	<b><u>Lev 4144 de Residencia de Extranjeros</u></b>		Selectividad en el ingreso y expulsión para "anarquistas", quienes "profesen o preconicen el ataque por cualquier medio de fuerza o de violencia contra las instituciones, el gobierno y/o los funcionarios públicos" o puedan estar comprendidos dentro de la "inmigración viciosa o inútil". La Ley de Residencia autoriza al PE a acusar, detener, juzgar y expulsar extranjeros, sustrayéndolos de la esfera judicial.	Proyecto presentado en 1899 por Miguel Cané y, en 1900, por el Mtro. Yofre
1910	<b><u>Lev 7209 de Defensa Social Reglamentando la Admisión de Extranjeros en el Territorio Argentino</u></b>			
1923	<b><u>Decreto Reglamentario de la Lev 817</u></b>			
1949	Reforma de la Constitución Nacional	Art. 31	"el argentino naturalizado sólo debe ser considerado ciudadano después de 5 años de adquirida la nacionalidad"	
	Decreto de Amnistía		Radicación para todos los extranjeros	

1951	<b><u>Decreto 13.721</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece que a los obreros hacheros de países vecinos “que acrediten buena conducta y hayan trabajado en el mismo obraje por un lapso no inferior a un año, se les considerará radicados de hecho”</li> <li>- Creación de una comisión para el estudio de “los problemas emergentes por la falta de braceros en el interior de la república”</li> </ul>	<p>Primera legislación referida a inmigrantes limítrofes.</p> <p>Contexto: Década del 50:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proceso de migración hacia las ciudades</li> <li>- ingreso creciente de migrantes de países vecinos</li> <li>-reactivación de las políticas de colonización con inmigrantes europeos, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial</li> </ul>
1954	<b><u>Lev 14.345 de Nacionalidad, Ciudadanía y Naturalización</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantea la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía: “la ciudadanía (...) implica fundamentalmente el goce de los derechos políticos, impone la nacionalidad, pero no inversamente, siendo el primer concepto más restringido que el último” (texto del mensaje del PE al Congreso). La adquisición de la nacionalidad como atributo es previa a la adquisición de los derechos políticos que otorga la ciudadanía</li> <li>- Creación de un Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, con la intención de “encauzar una corriente inmigratoria auténtica”</li> </ul>	
	<b><u>Lev 14.392 . Lev General de Colonización</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece un plan de colonización en el que hasta un 25% de las unidades económicas podrán adjudicarse a extranjeros con más de 5 años de residencia , preferentemente a “inmigrantes campesinos que introduzcan capitales y equipos mecanizados de explotación”</li> </ul>	

1956	<b><u>Decreto 14.149 (Decreto Aramburu)</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derogación de la Ley de Nacionalidad, Ciudadanía y Naturalización (14.345/54). Recobra vigencia la Ley 346/1869.</li> <li>- Naturalización por pedido requiere dos años de residencia continua en el territorio nacional; automática, cinco años. La autoridad de aplicación es el Registro nacional de las Personas.</li> <li>- La nacionalidad puede perderse por los mismos motivos que el nativo pierde la ciudadanía, pérdidas dispuestas por el PE</li> <li>- Se suspenden todas las solicitudes de naturalización, a excepción de la interpuestas a favor de hijos de argentinos nacidos en el extranjero.</li> </ul>	Contexto: "Revolución Libertadora"
1958	<b><u>Ley 14.445</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deroga la Ley 4144 de Residencia de Extranjeros y deja sin efecto los decretos de expulsión dictados en su marco</li> <li>- Creación de una (nueva) Comisión de Colonización con Inmigrantes</li> </ul>	Contexto: gobierno de Frondizi
	<b><u>Decreto de Amnistía</u></b>	Radicación para todos los extranjeros	Se radican 31.469 extranjeros
1963	<b><u>Decreto/Ley 4805</u></b> Extranjeros: Régimen de Admisión, Permanencia y Expulsión del Territorio de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delega en la Dirección Nacional de Migraciones la capacidad de detener y expulsar extranjeros</li> <li>- Propone adecuar las normas de la Ley 817 "a las nuevas necesidades del <b>problema</b> migratorio en nuestro país"</li> <li>- Define <b>ilegales por ingreso e ilegales por permanencia</b></li> </ul>	<p>Autores de este decreto/ley: Guido, Villegas y otros.</p> <p>Contexto: gobierno de Illia.</p> <p>Hacia 1960, los migrantes limítrofes representan un 2,3% de la población total. Una cuarta parte de ellos se concentra en área metropolitana del Buenos Aires.</p>

1964	<u>Decreto de Amnistía</u>	Radicación de extranjeros limítrofes	Más de 216.000 extranjeros limítrofes se radican con mínimos requisitos documentarios
1965	<u>Reglamento Migratorio decreto 4418</u>	<p>- Deroga normas preexistentes que resultan “asistemáticas o contradictorias” y propone un cuerpo normativo “simple y coherente” para sistematizar los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de los extranjeros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la admisión (vía consulado) no garantiza el ingreso</li> <li>b) se limita el período de permanencia y las actividades legalmente autorizadas</li> <li>c) se puede ser admitido como <b>residente permanente</b>, (categoría aplicable a inmigrantes, refugiados, ex-residentes y familiares de argentinos) y <b>no permanente</b> (de tres meses a un año renovable para trabajadores temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos y tráfico vecinal fronterizo).</li> <li>d) empleadores/ locadores deben controlar la documentación que certifique la habilitación para trabajar o la permanencia legal de sus empleados/locatarios extranjeros</li> </ul>	Este reglamento puede considerarse como punto de inflexión de la política migratoria, ya que combina tanto restricciones en el ingreso y la permanencia como el incremento del control sobre el inmigrante con un criterio todavía amplio de radicación (aún es posible declararse inmigrante e ingresar con residencia permanente)
	<u>Decreto 5144</u>	Crea una Comisión Interministerial, dependiente del Ministerio de Interior, para el estudio de “ <b>los problemas emergentes de la afluencia al país y permanencia en él de personas provenientes de países limítrofes</b> ”	

1967	<b><u>(mavo) Decreto Ley 17.294 de Represión de la Inmigración Clandestina</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece que los extranjeros ilegales y los residentes temporarios no pueden realizar tareas remuneradas (éstos últimos sólo podrán hacerlo previa habilitación por parte de la DNM)</li> <li>- Obliga a empleadores /locadores a controlar la residencia legal de sus empleados/ locatarios , bajo pena de multa</li> <li>- Autoriza a empleadores despedir sin indemnización a quienes no inicien los trámites para regularizar su residencia en un plazo de 90 días</li> </ul>	<p>Autores: G. Borda, Onganía.</p> <p>Contexto: "Revolución Argentina". Gobierno de facto de Onganía. Plan económico Krieger Vassena</p>
	<b><u>(julio) Decreto Ley 17.357</u></b> Inmigración Clandestina: Plazo para el Pago de Multas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorga cédula de identidad a los extranjeros que acrediten ser residentes permanentes.</li> <li>- Cobro de multas</li> </ul>	
	<b><u>(septiembre) Resolución 2016 de la Dirección Nacional de Migraciones</u></b>	Creación de la figura de la <b>residencia precaria</b> : "certificado de autorización de residencia precaria y para ejercer actividades remuneradas para quienes estén regularizando la permanencia, por 180 días renovables"	
	<b><u>(octubre) Decreto Ley 17.498</u></b> Transporte Ilegal de Extranjeros al País: Modificación del Monto de Multas Establecidas por el Decreto/Ley 4805/63	Modifica los montos de las multas a transportistas aduciendo "un marcado aumento de las infracciones por parte de las empresas transportadoras", que se manifiestan en "perjuicios e inconvenientes que derivan en la llegada al país de extranjeros carentes de la documentación necesaria".	
1969	<b><u>(junio) Decreto Ley 18.235</u></b>	Habilita al PE a expulsar a cualquier extranjero residente permanente que atente "contra la paz social, la seguridad nacional y el orden público"	
1970	<b><u>Decreto 46</u></b>	Fija políticas nacionales, entre ellas, las referidas a la inmigración: "impulsar la inmigración de carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población –es decir, reforzar la naturaleza latina del pueblo argentino– y teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo y seguridad"	Contexto: gobierno de facto de Levingston

	<b><u>Lev 18.635 de Permanencia en el Exterior de Extranjeros Residentes Permanentes</u></b>	Extensión de permanencia para extranjeros residentes	
1971	<b><u>3 decretos destinados a legislar sobre los inmigrantes ilegales provenientes de países limítrofes (buscar n°)</u></b>	Exime del pago de la tasa de radicación a los inmigrantes ilegales que puedan justificar el pedido	Contexto: gobierno de facto del Gral. Lanusse
		Establece que los inmigrantes ilegales con menos de tres años de residencia pueden solicitar la radicación temporaria por un año	
		Reedita la residencia precaria para quienes estén regularizando su situación	
1974	<b><u>Decreto de Amnistía</u></b>	Radicación de extranjeros limítrofe	Contexto: gobierno peronista. Se radican 147.383 extranjeros de países vecinos
1976	<b><u>Decreto 1483</u></b>	Convoca a residentes extranjeros ilegales que no pueden regresar a sus países de origen por razones políticas, sociales o religiosas a presentarse ante las autoridades migratorias para regularizar su situación	Contexto: golpe de Estado. “Proceso de re-organización nacional”
1977	<b><u>Decreto 464</u></b> Programas Especiales de Radicación e Instalación de Extranjeros en el País	Ofrece condiciones especiales de radicación a migrantes con capital	Autores: Videla, Harguindeguy, Martínez de Hoz
	<b><u>Decreto 1835</u></b>	Simplifica los requisitos de radicación definitiva para residentes anteriores a 1910 y mayores de 66 años	
	<b><u>Decreto 1966</u></b>	Idem decreto 1483/76	
	<b><u>Decreto 3838 (o 3839?)</u></b>	Fija los objetivos y políticas nacionales de población. Propone: a) incrementar la inmigración con un mínimo de selección que asegure “condiciones de salud y características culturales que permitan su integración en la sociedad argentina (...) facilitando la integración con grupos nativos y evitando la formación de colectividades cerradas” b) “atraer la inmigración de contingentes calificados” y “facilitar el ingreso de migrantes con capital”, así como “organizar un régimen de ingreso que permita la adecuada selección y encauzamiento de los inmigrantes de países limítrofes”	

1978	<b><u>Ley 21.795 de Nacionalidad y Ciudadanía</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conserva la distinción entre ambas nociones</li> <li>- Establece condiciones para la naturalización: tener 18 años cumplidos, dos años de residencia legal continua en el territorio nacional, acreditar buena conducta, medios honestos de vida, no haber sido condenado en la Argentina ni en el extranjero por delito doloso con más de tres años de privación de libertad, ni haber atentado contra el orden público. Pueden obtener la ciudadanía los argentinos naturalizados que lo soliciten ante juez federal, luego de tres años de obtener la nacionalidad y luego de cinco años de residencia legal.</li> </ul>	Contexto: litigio con Chile
1980	<b><u>Resolución de la Dirección Nacional de Migraciones (octubre )</u></b>	Delega en las jefaturas provinciales de la policías de Santa Cruz, Río Negro y Chubut el “declarar ilegal el ingreso o la permanencia en virtud del art. 152 del Reglamento Migratorio Decreto 4418/65”, así como conceder prórrogas de permanencia a residentes temporarios y turistas.	

1981	<b><u>Lev 22.349 de Migraciones y Fomento a la Inmigración</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratifica el fomento a la inmigración de extranjeros cuyas “características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”</li> <li>- Define <b>tres categorías de ingreso: residentes permanentes, temporarios y transitorios</b></li> <li>- Mantiene las <b>categorías de ilegalidad por ingreso o por permanencia</b></li> <li>- Extiende la obligatoriedad de denuncia, en caso de permanencia ilegal, a hospitales, centros asistenciales, escribanos, escuelas</li> <li>- Impide el ingreso a la escuela a todo estudiante que no acredite, “para cada curso lectivo, su calidad de residente permanente o temporario habilitado”</li> <li>- Habilita a la DNM a “entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquel en el que exista o medie presunción de infracción a la presente ley”</li> <li>- Reduce, a través de una serie de disposiciones complementarias, los derechos civiles de los migrantes que permanecen en el país situación de ilegalidad</li> <li>- Sustituye <i>de jure</i> a la Ley Avellaneda y afirma que el decreto 4805/63 “es en esencia la verdadera ley”</li> <li>- Deroga las leyes 817 y 17.209, y el decreto 4805/65 para incorporar sus principios</li> </ul>	<p>Proyecto presentado por Harguindeguy, Llerena Amadeo, Llamil Reston, Martínez de Hoz y Fraga.</p> <p>Esta ley no incluye reglamento migratorio, por lo que continúa en vigencia el decreto 4418/65 hasta la sanción del decreto regulatorio de 1987</p>
1984	<p><b><u>Decreto 780 de Amnistía</u></b></p> <hr/> <p><b><u>Decreto 3627</u></b></p> <hr/> <p><b><u>Decreto 3685</u></b></p>	<p>Radicación de extranjeros limítrofes que acrediten residencia en el país con anterioridad al 30-2-83. Plazo: 180 días</p> <hr/> <p>Prorroga el plazo para acogerse a la amnistía hasta el 30-3-85</p> <hr/> <p>Establece que serán considerados con radicación definitiva los extranjeros que posean cédula de identidad otorgada por la Policía Federal con anterioridad al 27-7-67</p>	<p>Autores: Alfonsín, Tróccoli</p> <p>Contexto: gobierno democrático del Dr. Alfonsín. Se radican 156.769 extranjeros limítrofes</p>

1985	<b><u>Resolución de la Dirección Nacional de Migraciones n° 2340</u></b>	Formula medidas restrictivas al ingreso de extranjeros: sólo se aceptarán solicitudes de regularización migratoria a aquellos extranjeros que hubieran entrado con anterioridad a al 8-8-85 (a excepción de hijos, padres o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios, técnicos, deportistas o artistas de reconocida solvencia, y migrantes con capital propio suficiente para desarrollar actividades productivas. A los ciudadanos de Corea del Sur se les aplicará el acuerdo firmado entre ambos países.	
1987	<b><u>Decreto 1434</u></b> Migraciones. Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración	<p>- Reglamenta la ley 22.349 y deroga el decreto 4418/65 de Reglamento Migratorio</p> <p>- El art. 15 especifica que sólo se concederá residencia permanente o temporaria a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) personal especializado requerido por empresas o personas establecidas en el país</li> <li>b) empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas</li> <li>c) científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia en el orden cultural, social, político</li> <li>d) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad industrial, comercial, agropecuaria, minera o pesquera (situación a acreditar)</li> <li>e) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos</li> <li>f) extranjeros que, por sus especiales condiciones o circunstancias personales, revistan un especial interés para el país</li> <li>g) padre, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios o de las personas mencionadas en los incisos precedentes</li> </ul>	Contexto: espiral inflacionaria

1988	<b><u>Resolución 700 de la Dirección Nacional de Migraciones</u></b>	Establece que “corresponde valorar la situación de aquellos inmigrantes originarios de los países europeos, de los que han provenido mayoritariamente las corrientes inmigratorias que han servido de base al crecimiento y desarrollo de nuestra nación, que con los países aludidos nos unen lazos sanguíneos, similitud de costumbres, identidad de creencias, razones de por sí valederas para considerarlos comprendidos en el régimen de excepciones preceptuadas en el Art.15 inc.f del decreto 1434/87	
1990		Se aprueba el proyecto de creación de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara del Senado	
1991		Se crea la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados	
1992	<b><u>Decreto 1013</u></b>	- Dispone extremar los controles para el otorgamiento de radicaciones, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. - Incorpora un nuevo artículo al Reglamento Nacional de Migraciones, por el cual, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, la DNM deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes policiales y judiciales internacionales del peticionante.	Contexto: presidencia de C.S. Menem.
	<b><u>Decreto 1033 de Amnistía</u></b>	- Radicación de extranjeros limítrofes que ingresaron al país hasta el 31-12-91. Plazo: 2-11-92 a 30-4-93. La DNM será la autoridad de aplicación de la amnistía. - Derogación del decreto 3838 de la dictadura militar, que fija los objetivos y políticas nacionales de población.	Se radican 211.663 extranjeros limítrofes
1993	<b><u>Decreto 864</u></b>	Prorroga la amnistía hasta fines del 10-93	
	<b><u>Decreto 1906</u></b>	Prorroga la amnistía hasta el 31-12-93	

1993	<b><u>Decreto 271</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Señala que, dado que el PE debe afrontar el creciente ingreso y permanencia de inmigrantes ilegales, "se hace necesario encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social".</li> <li>- Autoriza a la Secretaría de Población y a la Subsecretaría de Seguridad Interior (Ministerio del Interior) a realizar operativo de control de la situación legal de los inmigrantes en todo el territorio nacional.</li> <li>- Establece que la DNM podrá disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero ilegal que fuera sorprendido en la comisión de un delito de acción pública o no justifiquen la posesión/tenencia del inmueble que ocupa.</li> </ul>	
1994	<b><u>Decreto 1023</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deroga el decreto 1434/87, catalogando de excepcionales las medidas por él adoptadas</li> <li>- Agrega una nueva categoría, no contemplada en el decreto de 1987: trabajadores contratados siempre que la contratación se celebre por escrito y sea debidamente registrado ante escribano público</li> <li>- Establece como inhabilidad absoluta para la admisión "permanecer ilegalmente en el país por más de 30 días corridos", ampliando así esta categoría</li> <li>- Expresa que la residencia permanente se otorgará sólo excepcionalmente a quienes ya se encuentren residiendo legalmente en el país</li> <li>- Excluye explícitamente como candidatos a la residencia legal a aquellos inmigrantes que vienen a trabajar como cuentapropistas</li> <li>- Concentra el poder de decisión en el Ministerio del Interior, en detrimento de la delegación de funciones en manos de la DNM.</li> <li>- Establece el reglamento actualmente vigente</li> </ul>	

1994	<p><b><u>Resolución del Ministerio del Interior n° 44</u></b>  Documentos Hábiles de cada Estado Parte para el Traslado de personas en el Mercosur</p>	- Definición de la documentación válida para el traslado de personas en Estados parte del Mercosur	Proyecto del PE
	<p><b><u>Ley 24.393</u></b>  Sobre Admisión, Ingreso y Permanencia de Extranjeros</p>	- Modificación de la Ley 22.439 - Establecimiento de sanciones y multas	
	<p>Resolución del Ministerio del Interior n° 4478  Identificación de las Personas</p>	- Requisitos para la obtención del D.N.I. para extranjeros	Mtro. Ruckauf
	<p>Resolución del Ministerio del Interior n° 4556  Programa de Facilitación de Regulación de la Situación Migratoria de los Ciudadanos Peruanos Nativos</p>	- Establece los trámites necesarios a realizar ante la DNM para la obtención de la residencia	
	<p>Resolución del Ministerio del Interior n° 4632  Inmigrantes Procedentes de Europa Central y Oriental</p>	- Establece las pautas del "tratamiento especial" a otorgarse a inmigrantes provenientes de Europa Central y Oriental	
	<p>Disposición n° 37 de la Dirección Nacional de Migraciones</p>	- Establece normas para trámites preferenciales	
	<p>Resolución Conjunta n° 1-3  Dirección Nacional de Migraciones y Registro Nacional de las Personas</p>	- Establece procedimientos para los extranjeros que hubieran tramitado el D.N.I con categoría migratoria temporaria	
		Ambas publicadas en 1995	

1998	Decreto 1117 del Poder Ejecutivo Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduce reformas al Reglamento de Migraciones aprobado en 1994 durante el actual gobierno del Dr. Menem (DEC.1023/94), y modifica un inciso del artículo 15 del decreto 1434/87, firmado durante el gobierno del Dr. Alfonsín.</li> <li>- Deroga la facultad de las autoridades consulares para resolver la admisión de extranjeros que se encuentran en el exterior, cuando es solicitada por personas de existencia visible o ideal (empresas) que contratan a estos extranjeros para realizar trabajos en nuestro país. En la actualidad, los pedidos de admisión sólo se tramitarán y serán resueltos por la DNM. Asimismo, las solicitudes que formulen los propios extranjeros pretendiendo radicarse en nuestro país en razón de un contrato celebrado con alguna empresa, también deberán ser aprobadas únicamente por la DNM.</li> <li>- Crea una tasa de 200 pesos para el trámite de solicitud de admisión -como residente permanente o temporario- que se realizare ante los consulados argentinos, otorgándosele a la DNM la facultad de establecer el procedimiento para el pago y transferencia a la República de los importes.</li> <li>- Agrega, como facultad de la DNM, la posibilidad de otorgar a los extranjeros residentes legales cambio de calificación dentro de la categoría transitoria en cualquier caso; y de ésta a temporaria estudiante o temporaria trabajador-contratado. Esta última circunstancia sólo será aplicable a aquellos extranjeros que hubieren ingresado al país con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del decreto.</li> <li>- Deroga la mención como admisibles de religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos (decreto 1434/87) y la sustituye por la de trabajadores contratados por empresas establecidas en nuestro país, siempre que el contrato se haya celebrado por escrito. Se puntualiza asimismo, que cuando la actividad a desarrollar por el extranjero implique el otorgamiento de vivienda u otras prestaciones complementarias, éstas deberán ser verificadas por la autoridad competente.</li> </ul>	
------	---	--	--

## **II. Panorama sobre la situación de los inmigrantes peruanos y bolivianos en Argentina y sus Derechos económicos, sociales y culturales. Presentación de la problemática específica de los inmigrantes en relación al derecho al trabajo, a la educación y a la salud. Situación de los niños, mujeres e indocumentados.**

### *Indice*

1. Derecho al trabajo
  - 1.1. Vigencia del derecho al trabajo
  - 1.2. Inserción laboral del trabajador migrante y precariedad del empleo
2. Derecho a la educación
3. Derecho a la salud
4. Radicación
  - 4.1. Exenciones
  - 4.2. Irregularidades

### **1. Derecho al trabajo**

#### **1.1 Vigencia del Derecho al Trabajo**

El derecho al trabajo de la población migrante se enmarca en la difícil coyuntura laboral que viene experimentando la República Argentina en los últimos años. Pero además, los inmigrantes ven agravada su particular "situación" por la existencia de un discurso oficial y mediático altamente anti-migratorio y xenófobo, y por las restricciones existentes para proporcionar trabajo a indocumentados. Estas restricciones no se relacionan con la política de fronteras abiertas que mantiene nuestro país, provocando así el aumento de la clandestinidad y de las condiciones infrahumanas de trabajo.

En los últimos años, se ha desarrollado en Argentina, un discurso fuertemente anti-migratorio principalmente promovido desde la esfera del poder estatal. Aunque este discurso comenzó y tuvo su auge hace años, alternativamente resurge con mayor o menor énfasis. A mediados del año pasado, manteniendo el tono de discursos de años anteriores, el Presidente habló de la "avalancha de inmigrantes de comunidades que vinieron de otros países a trabajar en Argentina" y que han quitado lugares de trabajo"<sup>27</sup>.

Esto es generalmente aceptado por la opinión pública aunque diversos estudios demuestran que aún en el supuesto de detener totalmente el fenómeno migratorio - cosa

---

<sup>27</sup> Agregó el presidente Carlos S. Menem: "Los inmigrantes ilegales deberán irse del país", diario Clarín, del 21 de enero de 1999.

sumamente difícil de lograr- el índice de desempleo solamente disminuiría un punto del porcentual total.

Históricamente las migraciones provenientes de países limítrofes y vecinos en Argentina se dieron en forma espontánea y a lo largo del tiempo fueron consideradas como un factor fundamental en tanto contribuyen a superar el déficit de mano de obra no calificada que caracteriza al mercado argentino<sup>28</sup>.

Sin embargo, cuando se producen aumentos de las tasas de desocupación, como en la actualidad, se comienza a extender, desde el discurso público, la presencia de inmigrantes y especialmente, de inmigrantes limítrofes<sup>29</sup> como el factor responsable de dicha desocupación.

En este marco, recientes investigaciones sobre mercado laboral e inmigrantes reflejan la ínfima influencia de los trabajadores migrantes en las tasas de desocupación mencionadas<sup>30</sup>.

Señalan Silvia Montoya y Marcela Perticará que “de acuerdo a las tasas de crecimiento obtenidas para la población, oferta laboral y desocupados, la incidencia de los migrantes no parece ser decisiva para explicar los cambios ocurridos en el mercado laboral y, específicamente, en el nivel de desempleo abierto. La oferta laboral creció en 503.000 personas, de las cuales el 70 % son nativos, el 18 % migrantes internos y el 11 % migrantes limítrofes. Del incremento de la oferta laboral, el 31 % (160.000 personas) han sido el crecimiento en el número de desempleados. De este último grupo, el 83 % son nativos, el 10 % migrantes internos y solo el 6.7 % del aumento del desempleo se debe a migrantes de países limítrofes”, en definitiva, es fácil apreciar, continúan las autoras, que “la presunta contribución de los migrantes limítrofes al crecimiento en el desempleo es bastante pobre”<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Benencia R. y Gazzotti, A, “Migración Limítrofe y Empleo”, en Estudios Migratorios Latinoamericanos, año 10, nro. 31, 1995.

<sup>29</sup> En este sentido, conviene transcribir la opinión de María Luján Leiva: “La culpabilización del inmigrante de ocupar el puesto del trabajador argentino coincide con que todo el mundo habla de crisis financiera de Brasil, culpabilizando al país vecino de la inestabilidad económica argentina. En un año electoral en el que hay que romper organizaciones, que mejor que conseguir que la gente crea que el que esta al lado suyo, su compañero de trabajo o su vecino es alguien que le viene a sacar algo que es escaso, como el trabajo. El Estado se desentiende de la salud y los hospitales no funcionan. La gente tiene problemas para atenderse y para que la operen. Y aparece el cliché: la culpa es de los inmigrantes ilegales que le quitan el lugar. Obviamente es una estrategia del poder. Opera en la gente una especie de pereza para el análisis de los verdaderos responsables del problema y termina repitiendo el cliché. Ver diario “Pagina 12” del 22 de enero de 1999, p.14.

<sup>30</sup> Benencia R. y otros, art. citado.

<sup>31</sup> Montoya, S. y Pertcará, S., “Los inmigrantes en el mercado de trabajo urbano” Alcances y perspectivas, Documento presentado al Seminario Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina, Fundación Mediterránea, Buenos Aires, julio de 1995.

El impacto de los inmigrantes, en el caso del mercado de trabajo de Capital Federal y el Gran Buenos Aires, es muy escaso en términos globales<sup>32</sup>. Por otra parte, las provincias con mayor índice de desocupación, son aquellas que presentan una escasa participación de la población limítrofe, como Corrientes, Chaco y La Pampa<sup>33</sup>. Asimismo, en provincias como Salta, limítrofe con Bolivia, se observa que la participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo es solo del 3,4 % de la población laboral activa<sup>34</sup>.

Por ejemplo, si se imaginara un pequeño ejercicio consistente en eliminar a los inmigrantes del mercado de trabajo según las diferentes hipótesis, sumado a una redistribución de los puestos de trabajo ocupados por esos inmigrantes hacia los desempleados nativos e inmigrantes internos de manera de poder evaluar más concretamente su impacto, se observaría lo siguiente: la reducción en la tasa de desempleo sería de 3.8 puntos porcentuales, pero solo poco más de un punto porcentual, al tener en cuenta sólo los llegados en los últimos cuatro años.<sup>35</sup>

Por otra parte, la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, de marzo de 1999, demuestra que los inmigrantes que ingresaron en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, entre 1989 y 1994 representaban el 9.46 % de la población en condiciones de trabajar. Y los que lo hicieron entre 1993 y 1998 solo representan el 6.3% de la población económicamente activa. Según los datos oficiales, en octubre de 1998 los extranjeros en condiciones de trabajar con menos de 5 años en el país sumaron 32.070, cuando en igual mes de 1994 totalizaban 57.889<sup>36</sup>.

El discurso público que inculpa a las migraciones como factor determinante del crecimiento de la desocupación, produce una modificación en la actitud positiva de la población nativa en valorar al migrante como contribución para resolver el déficit de mano de obra no calificada, aumentando así la exclusión de la población migrante en la sociedad interna. En este sentido, un estudio reciente sobre las actitudes y opiniones de la población sobre las migraciones internacionales llega a resultados que corroboran tal situación. En efecto, las opiniones favorables sobre la inmigración descienden desde la Capital Federal hacia el interior de la República. Y ello se explica en gran medida, por las características de

---

<sup>32</sup> Benencia R. y otros, art. cit.

<sup>33</sup> Benencia R, y otros, art. cit.

<sup>34</sup> Datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, publicados en "La Razón" del día 16 de marzo de 1999.

<sup>35</sup> Montoya S. y otros, art. cit. cuadro 13. En el mismo sentido, Lelio Marmora, Director de la OIM en Argentina, señaló: "Según estudios recientes la desocupación argentina no se puede explicar, de ninguna manera, por la incidencia de las migraciones limítrofes. Si uno echase a todos los inmigrantes que en los últimos años, consiguieron trabajo en la Argentina y diese los puestos a argentinos -suponiendo que estos aceptasen estos trabajos -, esto afectaría el índice de desocupación en menos de un 1 %", diario "El Clarín", 2 de julio de 1995.

<sup>36</sup> Encuesta Permanente de Hogares, 1999, INDEC.

los mercados laborales; y a su vez, por el aumento en los porcentajes de aceptación que se registra a medida que se asciende en los estratos socioeconómicos de la población.

Los sectores sociales menos favorecidos ven al fenómeno migratorio de forma amenazante y competitiva, especialmente en las provincias con fronteras internacionales, donde la incidencia de la inmigración limítrofe puede ser más notoria, y en las cuales, además, la crisis económica ha repercutido muy gravemente en los últimos años<sup>37</sup>.

A su vez, recientes encuestas del Instituto Nacional de Lucha contra la Discriminación señalaron que el 85 % de los entrevistados piensan que los inmigrantes causan desempleo, y solo el 12.5 % piensan que los inmigrantes no provocan los actuales índices de desocupación<sup>38</sup>. Por lo tanto, se observa como el discurso político genera en las clases sociales, y en especial en los estratos bajos de la sociedad, una percepción negativa de la inmigraciones.

## **1.2 Inserción laboral del trabajador migrante y precariedad del empleo**

El último censo de 1991 registró que el 83% de los migrantes provenientes de países limítrofes ingresados en Argentina corresponden a edades laboralmente activa, tienen menos de 45 años, siendo mayoritario el grupo comprendido entre los 15 a 34 años. Esto se corresponde con las características propias de todo fenómeno migratorio, tanto externo como interno, cuando la inmigración es motivada por razones económicas<sup>39</sup>. En efecto, el inmigrante limítrofe, generalmente de carácter indocumentado, arriba a nuestro país con la esperanza de acceder a un ingreso monetario que en su propio país no puede obtener, en situaciones críticas como la actual.

Paralelamente, la propensión a presentarse en el mercado de trabajo por parte de los trabajadores migrantes ronda en un 70 %, mientras que en el caso de los nativos, dicha tasa desciende al 60 %<sup>40</sup>. En este contexto, los migrantes internacionales en conjunto, y dentro de ellos los limítrofes, participan en mayor proporción en el mercado de trabajo que los migrantes internos y que los nativos del área. Más del 80 % en el primer caso, y el 83 % en el segundo forman parte de la fuerza de trabajo<sup>41</sup>.

Por ello, los inmigrantes manifiestan una tasa de desocupación más baja que la del conjunto de la población en general. A su vez, puede señalarse que la duración del desempleo que, evidentemente, tiene relación con la propensión a presentarse en el

---

<sup>37</sup> Reboiras Finardi, L., "Migración internacional en el gran Buenos Aires: sus vinculaciones con el desempleo y la discriminación en el ámbito laboral", Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, diciembre de 1995, p. 39

<sup>38</sup> INADI, Investigación Diagnostica, julio de 1999, inédita.

<sup>39</sup> Ver Informe sobre el Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, 1997, Honorable Senado de la Nación, Banco Provincia, Programa Argentino de Desarrollo Humano.

<sup>40</sup> Ver Informe sobre Desarrollo Humano cit.

<sup>41</sup> Reboiras Finardi, M, art. cit.

mercado de trabajo, es notoriamente más baja para los inmigrantes provenientes de países limítrofes y, en especial, para los inmigrantes más recientes<sup>42</sup>.

La razón por la que se comprueba un mayor índice de ocupación entre los migrantes recientes que en la población en general y aún que entre los migrantes antiguos, esta dada, coinciden los autores, en las menores exigencias respecto a las condiciones de empleo que este grupo puede exigir en comparación con otros grupos<sup>43</sup>.

El trabajador migrante recién llegado está en condiciones de aceptar condiciones de contratación más desventajosas que las de un trabajador con más antigüedad en la zona. Si a la situación descripta se le suma el estado de vulnerabilidad por falta de documentación que soportan los trabajadores migrantes, se explica por qué se ven obligados a aceptar condiciones que son rechazadas por un trabajador nativo o extranjero con residencia legal.

En efecto, los inmigrantes cruzan las fronteras a Argentina y como no pueden trabajar en situaciones legales, se ven obligados a aceptar los trabajos que se les ofrecen. Esto se ve claramente en los casos de personas que ofrecen su mano de obra en lugares como la esquina de Cobo y Curapaligüe en la zona del barrio de Flores sur de la ciudad de Buenos Aires donde se ofrecen por trabajos precarios por sueldos extremadamente bajos y en condiciones infrahumanas. Estas personas pueden llegar a cobrar menos de cinco pesos por un día entero de trabajo encerrado en un taller de costura. Obviamente trabajan sin ningún tipo de garantías, cobertura médica<sup>44</sup>.

Los migrantes provenientes de países limítrofes y vecinos se concentran mayoritariamente en el mercado laboral urbano en los sectores que requieren mano de obra no calificada, tales como la construcción y las actividades manufactureras, en el caso de los hombres y el servicio doméstico y la venta ambulante para las mujeres. Esta población se ubica generalmente en los sectores más desfavorecidos del mercado laboral, marcados por la precariedad, la inestabilidad, las condiciones contractuales adversas y en situaciones de trabajo más duras y menos saludables<sup>45</sup>. Los sectores de la construcción, domésticos y actividades manufactureras de baja calificación en el sector urbano, han sido servicios típicos receptores de la mano de obra no calificada aportada por los países vecinos para puestos que tradicionalmente los nacionales no quieren ocupar<sup>46</sup>.

La Encuesta Permanente de Hogares (en adelante EPH) revela, en efecto, que las ocupaciones que más concentran a los inmigrantes son, en primer lugar, el servicio

---

<sup>42</sup> Montoya S., art. cit. p.13. La autora señala que “los factores que ayudan a explicar esto son varios: la situación financiera probablemente comprometida, las menores expectativas en términos de condiciones de trabajo, salarios de reserva más bajos y contratos pactado con anterioridad a la decisión de migrar o no.

<sup>43</sup> Ver Reboiras Finardi M. cit; Montoya S., art. cit.; Benencia R., art. cit.

<sup>44</sup> Diario “La Razón”, del día 17 de julio de 1999. Desde la 6 de la mañana hasta las 5 de la tarde suelen esperar en total unas 150 personas, para que alguien les ofrezca un trabajo por día.

<sup>45</sup> Ver Informe sobre Desarrollo Humano

<sup>46</sup> Montoya S.y otros, art. cit.

doméstico que ocupa el 60 % de todas las inmigrantes en el mercado laboral; segundo, la construcción que ocupa, a su vez, el 45 % de los trabajadores migrantes; y tercero, las industrias manufactureras, con el 17 % de los ocupados<sup>47</sup>. Estos datos son reveladores para determinar la calidad del empleo a los que acceden los inmigrantes. Una investigación realizada por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, revela datos interesantes sobre las características de los empleos señalados, en especial en la zona del Gran Buenos Aires. Con referencia a la forma y legalidad del empleo en la construcción, el 70 % de los encuestados calificó su empleo como temporario o de “changa”; mientras que en el caso de la ocupación en el servicio doméstico la definición de empleo como de duración desconocida primó en el 85 % de los casos<sup>48</sup>. Los datos revelan, por un lado, la inestabilidad laboral en el caso específico de la construcción, y por otro, la más alta proporción de precariedad de los desempleados de ese sector.

Estudios sobre la misma base de la EPH señalan para el conjunto del sector de la construcción una tasa de precarización del 63 %, y para el servicio doméstico una tasa que ascendería al 88.7 %<sup>49</sup>. Si bien estos datos son en términos globales, y se refieren a toda la población activa, cabe recordar que los migrantes se concentran en los sectores de actividad donde la flexibilidad es de hecho mayor. Así, los especialistas coinciden en que el inmigrante no puede permanecer mucho tiempo sin un empleo. En especial por la falta de una estructura familiar de sometimiento y, además, porque, para el caso de los indocumentados, están excluidos de toda ayuda social, no pueden acceder a los planes de empleo público transitorio y no tienen ningún tipo de beneficio de desempleo.

Coincidentemente, la categoría ocupacional más relevante entre los inmigrantes es la de los asalariados 74 %; y sólo existe un porcentaje ínfimo de trabajadores por cuenta propia del 14%<sup>50</sup>.

Con referencia al caso de los peruanos en Argentina, una encuesta de 1999, señala las mismas características señaladas precedentemente: el 73 % de los consultados se encuentra en situación de asalariados; el 55 % de los ocupados no posee ningún tipo de contrato de trabajo<sup>51</sup>.

En la provincia de Córdoba, según un estudio llevado a cabo por la Maestría de Demografía del Centro de Estudios Avanzados, de la Universidad Nacional de Córdoba, señala que el 42 % de los trabajadores bolivianos, en el caso de los trabajadores rurales, cobran sueldos mensuales de 300 \$ o menos y el 64 % del total ocupado recibe sumas que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas. El mismo informe indica que el mínimo

---

<sup>47</sup> Ver al respecto Benencia R. art. cit., Encuesta Permanete de Hogares, año 1994.

<sup>48</sup> Reboiras Finardi, art. cit., p.44

<sup>49</sup> Ver Informe sobre Desarrollo Humano.

<sup>50</sup> Benencia, R, art. cit, p.594.

<sup>51</sup> Autopercepción de los Residentes Peruanos en la Argentina, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, junio de 1999. Alcance de la muestra: Capital Federal y Provincia de Buenos Aires. Total de Encuestados: 202 casos.

garantizado por ley a un trabajador rural es de 13.50 pesos. A los extranjeros se les paga 5 pesos por el mismo trabajo<sup>52</sup>. Idéntica situación fue denunciada en la provincia de Mendoza, donde los agricultores bolivianos trabajan por más horas, en condiciones de ilegalidad laboral, y por un sueldo mucho menor al de un nativo<sup>53</sup>.

Asimismo, la publicación de recientes datos oficiales sobre la situación de la población en el Gran Buenos Aires, donde reside una mayoría considerable de inmigrantes afectados a los servicios domésticos y a la construcción<sup>54</sup>, demuestra que ésta está alcanzada por el mayor nivel de desempleo del país, con una tasa del 21 %, y agrega que casi la mitad de los asalariados trabaja sin contrato laboral. Además, en dicha región el mayor peso de los ocupados o, en términos reales, de los subocupados, está centrado en la construcción y en el servicio doméstico, ambas actividades son de baja calificación, alto nivel de precariedad y menores ingresos<sup>55</sup>. De los mismos datos surge que la región es la que presenta mayor proporción de hogares bajo la línea de pobreza, y el mayor porcentaje de indigentes.

Con todo, en términos generales se puede apreciar la situación real de la gran mayoría de los migrantes bolivianos y peruanos. Por un lado, la gran inestabilidad en la tareas que realizan, y por otro, la mayor proporción de trabajadores sin una cobertura social apropiada, principalmente, por la falta de contratos de trabajo, dan una pauta concreta del tipo de inserción en el mercado laboral, en una situación de total precariedad laboral.

Existe, a su vez, otra grave situación con respecto a los trabajadores migrantes, y en especial, con los limítrofes dada por la realidad que demuestra la cantidad inusual de denuncias, investigaciones y sanciones por explotación laboral y reducción a servidumbre de personas. No son pocas las denuncias presentadas ante organismos de protección de derechos humanos y ante las defensorías del pueblo relativas a denuncias presentadas contra individuos que reducen a servidumbre a trabajadores migrantes<sup>56</sup>. Generalmente, los trabajadores migrantes son contratados ante la imperiosa necesidad de tener un empleo y por la indefensión legal en la que se encuentran por residir en forma clandestina en el país,

---

<sup>52</sup> Informe publicado en el diario "El Diario" de Paraná, provincia de Entre Ríos, el 15 de marzo de 1999.

<sup>53</sup> Diario "Los Andes", provincia de Mendoza, sección 2, p. 3, 7 de febrero de 1999.

<sup>54</sup> En un trabajo de Marcos Sanchez de 1993, realizado sobre la base del censo de 1980 se observa que el mayor porcentaje de población limítrofe económicamente activa (en adelante PLEA) estaba localizada en el partido de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires, con el 7.28 %. En efecto, los mayores porcentajes de PLEA se concentran en la zona sur y oeste del Gran Buenos Aires, donde se visualizan los más bajos niveles de vida, los menores valores de la tierra y los más deficientes servicios de transporte hacia la Capital Federal; "Impacto económico de los inmigrantes limítrofes", Graciela De Marco, Dario Sanchez, en Geodernos, Nro. 2, 1994, p.333. Esta es la región con mayor porcentaje de desocupados y más bajo nivel de vida del país, según los datos del INDEC, de mayo de 1999.

<sup>55</sup> Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1999, publicada en el diario "El Clarín", el 13 de agosto de 1999, p. 20.

<sup>56</sup> Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, ha recibido en el último año una cantidad inusual de denuncias por casos de explotación laboral a inmigrantes que llevo al organismo a fijar un estricto control del mercado laboral para evitar dichas violaciones.

se los obliga a aceptar la denigrantes reglas de juego dispuestas por escrupulosos individuos. Así, entre enero y mayo de 1999, dieron a luz numerosos operativos que tuvieron como consecuencia la constatación lamentable de situaciones de esclavitud y servidumbre<sup>57</sup>.

Y lejos de mejorar la situación ésta empeora ya que los conocimientos de este tipo de práctica es permanente. Existe, en consecuencia, un grave problema de fiscalización y control en el cumplimiento de la legislación laboral<sup>58</sup>. En el mismo sentido, las situaciones particularmente lamentables fomentadas por esta imposibilidad son las de las empleadas domésticas, que por no tener documentación y no poder trabajar en otras actividades, se quedan en trabajos en los que reciben salarios muy bajos, son tratadas en forma violenta o resultan víctimas de abusos. Ha llamado la atención, por ejemplo, un caso atendido por la Iglesia Evangélica Bautista en que una empleada vivía en condiciones de virtual esclavitud, maltratada y encerrada en la casa hasta que logró escapar<sup>59</sup>.

Las garantías de trabajo en condiciones dignas están establecidas de diversas formas, desde el nivel de las leyes laborales hasta la Constitución Nacional que en su artículo 14 bis las afirma claramente. Las reitera la Declaración Americana en su artículo 14 y la Declaración Universal, en su artículo 23, establece el derecho de toda persona a "condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo". Una protección parecida se establece en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 6 y 7<sup>60</sup>.

## **2. Derecho a la Educación**

La incidencia de la comunidad inmigrante en el sistema educativo argentino es muy reducida. A nivel nacional, los extranjeros conforman el 1.2% de la población en edad escolar. En la ciudad de Buenos Aires, resultan el 4.1%; en el gran Buenos Aires el 1.6%; y en el resto de la provincia de Buenos Aires el 0.9%<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Diario "Ambito Financiero", 28 de enero de 1999, p.5; diario "Crónica", 26 de marzo de 1999; diario "Crónica", 30 de marzo de 1999; diario "Con-tacto boliviano", abril de 1999, p. 7; diario "La Prensa", 30 de abril de 1999, p.6; diario "Somos Perú", junio de 1999, p. 3.

<sup>58</sup> Adriana Marshall, presentación realizada en la IV jornadas argentinas de Estudios de Población, AEPA, Resistencia, diciembre de 1998.

<sup>59</sup> Entrevista Iglesia Evangélica Bautista del Centro, 10 de marzo de 1997, citado en el Informe Anual del CELS, 1997, p. 285.

<sup>60</sup> Ver, para un mayor análisis de la legislación interna, este mismo informe, Capítulo II.

<sup>61</sup> Ameigerras, Aldo Rubén, "Una aproximación al impacto de las inmigración en la estructura del Sistema Educativo Argentino", Informe para el Seminario: Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina, OIM, junio de 1995, p.11.

Del total de la matrícula escolar, la población extranjera conforma el 1.4 % <sup>62</sup>. A pesar de que la incidencia es tan insignificante, existe normas y prácticas que provocan la exclusión o la restricción de los niños migrantes del sistema educativo.

Aunque la legislación nacional no lo impide expresamente, de alguna forma obstaculiza el acceso de inmigrantes carentes de documentación argentina a las escuelas primarias. Organismos de Derechos Humanos e instituciones como la Comisión Católica, CAREF, y los Consulados, entre otros, tienen conocimiento de cientos de casos en los cuales se ha impedido el acceso a la educación primaria y secundaria a familias sin documentación argentina actualizada.

En los casos de escuelas primarias, estas instituciones dedicadas al asesoramiento de inmigrantes generalmente lograron realizar las inscripciones de niños indocumentados a través de contactos con los directores de colegios. Sin embargo la falta de una regulación específica mantiene estas prácticas que se realizan con alto grado de discrecionalidad. Existe casos que no llegan a tiempo o bien no llegan nunca a las instituciones no-gubernamentales o Consulados.

En el ámbito de la Capital Federal, el 17 de mayo de 1999, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó una ley para que los hijos de los inmigrantes menores de 18 años puedan tener acceso a la escolaridad en los establecimientos educativos dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aún cuando no cuenten con el documento nacional de identidad<sup>63</sup>.

Aunque tenemos muy poca información sobre lo que pasa en otras provincias, sabemos que la situación es peor en algunas, como en Tierra del Fuego. En el mes de marzo de 1996, la Gobernación de Tierra del Fuego aprobó una resolución que prohíbe que menores indocumentados estén en las escuelas<sup>64</sup>. Esa resolución provocó la expulsión de por lo menos 55 menores de escuelas de la región, violando flagrantemente el derecho a la educación de todos estos niños. Debido a las actuaciones del Consulado Chileno y gestiones realizadas en la DNM, algunos de estos casos fueron resueltos, mientras que en otros, los niños no pudieron seguir estudiando.

Pese a que el ingreso es complicado pero no imposible, una vez que los niños están inscriptos en las escuelas, los problemas siguen. Se dificulta la promoción de un año a otro, la reinscripción cada año, y la entrega de boletines sin la correspondiente documentación nacional.

Esto empeora al concluir la escuela primaria porque a ningún niño sin Documento

---

<sup>62</sup> Ibíden, p.16.

<sup>63</sup> Ver en este mismo informe punto I. 11.2.1, para un mayor análisis de la nueva ley de educación para niños inmigrantes.

<sup>64</sup> Entrevista en el Consulado de Chile, 5 de julio de 1996.

Nacional de Identidad que termina séptimo grado se le otorga un certificado de estudios. Esto lo priva del reconocimiento de sus esfuerzos y de los beneficios sociales y económicos de la educación, y le impide continuar sus estudios más allá del nivel básico.

El acceso a la educación media o superior es más limitado, ya que requiere un certificado de finalización de la escuela primaria. Aún más grave es el hecho de que la normativa migratoria federal prohíbe tal acceso. La ley 22.439 establece que "los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de `residentes permanentes' o `residentes temporarios', debidamente habilitados a tales efectos" (artículo 102, ley 22.439)<sup>65</sup>.

En este sentido, las autoridades administrativas cumplen con estrictez la ley de migraciones. Los funcionarios de la Dirección de Enseñanza Media de la provincia de Córdoba restringen el ingreso de los chicos extranjeros que no acreditan certificados de residencia de la Dirección Nacional de Migraciones, tal como lo exige, según señalan, la ley de migraciones. Agregan en la misma dependencia, que la presencia de chicos que querían ingresar al secundario sin estar en regla fue muy significativa. Solo se garantiza el derecho a la educación, reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos, hasta sexto grado, en el caso de los chicos en situación migratoria irregular. Por lo tanto, los hijos de los inmigrantes que no están en regla heredan la ilegalidad de los padres<sup>66</sup>.

Este artículo de la Ley de Migraciones es cumplido en muchos casos e invocado para justificar la obstaculización de la educación secundaria a muchos menores. En este sentido, organismos de derechos humanos y varias otras instituciones han recibido muchos casos de personas que no han podido mandar a sus hijos a escuelas secundarias. En algunos de ellos, no se ha podido resolver el problema pero en otros, a través de gestiones ante ciertos departamentos de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o directamente en ciertas escuelas, se ha logrado conseguir la inscripción<sup>67</sup>. Tal como en el caso de las primarias, las prácticas son muy variadas.

Obstaculizar el acceso a la escuela primaria viola la Ley de Educación Primaria (ley 1.420), que promueve el "desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad" y establece en consecuencia la obligatoriedad de la educación primaria. Obstaculizar el acceso a la educación primaria y secundaria va en contra de la nueva Ley Federal de Educación (ley 24.195), que asegura el acceso a la educación primaria y a la educación secundaria y superior. Esa ley establece en su artículo 3 que "el Estado Nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires garantizan el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población". Además, señala en su artículo 8 que "el sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna" y en su artículo 15

<sup>65</sup> Ver en este mismo informe punto I. 7.1.

<sup>66</sup> Diario "La Voz", Córdoba, 11 de abril de 1999.

<sup>67</sup> Para más detalle ver el Informe Anual 1997, p. 223.

que "proporcionará una formación básica común a todos los niños y adolescentes del país garantizando su acceso, permanencia y promoción a la igualdad en la calidad y logros de los aprendizajes".

Las prácticas que obstaculizan el acceso de los inmigrantes a la educación vulneran también el artículo 14 de la CN que establece que todos los "habitantes" de la Nación tienen el derecho de "enseñar y aprender". Viola también varios Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que garantizan claramente el derecho a la educación. La Declaración Americana en su artículo 12 afirma el derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad, y solidaridad humanas...". La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma en su artículo 22 los derechos económicos, sociales, y culturales, y en su artículo 26 afirma el derecho a la educación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 13 el derecho a la educación.

También, como en los temas anteriores, estas violaciones constituyen una discriminación y por lo tanto violan los derechos a la no discriminación reconocidos en varios tratados y pactos. De ellos, el más específico es la Convención sobre los Derechos del Niño, que se aplica sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, etc. y en su artículo 2, inciso 2, establece que los Estados partes deben tomar medidas para ser "protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares". Esta protección es clara en su aplicación a la situación de niños que por decisiones de sus padres se encuentran viviendo, legal o ilegalmente, en un país que no es el suyo. Además, ese mismo tratado establece que la educación debe ofrecer acceso en condiciones de igualdad de oportunidad, estableciéndose la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y el carácter accesible para todos de la educación secundaria (artículo 28).

### **3. Derecho a la Salud**

Tal como en el caso de la educación, existen muchas ideas contradictorias sobre cuál es el peso de los inmigrantes en el sistema de salud de la Argentina. De hecho, en términos globales, la incidencia de la comunidad inmigrante es reducida. En ella, tiene el peso más significativo el grupo materno-infantil, que en su mayoría consiste en inmigrantes legales o personas que tienen la posibilidad de legalizarse<sup>68</sup>.

En relación al tema de salud, la Ley de Migraciones es muy clara en su afirmación de la necesidad de atender a los inmigrantes cualquier sea su situación legal en el país. Sin embargo, también es muy clara en requerir que los empleados verifiquen la documentación de todos los que llegan a los hospitales y lugares de atención y hagan un informe casi inmediato a la DNM. El artículo 103 de la ley 22.439 dice: "Las instituciones hospitalarias

---

<sup>68</sup> Couto Diana y Osorio, María Emilia, "El impacto de las inmigraciones en los servicios de salud de la Argentina, Informe para el Seminario: Impacto de la inmigración en la Sociedad Argentina, OIM, junio de 1995, p.15.

o asistenciales, ya sean públicas, nacionales, provinciales o municipales, o las privadas, cualquiera sea la forma y estructura que tengan, deberán exigir a los extranjeros que soliciten, o a aquellos a quienes se les preste asistencia o atención, que acrediten identidad y justifiquen, mediante constancia hábil su permanencia legal en la República. Cuando no los poseen -sin perjuicio de su asistencia o prestación- quedarán obligados a comunicar, dentro de las veinticuatro (24) horas a la autoridad migratoria, los datos filiatorios y el domicilio de los mismos"<sup>69</sup>.

Esta norma coloca a los empleados hospitalarios como verificadores de la situación migratoria de sus pacientes y los pone en una obligación de denunciar a los indocumentados. Para evitar este trámite o por otro motivo, en ocasiones se deniega simplemente el servicio a los indocumentados<sup>70</sup>.

En general, los hospitales de la ciudad de Buenos Aires atienden los casos simples y no hacen el informe a la DNM. No tenemos mucha información sobre la situación al nivel de otras provincias, pero el programa de Caritas en la ciudad de Córdoba indica que el tratamiento a inmigrantes sin documentación argentina es trabado de forma sistemática.

Se sabe, sin embargo, que en la Capital, la atención es problemática en cuanto a estudios especiales, medicamentos y cirugías de alto riesgo. Esto se ha verificado en casos de personas que no tienen radicación y también con personas radicadas que todavía no han conseguido sus DNI (Documento Nacional de Identidad).

En una entrevista realizada al jefe del Departamento de Urgencias del Hospital Santojani de la Capital Federal, indicó que "alrededor de un 60 % de las mujeres que se atienden anualmente en Obstetricia son de la provincia de Buenos Aires y alrededor de la mitad de ellos son pacientes extranjeros, muchas de las cuales son indocumentadas", agregó el funcionario que "la atención del paciente es primordial luego de lo cual uno va evaluando los datos filiatorios exigidos por la normativa migratoria....., nos encontramos con pacientes que tienen dificultades de para poder demostrar su filiación, lo cual implica problemas desde el punto de vista de los costos...."<sup>71</sup>. Y esta es la situación que se refleja en todos los centros hospitalarios de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, según datos brindados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, una de las principales preocupaciones de la comunidad migrante limítrofe es, precisamente, es la falta de atención en los centros públicos de atención, cuando aquella atención requiere estudios especiales, algún tipo de intervención quirúrgica, cirugías de alto riesgo, entre otras.

En este sentido, son numerosas las denuncias que se han presentado ante el mencionado organismo. En los hospitales de la ciudad de Buenos Aires "Santojiani" y

---

<sup>69</sup> Ver nota 39.

<sup>70</sup> En efecto, esta es la situación que se verifica en las diversas denuncias presentadas ante organismos de derechos humanos y Defensorías del Pueblo.

<sup>71</sup> Diario "Crónica", Buenos Aires, 22 de enero de 1999.

“Piñero”, sus directores han emitido sendas instrucciones operativas para impedir la atención, más allá de los casos urgentes, de personas que carezcan de documentos<sup>72</sup>. A su vez y siguiendo la misma fuente de información, de ciertas denuncias surge que, aún en los casos de embarazo les es negada la atención hospitalaria a las personas que carecen de su documentación<sup>73</sup>. Asimismo, en los casos de migrantes afectados por enfermedades que requieren tratamientos periódicos, como puede ser el caso de pacientes oncológicos o afectados con el virus del HIV, la situación es similar a la descripta anteriormente<sup>74</sup>.

En la provincia de Buenos Aires, la situación de los migrantes y el acceso a la salud es idéntica a la situación presentada en la Ciudad de Buenos Aires. Así, en un centro de atención hospitalaria del conurbano bonaerense (Gran Buenos Aires) una ciudadana de nacionalidad paraguaya luego que se le recetara una resonancia magnética, concurrió a la Región Sanitaria VII A (partido de la Matanza) y se le denegó la atención por su condición de extranjera, estableciéndose “que no es suficiente la radicación permanente ante la Dirección Nacional de Migraciones, sino que se exige haberse naturalizado”. En la mencionada provincia, se encuentra vigente la Resolución del Ministerio de Salud de la provincia, que establece que “se impide el acceso a los servicios de salud a aquellos extranjeros con radicación permanente que no se han nacionalizado”<sup>75</sup>. La citada resolución no solo viola la Constitución Nacional de la República Argentina, sino también los tratados internacionales de derechos humanos y las leyes contra la discriminación<sup>76</sup>.

Denegar el derecho a la salud a los inmigrantes, cualquiera sea su situación legal en el país, viola los tratados internacionales que amparan el derecho a la vida y salud. La Declaración Americana, en su primer artículo, garantiza el derecho a la vida y en su artículo 11 afirma que “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales”. La Declaración Universal también garantiza en su artículo 3 el derecho a la vida, en el 22 la satisfacción de derechos económicos y sociales, y en el artículo 25, un nivel de vida adecuado. Este último estableciendo la necesidad de asegurar la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Establece también la obligación estatal de resolver las necesidades especiales de la maternidad e infancia. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12 dispone que los estados

---

<sup>72</sup> Actuaciones de la Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: denuncia nro. 1359/99, referente a la falta de atención de personas que no poseen sus documentos en el hospital “Piñero”. Denuncia nro. 765/99, referente a la orden del director del hospital “Santojiani” de no atender a personas indocumentadas solo urgencias.

<sup>73</sup> Defensoría del Pueblo, denuncia nro. 1713/99: referida a la falta de atención hospitalaria de una mujer que tenía varios meses de embarazo, por falta de documentación.

<sup>74</sup> Defensoría del pueblo de la Ciudad, denuncia nro. 1184/98, caso de una mujer peruana indocumentada portador de HIV, que no se le realizan los estudios respectivos en el hospital “Muñiz”, y argumentaron que no podría atenderse por que le falta la radicación en el territorio nacional.

<sup>75</sup> Resolución del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, nro. 2866/90.

<sup>76</sup> Ver nota 39.

partes del pacto reconocen los derechos de toda persona a disfrutar el nivel más alto de salud física y mental.

#### **4. Radicación**

La normativa migratoria en la Argentina es restrictiva y fomenta la ilegalidad. La entrada al país es sumamente fácil de conseguir, pero la permanencia legal mas allá de cierto plazo es dificultada por los requisitos legales, burocráticos y económicos.

La entrada al llegar a la Argentina es en general bastante sencilla. Si se trata de personas provenientes de los países limítrofes, ni siquiera se requiere un pasaporte y se otorgan visas turísticas para residencias transitorias por períodos de hasta tres meses. Aunque la normativa establece varias condiciones para la radicación, entre ellos ser religioso, estudiante, artista, deportista, empresario, etc., los requisitos más comunes son básicamente dos: 1) tener familiares directos argentinos o radicados; o 2) tener un contrato de trabajo por un plazo de un año mínimo. Cumplidos esos requisitos, el proceso involucra la presentación de ciertos documentos personales (que suponen sumas que superan los 50 pesos <sup>77</sup>), la presentación de un certificado de antecedentes policiales del país de origen y de Argentina (otros 60 pesos o más), un examen médico (relativamente barato) y la tasa migratoria de 200 pesos <sup>78</sup>.

Desde marzo de 1996, las radicaciones se realizan principalmente a través de escribanos registrados por el Colegio de Escribanos<sup>79</sup>. En la práctica, los escribanos funcionan como intermediarios para las presentaciones a Migraciones, armando los expedientes para los solicitantes de radicaciones. Aunque este esfuerzo evita la participación de gestores, no afecta de forma significativa la autenticidad del trámite. Los inmigrantes presentan los mismos papeles que antes y con la misma autenticidad de antes; el único cambio es que, debido a una suerte de privatización, terminan pagándole a particulares para hacer lo que antes hacía la DNM. Así, el cambio más impactante es que el costo de la radicación sube aún más. A la ya alta suma de 200 pesos, más los costos de la gestión y legalización de documentos del país de origen, con los honorarios no regulados del escribano, se agregan entre 150 pesos y 500 pesos.

Ahora bien, en la actualidad existe un convenio entre Argentina y Bolivia y Argentina y Perú para la regulación de la situación migratoria de los ciudadanos de esos países que se encuentren dentro de los sujetos alcanzados por el mencionado instrumento<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Cabe aclarar que un peso (1\$) es equivalente a un dólar (u\$s 1).

<sup>78</sup> Scarabelli, Volmar, "Vía Crucis del Migrante Irregular", Migración Noticias, Comisión Católica Argentina de Migraciones, mayo de 1996, p.15.

<sup>79</sup> Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad, resolución 286/96.

<sup>80</sup> Ver en este mismo informe el análisis de los convenios vigentes entre Argentina y Perú y Argentina y Bolivia, punto I. 13.2.1, 13.2.2, 13.2.3.

## 4.1 Exenciones

Existen exenciones de pago de los distintos costos migratorios para personas indigentes. Estas personas son eximidas tanto de la tasa migratoria como del pago al escribano público. Sin embargo, esta posibilidad no es difundida por la DNM. En muchos casos, no se les informa a las personas indigentes de esta posibilidad. Inclusive, ante la consulta realizada por miembros del CELS sobre la existencia de esa exención, la respuesta de la DNM ha sido negativa. Sin embargo, aún los que logran enterarse del proceso (principalmente a través de las instituciones no-gubernamentales que trabajan con la comunidad inmigrante) enfrentan largas esperas.

También para el caso de la obtención de la exención de las tasa migratoria ha existido cierta arbitrariedad burocrática por parte de los funcionarios públicos encargados de su expedición. Hasta el 15 de julio de 1998 los inmigrantes que deseaban radicarse en el país y que sufrían condiciones económicas desventajosas recurrían a los juzgados civiles a fin de que estos emitiesen información sumaria certificando su estado de pobreza. Cumplido este trámite se encontraban habilitados para iniciar el procedimiento de radicación ante la Dirección Nacional de Migraciones en forma gratuita.

Ahora bien, a partir de julio de 1998 el procedimiento descrito se ve modificado sensiblemente. Un decreto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>81</sup>, prescribe que los oficiales públicos de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas intervendrán en las Informaciones Sumarias iniciadas con el objeto de acreditar extremos de hecho requeridos en la tramitación de beneficios de carácter asistencial, incluida, claro esta, las certificaciones que debían ser presentadas ante la DNM para iniciar el procedimiento de radicación.

Sin embargo, la posibilidad de acreditar su situación de hecho, por parte de los inmigrantes que deseaban regularizar su permanencia, les era denegada debido a su situación de ilegales. Como justificativo de tal arbitraria denegación, los funcionarios públicos alegaban que en virtud de la normativa vigente, la que los obliga a denunciar ante la DNM la existencia de inmigrantes ilegales, los colocaría en la obligación de formular la correspondiente denuncia.

Ante ello, en diciembre de 1998, organismos de derechos humanos y organismos de protección de inmigrantes<sup>82</sup>, presentaron ante el Registro del Estado Civil de las Personas un reclamo administrativo para la efectivización el otorgamiento de informaciones sumarias que probaban la situación de extrema pobreza de inmigrantes que deseaban iniciar sus trámites de radicación.

La respuesta del órgano administrativo se centraba en la obligación impuesta a los funcionarios públicos de denunciar la existencia de residentes ilegales en el país y que, por

---

<sup>81</sup> Decreto 727 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, publicado el 20 de mayo de 1999.

<sup>82</sup> El CELS y CAREF presentaron el reclamo administrativo ante las numerosas denuncias recibidas.

lo tanto, se les requería a los inmigrantes que tramitasen el certificado de pobreza en el Registro Civil con un “permiso precario de residencia”, ya que sus servicios no tenían el carácter de “urgentes”<sup>83</sup>. La posición del órgano administrativo resultaba nada menos que un reenvío a la autoridad migratoria y al cerrar la puerta del trámite de eximisión de gastos agregaba un obstáculo caso infranqueable para la regularización de la situación migratoria de las personas indigentes.

Los reclamantes, ante esta respuesta, decidieron presentar una denuncia ante la Defensora del Pueblo de la Ciudad<sup>84</sup>, quien solicitó información sobre las normas o disposiciones legales en que se fundaba la exigencia del permiso de residencia precario para el otorgamiento de las informaciones sumarias para probar la falta de recursos. El pedido procuraba poner de manifiesto que los trámites que el inmigrante realizaba en las dependencias del Registro Civil eran precisamente para regularizar su situación migratoria a través sin afrontar el pago de las altas tasa migratorias. Es decir, la intención de los inmigrantes que concurrían a las dependencias del Registro Civil era legalizar la situación de residencia en Argentina. Con lo cual, exigirles que previamente tramiten un certificado de residencia precaria, era un requerimiento claramente absurdo. Este círculo burocrático no parecía ser fruto de la negligencia ya que es común en otros países receptores de inmigración trabas de este estilo<sup>85</sup>.

En este caso la respuesta fue, auspiciosamente, la esperada. El Director del Registro Civil dictó una circular interna dirigida a todos los funcionarios públicos encargados de la emisión de los certificados de pobreza, en la que dejaba asentado que se otorgarán los certificados de pobreza, cuando estos se pidan a los efectos de obtener la documentación personal en debida forma, sin necesidad de cubrir ningún otro recaudo previo<sup>86</sup>.

Otro problema clave en el proceso de la radicación es el del contrato de trabajo. La DNM requiere un contrato de trabajo escrito por un período de por lo menos un año, acordado con un empleador que pague impuestos y aportes previsionales<sup>87</sup>.

A su vez, una muestra de las deficiencias de las políticas migratorias es el hecho de que aproximadamente cada diez años se realiza un proceso extraordinario de regularización

---

<sup>83</sup> Nota del Director del Registro Civil de las Personas, del 19 de enero de 1999. Señala la contestación: “Nuestros servicios son importantes, pero no urgentes, por lo cual se ha optado por informar a los extranjeros que deban lograr un permiso precario de residencia (que se otorga a los pocos días) y luego, con ese permiso se le facilitan todos los trámites en idénticas condiciones que al resto de los habitantes del país”.

<sup>84</sup> Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, actuación nro. 340 de 1999.

<sup>85</sup> En España se ha denunciado una situación similar al requerirse permiso de trabajo para obtener el permiso de residencia y no otorgar el permiso de residencia a quien no acredita permiso de trabajo.

<sup>86</sup> Dirección General del Registro Civil, Dirección Operativa, memorandum nro. 60-DO-99, ref. “Residencia de extranjeros- Autorización viajes”, del 10 de febrero de 1999.

<sup>87</sup> Ver este informe, el punto II.1 para una mayor dimensión de los problemas laborales que presentan los inmigrantes en la Argentina, y como repercute esta situación en la exigencias de la DNM para impulsar el trámite de radicación.

migratoria. Estos procesos generalmente implican un blanqueo para las personas que entraron antes de cierta fecha que están en una situación ilegal. El último, el decreto 1033/92, se realizó desde 1992 hasta 1994 para inmigrantes provenientes de países limítrofes y se caracterizó por amplias irregularidades, que se discutirán más adelante. Desde entonces, se han decretado otras medidas extraordinarias, primero en 1994, para los inmigrantes que provienen del Perú, y más recientemente, para los que provienen de Bolivia.

Esa última fue decretada por el Poder Ejecutivo Nacional en noviembre de 1996 en reconocimiento de la gran cantidad de indocumentados bolivianos actualmente residiendo en la Argentina. El proceso de regularización contemplado por la medida, sin embargo, tiene defectos parecidos a los de las políticas ordinarias. Requiere el pago de la tasa migratoria de 200 pesos y también la intervención de un escribano público (otros 150 a 500 pesos). El programa solamente ofrece una radicación precaria por tres meses que se puede prorrogar por otros plazos de tres meses. En ese lapso, el inmigrante interesado debe conseguir un contrato laboral; de lo contrario, queda obligado a abandonar el país<sup>88</sup>.

## 4.2 Irregularidades

Las irregularidades en la DNM son históricas y tienen amplias repercusiones. Aunque la corrupción existe en distintas instituciones estatales, en la DNM es especialmente grave porque repercute sobre otras instituciones dando lugar a una sucesión de violaciones a derechos humanos; un inmigrante que no obtiene la radicación tendrá dificultades en el sistema policial, educativo y de salud. La corrupción también se manifiesta porque la fiscalización en esta institución es menor que en otras. Los argentinos no tienden a denunciar irregularidades, pero los inmigrantes, relativamente nuevos en el país y sin conocimiento de sus leyes y derechos, tienden a hacerlo en mucha menor medida.

Los problemas referidos a la DNM son varios e incluyen extorsión, ilegalidades, arbitrariedades y demoras con el proceso de radicación. Esto fue particularmente flagrante durante el Programa de Amnistía de 1992-94. Ese Programa se realizó con la participación de cientos de gestores dentro y fuera de la DNM que cobraron grandes sumas de dinero para realizar trámites sumamente fáciles. Esos gestores secuestraban documentos y en muchos casos ni siquiera inscribieron a los solicitantes en el Programa de Amnistía. Algunos inscribieron a los solicitantes después de la fecha de vencimiento del Programa y los inscribieron en expedientes legalmente pertenecientes a otras personas<sup>89</sup>. Muchos inmigrantes fueron además procesados como partícipes de la falsificación del documento y hasta sufrieron prisión, cuando en realidad eran sólo víctimas de estas maniobras pues no sólo perdieron el dinero del trámite sino también la oportunidad de ingresar en los plazos de la amnistía<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Ministerio del Interior, Resolución 2912/96. Ver a su vez, nota 54.

<sup>89</sup> Casos CELS, junio, julio, agosto, septiembre y noviembre de 1996; Casos Servicio Ecuménico de Apoyo y Atención a Refugiados e Inmigrantes (CAREF), Comisión Católica Argentina de Migraciones e Iglesia Evangélica Bautista del Centro, meses de 1996.

El Director de Migraciones, Hugo Franco, afirmó en la prensa en el mes de enero de 1999 que habían desbaratado organizaciones delictivas: “Hemos golpeado cajas de negocios de cientos de millones de dólares. Gente que llegaba con contratos inexistentes. Les conseguían documentos adulterados. Hay más de 3.000 expedientes. Hemos presentado 370 denuncias en los juzgados federales, contra gente que lucraba con los inmigrantes y la documentación.... Dos o tres estudios jurídicos eran los dueños de Migraciones”<sup>91</sup>.

Después de ese proceso, la DNM ha reevaluado algunas radicaciones, especialmente aquellas en las que a un número de expediente más de un documento, no habiendo certeza acerca de cual es el original y cuales fueron agregados posteriormente. En general, esta reevaluación es lenta y poca sistemática.

Es de esperar que estas y otras irregularidades denunciadas no se vuelvan a cometer, y esto teniendo en cuenta los nuevos Convenios firmados entre los países de Argentina, Bolivia y Perú, que son, en realidad, una nueva amnistía<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, actuación Nro. 2685/99 N.L. Inmigrante boliviano procesado y luego absuelto por el delito de falsificación de documento luego de haberse probado que había sido una víctima de la maniobra. Otros casos similares han sido denunciados en el CELS y referenciados en los informes anuales.

<sup>91</sup> Diario Página 12, del 31 de enero de 1999.

<sup>92</sup> Ver al respecto este mismo informe, punto I. 13.2.1; 13.2.2; 13.2.3.

### **III. Apreciación sobre la dimensión cultural de la problemática de los inmigrantes. Xenofobia, racismo, discriminación, desarraigo, tolerancia y solidaridad<sup>93</sup>**

#### *Indice*

1. Buenos Aires: Megaciudad e inmigrantes
2. Procesos migratorios, proyectos económicos y políticos nacionales
3. Proceso migratorio desde Bolivia
4. Proceso migratorio desde Perú
5. Cultura, homogeneidad y Estado Argentino. La situación de bolivianos y peruanos
6. Exclusión e Inmigrantes indocumentados
7. Bibliografía.

#### **1. Buenos Aires: Megaciudad e inmigrantes**

El mundo contiene grupos étnicos y culturales diversos, las ciudades concentran esas diferencias, que se manifiestan fundamentalmente en aquellas grandes urbes que no sólo son centros regionales y nacionales, sino también internacionales. Las migraciones son el elemento que posibilitan esa interacción directa de identidades, sus vinculaciones, sus combinaciones y confrontaciones.

La expresión concentrada de esa diversidad, de las tensiones provocadas por el contacto cultural y de la riqueza de posibilidades que también encierra la pluralidad se dan preferentemente en las ciudades, receptáculo y crisol de las culturas. Por eso, nos adentraremos como primer paso, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, pero desde la concepción de megaciudad.

En torno al actual proceso dual y paralelo de crecimiento económico y aumento de las desigualdades sociales se inscriben las características distintivas de las megaciudades como nuevas formaciones urbanas. Son algo más que gigantescas aglomeraciones territoriales de seres humanos, que superan los diez millones de habitantes, y que superan desde su interior distintas delimitaciones administrativas. Concentran las funciones

---

<sup>93</sup> Nota: Este capítulo intenta un acercamiento a la situación de los inmigrantes bolivianos y peruanos en la Argentina, desde la perspectiva de las ciencias sociales. La centralidad del argumento está puesta en lo cultural, en las relaciones sociales y su entramado en la sociedad argentina. Se procuró una mirada en cierta forma más abstracta y amplia. En ella la posibilidad de una reflexión que supere la simple observación a través del desarrollo de un marco teórico plural.

superiores de dirección, producción y gestión del planeta; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes. Buenos Aires, como San Pablo, es una de ellas.

“ Las megaciudades articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder mundial. Pero, al mismo tiempo, son receptáculos de inmensos sectores de la población que luchan por sobrevivir. Las megaciudades concentran lo mejor y lo peor de nuestras sociedades, desde los innovadores y poderosos hasta los segmentos socialmente irrelevantes desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema.”<sup>94</sup>

Las megaciudades son los centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial, son los motores del desarrollo en sus países, en sus regiones y en el sistema global. Son relativamente los centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de investigación científica, sin olvidarse del marco estructurado en base a la relación de dependencia entre las economías periféricas y centrales a nivel internacional. También, son los puntos de conexión con el sistema mundial de comunicación porque están estructurados en torno a las grandes metrópolis y dependen de sus sistemas de información y de los grupos de alta educación concentrados allí. Son nodos de una red global y a la par están segmentadas social y espacialmente en su interior. Sus jerarquías sociales y funcionales son confusas, organizadas en unidades territoriales segregadas y sembradas de fragmentos espaciales de usos sociales no reconocidos por el sistema. (Castells y Borja, 1998)

En Buenos Aires como megaciudad, se ha concentrado la casi totalidad de las sedes de las empresas nacionales y transnacionales, para la realización de sus actividades de comando y de enlace con la economía del mundo. Aquí se concentra una gran parte de la cúpula del aparato decisorio nacional : el comando privado de la dinámica de la acumulación y la sede del aparato burocrático estatal.

La estructuración del aparato productivo nacional se realiza desde estos medios urbanos, los más modernos e innovadores, que comandan su inserción en la economía del mundo, sus funciones globales. La tecnología de la información permite que estas megaciudades nodales se interconecten a escala global, se unan en un sistema económico y en una red de información cada vez más interdependientes. Las megaciudades se han convertido en el ámbito concentrador del nuevo poder económico y de la población que se acerca en búsqueda de trabajo y mejores expectativas de vida. Allí, el multiculturalismo, es decir la multiplicidad de culturas que conviven se mezclan, se enfrentan y articulan. Se distinguen en espacios que hacen propios, intercambian, producen y consumen viejos y nuevos hábitos. La etnicidad se convierte en lazo común, en forma de protección a partir de actividades comunes, y de la comunicación entre ellos y con la sociedad de origen.

En la ciudad de Buenos Aires, como en toda “gran ciudad”, existen sistemas de comunicación alternativos al global, que posibilitan la reconstitución y constitución de la identidad boliviana como de otras colectividades en Buenos Aires. El ejemplo más efectivo

---

<sup>94</sup> Castells, J. Y Borja, J.: Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, Madrid, 1º ed. 1997, 2º ed. 1998, páginas 51 y 52.

lo conforman las radios comunitarias y los relatos a través de filmaciones caseras. Alejandro Grimson (1995) encuentra en ambas formas, indicios sobre la construcción de la bolivianidad: Por una parte aparece la “tradición” del barrio<sup>95</sup> y su bolivianidad. Por otra, aparece el arraigo de las costumbres y las fiestas. Ambas se articulan y complementan.

También fenómenos emergentes del “proceso de globalización” refrescan continuamente la memoria identitaria, como la televisión por cable, con imágenes de canales de televisión bolivianos, y como los fragmentos, referidos a su colectividad y país de origen, en los noticieros de canales abiertos y aquellos específicos de noticias emitidos en la Argentina.

La inmigración en la República Argentina, fundamentalmente desde la década de 1960, procede en su gran mayoría de otros países latinoamericanos, de los limítrofes (Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay) y de países no limítrofes como Perú.

Al iniciar la travesía o cuando llegan a los nuevos lugares de residencia generalmente se contactan con redes anteriormente establecidas, redes constituidas por otros iguales que emprendieron similar camino en el pasado.

En las megaciudades observamos la concentración espacial de minorías étnicas en barrios específicos, generalmente en las periferias, en las zonas más deterioradas de los centros urbanos, junto a sectores de la población con grandes dificultades económicas, donde los altos niveles en los indicadores de pobreza son alarmantes, y/o en lugares donde ya residían compatriotas.

Los bajos precios de los alquileres posibilitan la residencia de los migrantes y sus familias en algunos barrios cercanos al centro, aún con los bajos ingresos, que en general perciben cuando no poseen documentos para permanecer en el país. La ubicación en el centro de la ciudad, cuando consiguen instalarse, permite un importante ahorro de tiempo y dinero en el traslado al lugar de trabajo, que se concentra comúnmente en los alrededores. La cercanía y la disposición a servicios sociales como escuelas y hospitales actúan como elementos atractivos para la elección del lugar a permanecer.

Otro espacio de concentración es en las “villas de emergencia”. La solidaridad étnica se manifiesta en la autoconstrucción de las viviendas. La ayuda de familiares que estén en la Argentina participan con su tiempo fuera del horario de trabajo. Todos participan en la instalación del nuevo miembro de la colectividad.

Como última alternativa queda la toma de casas abandonadas, es una posibilidad de los inmigrantes con menos recursos. Podríamos suponer que los peruanos en la Argentina, en relación a ser un tipo de movilidad más reciente, poseen menos redes étnicas consolidadas. Por lo tanto, más probabilidades a tomar esta última decisión para asentarse.

---

<sup>95</sup> Alejandro Grimson hace referencia al Barrio Charrúa, como concentración nuclear de la colectividad boliviana en la Argentina.

Justamente en aquellos ámbitos se realizan, nacen y se reproducen hábitos empapados en solidaridad de origen étnico, se recrea a partir de la presencia del “otro” una identidad propia, particular, especial. Los lazos no solo sostienen los vínculos con la sociedad de partida, también posibilitan la obtención de un trabajo, del préstamo, de la subsistencia en un mundo extraño que con la ayuda de aquellos que conforman un “nosotros” hacen de la estadía, transitoria o con fines de permanencia, algo menos duro. Estas redes posibilitan una rápida y a la vez más suave inserción al nuevo medio social.

Creemos que el fenómeno de la segregación espacial con bases étnicas, en Buenos Aires no tiene la importancia que sí tiene en las principales ciudades de Estados Unidos, y en muchas de Europa, pero igualmente es de relevancia y se evidencian núcleos principales como el Barrio Charrúa<sup>96</sup> para la colectividad boliviana en Buenos Aires y el Barrio que rodea al Viejo Abasto para la colectividad peruana en Buenos Aires.

Aunque la etnicidad es un factor determinante de la constitución de grupos e identidades, podríamos decir con respecto a la comunidad boliviana y a la comunidad peruana en la Argentina, que la segregación espacial responde más a diferencias socioeconómicas, es decir su espacio urbano tiene que ver fundamentalmente con la pertenencia a distintas fracciones de clase, las más relegadas, aunque adicionando una subsegregación dentro de la más amplia. Así al interior de “Villas de emergencia” como la “Veintiuno” en Retiro hay delimitaciones y fronteras étnicas y culturales. Más adelante veremos que las segregaciones son entrecruzamientos de una multiplicidad de factores.

Autores como Castells y Borja (1997) adelantan que el fenómeno de segregación espacial es parte de un proceso más amplio que se extiende progresivamente a todas las megaciudades, es la característica dual que impone la nueva etapa del capitalismo monopólico traducido a globalización. Sin embargo, los prejuicios, la discriminación, la xenofobia atraviesan todo el entramado social y hacen en gran parte reduccionista el análisis de la sociedad específicamente en clases sociales.

En la Argentina la discriminación social se arraiga desde las bases fundadoras del Estado Nación con respecto al “mestizo”, y “evoluciona” pasando por la estigmatización del migrante interno proveniente de las provincias del interior, especialmente del Norte argentino, hacia la marca xenófoba impresa al migrante de países limítrofes.

Las minorías étnicas correspondientes a inmigrantes de origen boliviano y peruano sufren discriminación económica, institucional y cultural. Aquello suele tener como consecuencia la segregación social y espacial. La concentración de inmigrantes de origen boliviano y peruano en determinadas zonas urbanas en el interior de las áreas metropolitanas, no sólo de Buenos Aires, son resultado de la desigualdad en el ingreso y, en algunos casos aunque no generalizado, de las prácticas discriminatorias en el mercado de la vivienda.

---

<sup>96</sup> El Barrio Charrúa o Barrio General San Martín, ubicado en la ciudad de Buenos Aires entre Pompeya y Villa Soldati, se ha transformado en un punto de referencia territorial de la colectividad boliviana. La Asociación Vecinal de Fomento está dirigida por inmigrantes bolivianos posee guardería, sala de salud y un polideportivo. Hay ligas bolivianas de fútbol, grupos de danza, venta de comidas típicas y otros objetos de consumo cotidianos utilizados en la sociedad de origen.

Por otro lado, la reacción defensiva y la especificidad cultural refuerzan el patrón de segregación social y espacial, en la medida en que cada grupo étnico o nacional tiende a utilizar su concentración en determinadas zonas o barrios como forma de protección, ayuda mutua y afirmación de su especificidad. Se podría llegar al doble proceso de segregación urbana, de las minorías étnicas respecto a la cultura dominante o mejor dicho hegemónica, y de las distintas minorías étnicas o nacionales entre ellas. La ciudad segregada es la ciudad de la ruptura social, del quiebre de la solidaridad social, y la potencializadora de un germen que se inmiscuye en todo ámbito, el de la violencia. (Borja y Castells; 1997)

Tendremos que relativizar en muchos casos el término “inmigrantes” debido a que una importante proporción de aquellos ya son en realidad argentinos de origen distinto, como la de la mayoría de argentinos, más vinculados culturalmente con aquellos habitantes del norte argentino, que la identidad étnica entre estos últimos y los argentinos de origen europeo, que residen en Buenos Aires y en las provincias del Litoral.

Con los flujos económicos y según la permisividad de las instituciones incluso evadiendo sus controles se desplaza una población flotante en busca de la supervivencia y de mejora a largo plazo en sus condiciones de vida y la de su familia. Aunque las condiciones de existencia de estas personas, migrantes temporales y estacionales, terminan siendo muy inferiores a la de la población permanente.

No sólo es difícil cuantificar la población migrante debido a los indocumentados. El tipo de movimiento que actualmente se extiende progresivamente tiene que ver con flujos oscilantes, con idas y vueltas, temporarios e incluso estacionales. Los lugares estrictos de residencia pasan a ser más de uno, lo que impide la continuidad del esquema migratorio definido en tanto movimiento entre puntos de residencia permanentes. Como los flujos de capitales y de información, las poblaciones se trasladan en búsqueda de mejores oportunidades, de empleo y mejores condiciones de vida.

## **2. Procesos migratorios, proyectos económicos y políticos nacionales**

A continuación tomaremos a Susana Novick (1997) y a Alejandro Grimson (1996) para resumir a grandes rasgos las relaciones entre situación económica, política económica y política de migraciones, concentrándonos en lo referida a las migraciones de países limítrofes y desde Perú. Este apéndice nos servirá para ubicar la situación de los inmigrantes bolivianos y peruanos en la Argentina.

En el origen, o comienzos de la estabilización y consolidación del Estado Nación Argentino, el modelo de desarrollo económico era el agroexportador (1870 a 1929), que visualizaba la inmigración europea como un pilar fundamental para la realización de aquel proyecto, es decir satisfacer la demanda de mano de obra requerida. El flujo migratorio transoceánico alcanza su máxima medida. El relato político que abarcó esta etapa focalizaba en los inmigrantes a un personaje indispensable del progreso y la modernización. Traerían la fuerza de trabajo y la cultura europea en su rol de civilizadora. Sin embargo, a la par del crecimiento migratorio se expandía en las capas más altas de la sociedad el desarrollo de una xenofobia “ilustrada”.

Luego el gran relato de la argentinidad desde el ejército y la escuela pública incorporó al inmigrante europeo como integrante de la nación desde una política de integración estatalista. Se configuraba la política de incorporación autoritaria, es decir, sin mayor tolerancia de la diversidad, todo lo contrario, homogeneizando.

Más tarde, durante el proceso de desarrollo centrado en una industrialización liviana<sup>97</sup> de sustitución de importaciones (1930-1945 y 1946-1955) las migraciones internas comienzan a ocupar un papel decisivo para el país. El área metropolitana crece desde sus periferias, fundamentalmente a partir de las facilidades y beneficios que la clase trabajadora obtiene durante el primer y segundo gobierno peronista.

Surgen términos xenófobos, como “cabecitas negras”, dirigidos al migrante interno, pero, igual que en la etapa anterior, gran parte de esos conflictos fueron encauzados, ahora a través de otro gran relato: la incorporación e integración de los trabajadores en la escena política nacional, como el pilar de los gobiernos peronistas.

Entre 1955 y 1975, con fluctuaciones entre proyectos centrados en el capital monopolista y otros basados en el capital nacional (O'Donnell, 1976), los migrantes provenientes de países limítrofes obtienen un papel preponderante. El Área Metropolitana de Buenos Aires se sigue ampliando desde sus periferias, y ya durante la década de 1970 muchos migrantes internos y de países limítrofes se concentran en “Villas Miserias” y en “Hoteles y pensiones” de pésimas condiciones en la Capital Federal (Torres, H.; 1993).

A principios del siglo, el proceso migratorio, si bien también fue reprimido, era integrado a través de una política estatal que se enmarcaba en un proyecto de construcción de legitimidad desde un homogeneización ideológica y cultural. Luego, “los nuevos inmigrantes” se integrarían como parte de la clase trabajadora.

En ambos procesos migratorios el país necesitaba nuevos trabajadores según el proyecto sea basado en el desarrollo agropecuario o en el industrial. Actualmente, el proyecto económico vigente no se sustenta en el factor trabajo en la medida que no se inserta en un modelo de crecimiento nacional basado en la mano de obra.

“..., a diferencia de los procesos anteriores la migración actual es vaciada de sentido en relación a un proyecto de país. Mientras la migración transatlántica y la interna, sin duda conflictivas para la sociedad, adquirieron un sentido nacional, al construir el proceso actual como un sinsentido para la sociedad se instituye un nuevo sentido xenofóbico.”<sup>98</sup>

Susana Novick (1997) considera que en las tres primeras tipologías mencionadas el crecimiento en los flujos migratorios sería en parte influenciado por decisiones políticas deliberadas. A diferencia de éstas, la cuarta clasificación es decir “durante la estrategia de

---

<sup>97</sup>En el Segundo Plan Quinquenal de Perón, pronunciado en 1952 se proyectaba la conformación de una industria de base, pesada, apoyada en la doctrina militar de “la Nación en Guerra”, donde se consideraba necesaria la capacidad de autoabastecimiento ante un posible conflicto armado que tenga al país como interviniente directo. (Waldman, P; 1981)

<sup>98</sup> Grimson, Alejandro: Relatos de la diferencia y la igualdad. Identidades, migraciones y medios: los bolivianos en Buenos Aires., Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Dirigida por Aníbal Ford, Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires, Febrero de 1996.

apertura y de liberalización de la economía (1976-1999) la magnitud de la migración limítrofe pierde magnitud y debe enfrentarse a restrictivas políticas – particularmente durante el régimen militar – que coinciden con el achicamiento del mercado interno y la decreciente demanda de mano de obra.”<sup>99</sup>

Así en el relato hegemónico los inmigrantes pasaron de formar parte de la grandeza de la nación a ser causante de los males del país en un nuevo relato que se manifiesta en discursos que van desde políticos de alta jerarquía, funcionarios y sindicalistas.

### **3. Proceso migratorio desde Bolivia**

La migración de trabajadores desde países limítrofes a la Argentina es anterior a la conformación de los correspondientes Estados Nación, por lo tanto no hay una fecha de inicio de estos movimientos.

El aumento de los movimientos migratorios se verifica en valores absolutos entre 1947 y 1960. Los asentamientos se dieron prioritariamente en las áreas limítrofes o en sus cercanías. Ya desde 1951 se evidencia el predominio de aquellos sobre el resto de los inmigrantes.

Entre 1970 y 1980 se acentúa el flujo interno, tanto de argentinos como de inmigrantes de países limítrofes, desde las zonas fronterizas hacia el Gran Buenos Aires donde residirían el 45 por ciento del total. En 1980, llegaba al 35 por ciento el total de inmigrantes provenientes de países limítrofes (Sassone y De Marco, 1991)<sup>100</sup>. La Argentina se consolidó como país de destino de otros países del cono sur como Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

A continuación trataremos específicamente sobre algunas pautas históricas de la inmigración boliviana. Hacia fines del siglo pasado la casi totalidad de los bolivianos en la Argentina se encontraban en el Noroeste ante la demanda estacional de mano de obra para las cosechas agrícolas. Alrededor de 1920 el desarrollo del cultivo de caña de azúcar en las provincias de Salta y Jujuy re-impulsó las migraciones. Si bien eran de carácter estacional, y comprendía generalmente un período que iba entre Mayo y Noviembre, parte de aquella población se instalaba en búsqueda de nuevas salidas laborales. Así, continuaban en la recolección de tabaco rubio. Para 1947 casi el 88 por ciento residía en Jujuy y Salta.

En la década de 1960, a partir de la caída de precios y la mecanización de la caña de azúcar se moviliza gran parte de estos trabajadores a Mendoza para la vendimia y las cosechas frutihortícolas. También crece su permanencia en Buenos Aires, los hombres se incorporan principalmente al sector de la construcción.

---

<sup>99</sup> Oteiza, Novick y Aruj: Inmigración y discriminación. Políticas y discriminación, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, Página 127, 1997.

<sup>100</sup> En Relatos de la diferencia y la igualdad. Identidades, migraciones y medios: los bolivianos en Buenos Aires, Grimson, Alejandro.

Ya en el ochenta los asentados en la región Metropolitana de Buenos Aires igualaban o superaban a los residentes en Salta y Jujuy. La migración, en general, desde Bolivia, dejó de manifestarse en las regiones marginales por los desplazamientos a los centros urbanos más importantes en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida.

Igualmente una porción importante de bolivianos, se ha instalado en la Provincia de Buenos Aires, en el ámbito rural, trabajando la tierra en sistemas de arrendamiento e incluso en sus propiedades. Se ha generado una red comercial de verduras, hortalizas y frutas desde la producción hasta el comercio minorista en la ciudad de Buenos Aires. (Benencia, R. y Karasik, G.; 1995)

Como conclusión parcial, siguiendo a Grimson (1996), podemos clasificar en tres etapas el proceso migratorio boliviano a la Argentina. La primera, constituida fundamentalmente por movimientos de carácter rural (altiplano) – rural (noroeste argentino y oasis mendocinos). Más tarde, a mediados del siglo es importante el carácter rural – urbano. Por último, desde 1980 en parte el proceso es urbano – urbano, es decir movimientos originados desde ciudades bolivianas, y ya no desde ámbitos rurales. Las identidades dentro de la colectividad se van multiplicando, no hay homogeneidad sino matices, diferentes hábitos, códigos y connotaciones. Pero hay cohesión entre pares ante lo gigantesco y amenazante

#### **4. Proceso migratorio desde Perú**

El número de inmigrantes peruanos en la Argentina, es mucho menor que el de los inmigrantes provenientes de Bolivia. Igualmente entre el censo de 1980 y el de 1991, la población registrada se duplicó, llegando a ser de 16.634 personas sin adicionar el resultado del empadronamiento de 1993. Estimativamente se cree que los inmigrantes peruanos en la Argentina son alrededor de 60.000 (Marcela Denis; 1999).

El proceso migratorio peruano tuvo como andariveles centrales la dirección norte - sur y desde las sierras hacia la costa. Ahora, se suma la migración hacia la Argentina, que se expande fundamentalmente en la década de 1990. Por ser un proceso tan reciente algunas investigaciones comienzan a dar sus primeros resultados. La población peruana elige en orden de importancia para su residencia el Area Metropolitana de Buenos Aires (74 por ciento de concentración), la ciudad de La Plata (11 por ciento) y Mendoza.

La pésima situación económica que vive Perú provoca la búsqueda de mejores condiciones de vida fuera del país. En general la intención no es la residencia permanente sino temporal con envío de remesas a sus familias que en muchos casos siguen asentadas en Perú. Los flujos se renuevan, se destacan nuevos migrantes originarios de ciudades serranas, han disminuido los provenientes de Lima o Trujillo.

La búsqueda de trabajo y las facilidades para la realización de estudios universitarios son dos importantes motivos de atracción de aquellos inmigrantes, la mayoría perteneciente a los sectores medios urbanos.

Gran parte de los movilizados son solteros, tanto mujeres como hombres. Articulan su llegada y permanencia con redes solidarias étnicas relativamente precarias si las

comparamos a las conformadas por la colectividad boliviana, debido a su mayor antigüedad en el país. Las altas tasas de endogamia permiten conservar los valores sociales y culturales del grupo étnico.

Según trabajos de investigación realizados por la Organización Internacional de Migraciones (O.I.M.) y la Comisión Católica de Migraciones, el empadronamiento realizado destaca que son alrededor del 52,8 por ciento las mujeres peruanas y 47,2 por ciento los hombres peruanos en la ciudad de Buenos Aires. La migración de mujeres es importante, muchas vienen solas y se insertan en el servicio doméstico. Logran incorporarse al mercado de trabajo, en hogares de familias donde lo impersonal se hace más personal y cercano. Es una forma de adaptación individual a la vida urbana en Buenos Aires. Las mujeres peruanas desplazan debido al mayor nivel de educación y de calificación adquirido, a trabajadoras del servicio doméstico de otras nacionalidades. Esta alternativa ocupacional fomentó la migración de mujeres desde Perú. Sin embargo, una parte de las peruanas no logran ubicarse y son presionadas a la prostitución.

La falta de adaptación a los hábitos de la sociedad receptora, la imposibilidad de conseguir o permanecer en el empleo, la nostalgia, y la tensión por el choque cultural influyen en la posibilidad de decidirse por el retorno. La obligada ubicación en ámbitos generalmente de malas condiciones, por lo reducido de los ingresos y el envío de remesas al Perú, y las dificultades que trae aparejado la falta de documentación acrecientan el potencial regreso.

##### **5. Cultura, Homogeneidad y Estado Argentino. La situación de bolivianos y peruanos.**

El hombre se caracteriza por vivir y comunicarse a través de signos, y sus significados (los sentidos del signo) son construidos por el hombre históricamente, se reproducen, se rearticulan unos con otros en un continuo dinámico que los mantiene efectivos.

Los signos nos permiten interpretar de determinada manera el mundo, relacionarnos y comunicarnos. Organizan nuestra realidad. Y esa realidad se plantea a partir de una necesaria diferenciación con el otro, que delimita los contornos, cristaliza las propiedades entre la negación a aquello diferente y la consolidación positiva de atributos que constituyen al sujeto colectivo.

Al análisis de la cultura se lo podría entender como el estudio del “nosotros mismos” y de la “otredad”.

La lengua, el lenguaje es uno de los núcleos centrales para estudiar la cultura, y constituye la cristalización más acabada de los códigos generados en y entre grupos sociales. El lenguaje no sólo expresa, sino que construye y reproduce realidades, es así que cada término tiene su historia, es parte del pasado y se reactualiza continuamente en el presente, a través de relaciones sociales que son propias de su medio, de su lugar común.

Los matices entre diferentes lenguajes son matices entre diferentes culturas, que en ámbitos comunes se mezclan, discuten y se enfrentan. Constituyen y manifiestan

representaciones diversas, conformadas por “otros diversos”, que al momento de encontrarse en espacios sociales cercanos transgreden el intento de una Nación homogénea artificial conformada desde un Estado Argentino erigido como constructor de identidad. La comunidad boliviana y la comunidad peruana, sus culturas, se transforman en subculturas de una sociedad integrada por “otros diversos”.

La afirmación de la identidad se logra, en parte, a partir de construir lo otro. En los códigos culturales se evidencian las relaciones sociales del país de origen y las nuevas experiencias en el ámbito que se le impone al sujeto como individuo, y al sujeto como colectivo, como grupo social. La integración de los migrantes bolivianos y peruanos debe ser garantizando su identidad cultural dentro del respeto a la diversidad, a la heterogeneidad, y así re-conformar la sociedad argentina, ampliarla, enriquecerla.

Cuando mencionamos “cultura” necesitamos evidenciarla como una unidad ilusoria, encontramos distintas subculturas o conjuntos culturales interrelacionados inacabados.

Para que haya cultura, sea peruana, boliviana o argentina tiene que haber valores, conductas y costumbres compartidas. De manera dialéctica, la identificación se hace posible a medida que nos comunicamos, y reconocemos un “nosotros” a partir de la relación con los otros.

La familia boliviana que se instala en el Barrio Charrúa, y la familia peruana que reside en la zona del Viejo Abasto son parte de dos subculturas diversas, que en su interior posee divisiones, fragmentaciones, distintas identidades y construcciones simbólicas.

Por lo tanto, definiremos cultura, apoyándonos en los distintos textos de Mario Margulis pero readaptándola, como el proceso incesante de creación y actualización de significados sociales, que los individuos incorporan en forma de hábitos, los que resultan de la internalización de códigos del comportamiento, de la percepción, del gusto, de valores, creencias, etcétera, objetivan en las instituciones (familia, escuela, iglesia, fábrica), o conservados en la tradición, o expresados en la vida cotidiana. Este proceso simbólico manifiesta jerarquías, diferencias, desigualdades y exclusiones.

Todos somos clasificados, a partir de nuestras clasificaciones, de nuestro consumo. Allí, los signos emergen y los significados que connotan son distintos según sea el observador, la lente de aquel es decir su cultura impregnada en su cuerpo, o el medio social donde se encuentran.

Toda persona se distingue, y permite ser distinguido, mostrándose e interactuando con los demás, comunicándose a partir de los signos aprehendidos desde el sentido común. El valor del signo está adherido a los objetos, es algo inmaterial en las cosas, que nos da prestigio y pertenencia. Es el tipo de consumo, sus comidas, su forma de vestir, los recorridos elegidos, lo distinguen, lo destacan. Muestra aquel capital que maneja, que ejerce y que es su propiedad, pero fuera del ámbito de referencia ese capital es devaluado. Se pierde en la impersonalidad de la megaciudad, en la cosificación de las relaciones sociales,

<sup>101</sup>

El mundo social es fundamentalmente una yuxtaposición de divisiones económicas y culturales. Ambos factores tienen el poder de diferenciación más importante. Los hábitos funcionan en la percepción general como signos, "..., las diferencias funcionan como signos distintivos, y como signos de distinción, positiva o negativa, y eso fuera mismo de toda intención de distinción, ..."102

Lo internalizado de una cultura, es decir códigos (para saber "jugar", manejarse), saberes (más complejos que las normas, son disposiciones para la acción), y condiciones, para apreciar la sociedad, evaluar y ejecutar acciones prácticas, forma un esquema no fijo, susceptible de transgredirse. Hay que adaptarse a la nueva estructura social para poder sobrevivir.

Cuando se ha incorporado códigos uno se vuelve un miembro competente, es decir, incorpora el conjunto de saberes que posibilitan la interpretación, evaluación y la acción en determinada situación, siendo la acción eficaz aquella que surge de una correcta intelección

El caso de los indocumentados<sup>103</sup>, que incluyen a los migrantes llegados sin el dominio de las reglas instituidas, es un claro ejemplo del choque entre hábitos internalizados. Un choque que combinado a la política de restricción aplicada por el Estado Argentino tiende desde un inicio a resaltar las barreras y propiciar la exclusión, la no inclusión.

A la par de esa otredad constitutiva y propia de la interrelación con los otros, "se puede hoy apreciar que, a las desigualdades económicas se suman procesos culturales, modos de valoración, mensajes y acciones que connotan una valoración negativa, constituyendo una "otredad" pobre, marginalizada social y espacialmente, sobre la que pesa un imaginario que les atribuye una gama de atributos negativos"<sup>104</sup>

Los términos peyorativos, los actos y mensajes de sospecha reproducen al segregado, el "bolita", el "negro" bajo su condición racial y étnica. Su imagen es una amenaza a "la sociedad", su sola presencia en "ámbitos ajenos", fuera de sus espacios asignados es potencialmente reprimida.

Ese otro peligroso, que hay que tener a distancia, su construcción es posible rastrearla en el pasado, en los códigos culturales, en la trama simbólica y valorativa. La negación se transforma en exclusión. La oposición civilización – barbarie, se identifica con el adentro de la cultura hegemónica y el afuera bárbaro, animal, violento.

---

<sup>101</sup> Se trabaja el concepto de capital cultural desarrollado por Pierre Bourdieu, como aquella propiedad incorporada y también obtenida que distingue, da prestigio dentro de un campo determinado. En Sociología y Cultura, Grijalbo, México D.F., 1990.

<sup>102</sup> Bourdieu, P.: Cosas dichas, Editorial Gedisa, Buenos Aires, 1988, p136.

<sup>103</sup> En "Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina", Diego Casaravilla estudia la situación de los indocumentados a partir de dos tipologías: el inmigrante "inocente" y el "experimentado". En ambos se manifiesta la política fuertemente restrictiva para los migrantes de países limítrofes y peruanos.

<sup>104</sup> Margulis, M.: Racialización de las relaciones de clase, página 16, 1997.

La demonización del “cabecita negra” fue la reacción de un orden social con fuertes reminiscencias oligárquicas ante la integración de los migrantes internos a mediados del siglo. Actualmente, el “ilegal” estigmatizado es un falso alivio generado para los vulnerados sectores populares que viven amenazados por el desempleo y por la desprotección en salud, educación y seguridad.

En el discurso social dominante manifestado en la elaboración de políticas desde la Dirección Nacional de Migraciones, en la distribución espacial dentro del ámbito urbano, en la diferenciación social y en el discurso discriminatorio impregnado al sentido común, los significados coloniales que fundamentaban las clasificaciones en el cuerpo, en el color de piel y en el origen étnico, se reactualizan desde un nacionalismo xenofóbico. Este conjunto de elementos, llegan a conformar la característica etnocida de la cultura dominante argentina.

El etnocidio es la destrucción de la cultura de una amplia población. La opresión cultural difiere largo tiempo sus efectos según la capacidad de resistencia de la minoría oprimida. Ve al otro como la diferencia pernicioso, pero puede mejorárselos obligándolos a transformarse hasta que sean idénticos al modelo que se les propone, “mejorarlos”. Y el Estado es la herramienta propicia para aquella tarea homogeneizadora. Por lo tanto, si las personas que van a penetrar sus fronteras no coinciden con los rasgos buscados, o se le regula su entrada permitiéndosela a “los más aptos”, o se les prohíbe su ingreso. En ambas opciones el Aparato estatal funciona prohibiendo o bien aplicando las instituciones como la escuela, , cuando presta el servicio, o la iglesia para unificar.

Se admite que el etnocidio es la supresión de las diferencias culturales juzgadas inferiores y perniciosas, la puesta en marcha de un proceso de identificación, un proyecto de reducción del otro a lo mismo. En otras palabras, el etnocidio pretende la disolución de lo múltiple en lo uno. En el Estado, parte fundamental de la cultura occidental, se encuentra la vocación de negación de lo múltiple, de reducción de la alteridad. El Estado argentino y su sociedad civil reproducen aquella acción, y apuntan sus miradas, sus representaciones negativas a aquellas culturas que no son las europeas, y que son “las de los mestizos”.

Así lo diverso aparece con ropajes de niño, folclorizado, reducido.

Si la violencia etnocida pertenece a la esencia del Estado, si es el modo normal de existencia de la cultura occidental y si esa propiedad se la da justamente el régimen de producción económico, en cuanto espacio de lo ilimitado, la limitación de aquel espacio, la creciente desocupación, un espacio social que rápidamente se cierra, tiende a vigorizar las murallas, produce un doble cierre: el económico y el étnico. Los inmigrantes bolivianos y peruanos, fundamentalmente los “ilegales”, por lo tanto sufren este doble proceso discriminatorio exaltado por la cultura neoliberal y mediática del “sálvese quién pueda”.

El desplazado nativo no comparte valores, prácticas o hábitos comunes con ellos. A la par esas diferencias se viven desvalorizadas en el otro, teñido por la hegemonía del modelo cultural modernizador, consumidor, emergente de los países líderes en términos políticos, económicos y militares.

La ideología globalizadora de la utopía tecnológica rechaza la multiculturalidad, pretende la universalidad de un estilo cultural determinado. Lo lejano se integra y a lo cercano se lo separa, se lo aleja. Pero surge, con medios de comunicación alternativos y con las festividades en las puertas de la sociedad aplanadora.

La religión se convierte a la par de unificadora, en proclama de diferencias culturales. Las particularidades étnicas se insertan en ese primer intento transformador del origen, que proviene desde la conquista de América y se instala en el actual Perú, en la actual Bolivia, y por ende en la actual Argentina. Lo que unificó, homogeneizó fue superado y evidencia lo diverso.

La Fiesta y Procesión del Señor de los Milagros, reproduce en Buenos Aires, obviamente a menor escala, la festividad con sede en Lima.

En el Barrio Charrúa, frente a la plaza, se levanta la Capilla de Nuestra Señora de Copacabana (Patrona de Bolivia). Las fiestas patronales definen y redefinen el culto a la Virgen con una gran celebración popular identificada con la Nación. Ahora su territorialidad la demarca el Barrio.

Es necesario aclarar que cuando se habla de Nación, no se quiere reducir las diferencias y distinciones reproducidas en el interior de la colectividad peruana y boliviana en la Argentina.

Los inmigrantes de distintas regiones de origen de cada comunidad, se distinguen y se manifiestan sus particularidades. Sin embargo, la cohesión se logra en la reactualización de una nacionalidad de origen, que familiariza frente a la impersonalidad del medio social que amedrenta.

## **6. Exclusión e Inmigrantes indocumentados**

Las representaciones son sistemas de esquemas de percepción, y de estructuras cognitivas que se adquieren a través de la experiencia duradera en una posición del mundo social. El hábitus articula el esquema de producción y de percepción y apreciación de las prácticas, es decir constituye una noción que permite un nexo con posibilidades interpretativas entre lo social estructurado y producto de prácticas en gran parte dominantes, y lo individual, el manejo estratégico dentro de aquellos límites.

El mundo social es una yuxtaposición de divisiones económicas, culturales, étnicas, entre otros factores, que se sustentan y se regeneran mediante el mecanismo del prestigio social. Aquellos factores tienen el poder de diferenciación más grande. El mundo social organizado según la lógica de la diferencia, de la distancia diferencial se presenta como un sistema simbólico, tiende a funcionar como un espacio de estilos de vida que caracterizan a diversos grupos de status.

Hoy, el prestigio y el privilegio están en lo moderno, en lo global, en lo distinto pero igual, en aquello que no provoque vacíos. La verdadera diversidad, se oculta. Se esquila el agujero que pueda crear en el discurso cimentado de nuestros sentidos dudas e

interrogantes, “retrocesos”. Las identidades alternativas molestan, pues interrogan y manifiestan el etnocidio en “una sociedad global”.

El “indocumentado” como construcción abstracta es constituido en identidad alternativa y recibe variadas etiquetas y reacciones. Sus cristalizaciones se encuentran en las violencias físicas de la superexplotación laboral de los migrantes indocumentados, la extorsión y el abuso burocrático y policial. En todos sus efectos y en la violencia simbólica permanente que surge desde distintos sectores.

En la trayectoria del migrante boliviano y peruano la indocumentación resulta, en un sector de la población, en una primer etapa, de la desorientación en la nueva cultura, frente al lenguaje remoto del Estado argentino y a una explotación que no puede ser denunciada. El tiempo transcurre y se pasa de aquella etapa “inocente” a una “experimentada”. El migrante se va familiarizando con los elementos de la nueva vida. Descubre la conveniencia práctica de la documentación, sin embargo ésto no posibilita el efectivo fin de la condición de “ilegal”, que se reproduce desde trabas jurídicas, legales, administrativas y sociales más amplias. (Casaravilla; 1999)

Si tomamos al indocumentado como otra forma de exclusión social es necesario remitirnos a los cruzamientos que la inscriben. Aquella noción combina tres líneas: la marcada por la pobreza, la segregación política y la referida al estigma como otra manera de segregación socio-cultural.

Los “ilegales” son una de aquellas manifestaciones de esas formas entrecruzadas de exclusión. La miseria, el analfabetismo, la desprotección legal, la explotación económica, la violencia policial, la escasa integración cultural, la discriminación racial, estigmatización, segregación política y desplazamiento de los servicios que proveía el crítico Estado de Bienestar Argentino.

La descalificación que sufren tiende a potenciarse a partir de desplazamientos de base racial, económica y burocrática, se produce así un grupo escindido dentro de la colectividad y dentro de la sociedad más amplia que la abarca.

Esta segregación distintiva y particular, siguiendo la línea interpretativa de Diego Casaravilla (1999), es un proceso que mezcla dos tipos de exclusión a grandes rasgos: la exclusión sistémica y la simbólica. La primera está definida por el funcionamiento desarticulador del mercado y del poder burocrático del Estado Argentino. La segunda se configura a partir de ideologías e imaginarios. Si bien está estructurada en torno a los mecanismos sistémicos, su naturaleza es diferente. La subordinación política y la miseria económica resultan de la exclusión sistémica, mientras la discriminación y el estigma evidencian crisis en los mecanismos de reconocimiento mutuo.

Ambas actúan juntas, articuladas, pero también separadas.

Hay una voluntad de excluir desde sujetos visibles y concretos, inscripta en la perspectiva de sentido en las relaciones sociales cotidianas desde el choque con la policía, con los funcionarios, con los cantos despectivos de las hinchadas de fútbol, etcétera. Articulado, una forma de segregación desde mecanismos institucionalizados, que

convalidan las prácticas antes mencionadas, como aparatos legales, económicos y burocráticos, que progresivamente se separan y tienden a actuar por sí mismos, reproduciendo los caracteres discriminatorios.

No sólo los inmigrantes bolivianos y peruanos “indocumentados” sufren este tipo de discriminación y etnofobia, si bien tiene características distintivas. Los “documentados” cargan el peso de una política estatal restrictiva y se enfrentan a un proceso global cultural homogeneizador. Chocan ante un imaginario inscripto en muchos miembros de la sociedad receptora, que desde el siglo pasado tendió a pegar en el otro diverso, lo peyorativo, aquellas “negatividades” que estigmatizarían al sujeto colectivo “bolitas”, “paraguas”, “ilegal”.<sup>105</sup>

Conocer realmente al otro, aceptar las diferencias sin cargas peyorativas y contrucciones negadoras de identidad es reconocerlo y reconocerse como igual por ser diferentes. Ese es el objetivo de una sociedad realmente democrática, plural y multicultural. Hay que luchar por la protección de sus derechos, de nuestros derechos, pues son los mismos.

## **7. Bibliografía utilizada**

Baczko, Bronislaw: Los imaginarios sociales, ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1984, Prefacio y cap. “Imaginación social, Imaginarios sociales”.

Barbero, J.M.: “Prácticas de comunicación en la cultura popular”, en Simpson Grimberg, Máximo: Comunicación, alternativa y cambio social, UNAM, México, 1981.

Barthes, Roland: “La cocina del sentido”, en la aventura semiológica, ed. Paidós Comunicación, Barcelona, 1990, páginas 223 a 225.

Benencia, Roberto y Karasik, Gabriela: Inmigración limítrofe: Los bolivianos en Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1995.

Borja, Jordi y Castells, Manuel: Local y global. La gestión de las ciudades en el era de la información, ed. Taurus, 2º edición, Junio de 1998.

Bourdieu, Pierre.: Cosas Dichas, ed. gedisa, Buenos Aires, 1988, Cap. “Espacio social y poder simbólico”, páginas 127 a 143.

Bourdieu, Pierre: Sociología y Cultura, ed. Grijalbo, México D.F., 1990.

Bourdieu, Pierre: Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal, editorial Anagrama, Barcelona, 1999.

---

<sup>105</sup> Para el caso del “peruano” es pronto sacar conclusiones sobre los imaginarios que se construyen alrededor de su residencia en la Argentina, debido a su reciente (en cuanto mayor inferencia) participación en la sociedad argentina. Sin embargo, la estigmatización del “indocumentado” como “ilegal” es identificado con el inmigrante peruano, boliviano, paraguayo y chileno. Los medios de comunicación, no solo determinadas autoridades públicas, fomentan ese proceso discriminatorio en la forma explícita e implícita de tratar las noticias, que a veces los tienen como protagonistas.

Casaravilla, Diego: Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en la Argentina, ed. Lumen – Humanitas, Buenos Aires, 1999.

Clastres, Pierre: “Sobre el etnocidio”, en Investigaciones en Antropología política, Gedisa, México, 1987, Capítulo 4.

Denis, Marcela: Multiculturalismo urbano: el caso peruano, Buenos Aires, 1999 (inédito).

García Canclini, Néstor: Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización, ed. Grijalbo, México, 1995.

Gellner, Ernest: Naciones y nacionalismo, editorial Alianza, México D.F., 1991.

Goffman, Ervin: Estigma. La identidad deteriorada, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1994.

Grimson, Alejandro: Relatos de la diferencia y la igualdad. Identidades, migraciones y medios: los bolivianos en Buenos Aires., Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Dirigida por Aníbal Ford, Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires, Febrero de 1996. (Ver publicación del libro en editorial EUDEBA, 1999)

Margulis, Mario: La racialización de las relaciones de clase, como uno de los trabajos resultantes del Proyecto N° CS022 titulado “Cultura y discriminación social en la ciudad de Buenos Aires”, Programa UBACyT, Universidad de Buenos Aires, 1997 (inédito).

Margulis y Belvedere: La racialización de las relaciones de clase en Buenos Aires: genealogía de la discriminación, 1998 (en prensa).

Margulis, Mario: Los contenidos discriminatorios presentes en la discursividad social, 1998 (en prensa).

Margulis, Mario: Cultura y reproducción de las unidades domésticas, INAH, México, 1988.

Mármora, Lelio: Las políticas de migraciones internacionales, ed. OIM/ Alianza, Buenos Aires, 1997.

O’Donnel, Guillermo: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, ed. Paidós, Capítulo 1. Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976. (Presentado en universidad de Cambridge, Diciembre de 1976)

Oteiza, Novick y Aruj: Inmigración y discriminación. Políticas y discriminación, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1997.

Torres, Horacio A.: El mapa social de Buenos Aires (1940 – 1990), Dirección de Investigaciones y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 1993.

Waldmann, Peter: El peronismo. 1943–1955, Sudamericana, Buenos Aires, 1981.

## **IV. Propuestas de iniciativas políticas, legislativas, administrativas a nivel de estado y sociedad civil para la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes peruanos y bolivianos en la Argentina.**

### *Indice*

1. Introducción
2. El costo y las trabas burocráticas en los trámites migratorios.
  - 2.1 Costos de los trámites
  - 2.2 Trabas burocráticas
3. Irregularidad.
4. Ley de Migraciones.
  - 4.1 Estrategias Legales
  - 4.2 Estrategias de Lobby.
5. Convención de DDHH de los trabajadores migrantes y sus familias.
6. Discriminación .
7. Detenciones y Acceso a la Justicia.
8. Acceso a la Información.
9. ANEXO I: "Modelos de Habeas Corpus"
10. ANEXO II. "Denuncia ante la Comisión Interamericana. Caso "De la Torre"

### **1. Introducción**

El objetivo de este capítulo es enunciar una serie de acciones que podrían coordinarse entre los distintos organismos de derechos humanos que integran la red en la defensa de los derechos de los inmigrantes peruanos y bolivianos en la Argentina. El plan de acción comprende tanto actividades de cabildeo sobre órganos del Estado argentino a nivel legislativo y ejecutivo, como acciones judiciales tendientes a impugnar la constitucionalidad de la Ley de Migraciones. También se prevé la participación de los organismos de la red en acciones en curso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Consideramos además acciones que deberían desplegarse en los respectivos países, tanto para presionar a los Gobiernos en cuestiones de Política Exterior

vinculadas a la problemática de los inmigrantes, como para controlar la actividad de los órganos consulares de Perú y Bolivia en la Argentina.

El plan de acción parte de nuestro diagnóstico acerca de los problemas centrales y las áreas de trabajo que estimamos prioritarias. En tal sentido hemos identificado determinados problemas que resultan, a nuestro entender, los que afectan en forma directa a las comunidades, y aparecen como sus más claras preocupaciones.

## **2. El costo y las trabas burocráticas en los trámites migratorios.**

Como surge del Informe el costo de los trámites es uno de los obstáculos más importantes para la regularización de la situación legal de los inmigrantes. La falta de documento determina la imposibilidad de ejercer sus derechos. La población sin documento (*sin papeles*) como es sabido sufre un alto grado de vulnerabilidad aún en el caso de los nacionales. La doble condición de extranjero y de “ilegal o indocumentado” expone a los inmigrantes a la virtual negación de sus ya precarios derechos. En tal sentido cabe mencionar que la población migrante proveniente de países limítrofes, se ve obligada a emigrar en busca de mejores situaciones socio económicas. De esta forma, paradójicamente, el alto costo de los trámites al impedir la regularización, reduce la posibilidad de acceso al mercado laboral y por lo tanto torna ilusorio cualquier mejora de la condición socio económica del migrante y su familia.

Como fuera sintetizado en el capítulo I, la autoridad migratoria argentina, ha utilizado deliberadamente el alto costo de los trámites migratorios como una forma de control de permanencia.

Los procedimientos previstos para la obtención de la residencia en la Argentina, también son una fuente de abusos en perjuicio de los inmigrantes, y se convierten muchas veces en serios obstáculos para la regularización.

### **2.1 Costos de los trámites**

La situación referida con relación al costo de los trámites no varió significativamente luego de la firma de los Convenios bilaterales ratificados este año. El componente más importante del costo del trámite en el marco de los Convenios, lo constituye: la obtención y legalización de las partidas y de los certificados de antecedentes; la tasa migratoria y los aportes de autónomos (para aquellos inmigrantes que se regularizan sin contrato de trabajo).

En cuanto al costo de las legalizaciones una de las posibles soluciones es el reemplazo del actual sistema por un convenio de apostillas, similar al que rige entre la Argentina y algunos países europeos, como Italia y España u otro sistema más simple y menos oneroso. Un convenio de apostillas es una concesión recíproca que puede agilizar los trámites y facilitar la regularización de la situación migratoria de numerosas personas.

A tal fin se podría elaborar una acción coordinada entre los organismos para presionar en los respectivos gobiernos y órganos legislativos.

En cuanto al costo de expedición de partidas y certificados de antecedentes, Perú y Bolivia en tanto países de origen de los migrantes, deberían asumir el compromiso de rebajar o eliminar esos costos.

Por otra parte sería recomendable que se ejerza algún tipo de control sobre el cumplimiento de los Consulados de las obligaciones a ellos encomendadas por el derecho internacional. En tal sentido es necesario verificar si actualmente están gestionando o facilitando los trámites de obtención de las partidas y certificados.

## **2.2 Trabas burocráticas**

Con relación a las trabas de orden burocrático reseñadas en el Informe, consideramos posible implementar mecanismos de agilización de trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones y formas de participación de la sociedad civil en el contralor de éstos a fin de minimizar la posibilidad de mal trato, arbitrariedad, y corrupción.

Si bien la Dirección Nacional de Migraciones ha implementado nuevas oficinas y procedimientos para los inmigrantes que se presentan a pedir la regularización en el marco de los Convenios, aún existen numerosos problemas en los trámites.

Las denuncias son variadas pero los problemas pueden sintetizarse en los siguientes:

- 1.Falta de información adecuada;
- 2.Complejidad del procedimiento;
- 3.Mal trato de algunos empleados y funcionarios;
- 4.Intermediación de gestores.

En la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) existen oficinas de informes pero es necesario mejorar su funcionamiento. Por otra parte, si bien existen oficinas en los Consulados, el asesoramiento que prestan es deficiente y no funcionan de manera adecuada para satisfacer el requerimiento cotidiano de las comunidades.

En cuanto a los malos tratos y demoras en los trámites tampoco existe un sistema adecuado de reclamos ante autoridades externas a la DNM. También aquí existe una deficiencia en la actuación de los consulados.

La demora, el costo, y la complejidad de los trámites facilita la actuación de gestores. Muchos de esos gestores simplemente estafan a los migrantes, cobrándoles por trámites que nunca realizan o entregando a cambio documentos falsos. En muchos casos los migrantes no sólo son víctimas de la estafa sino que acaban procesados, y algunos presos, al ser acusados de complicidad en la falsificación de documentos públicos.

En las últimas amnistías el daño causado por los gestores falsos fue importante y se probó connivencia con funcionarios de la DNM, lo que motivó cesantías y una causa penal en trámite.

Es claro que los consulados pueden tener injerencia en los trámites migratorios suministrando información, asesoramiento y recibiendo reclamos de los migrantes. De tal modo es posible pedir rendición de cuentas y presionar por este servicio a los respectivos Gobiernos de los cuales dependen las autoridades consulares. Se trata de controlar lo que cada Gobierno está haciendo en el exterior en defensa de sus propios ciudadanos y cómo está utilizando los recursos de que dispone para esa tarea.

La solución buscada a nivel de acuerdo entre los Gobiernos podría contemplar además la participación de la sociedad civil o de otras entidades públicas, como la Defensoría del Pueblo de la Nación o la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Iglesia Católica entre otras, en las tareas de asesoramiento y recepción de reclamos en lo posible en el espacio físico de la DNM.

### **3. Irregularidad.**

Partiendo del reconocimiento de que los Convenios suscriptos con Perú y Bolivia no han sido efectivos para regularizar la situación con el obstáculo que implica el costo de los trámites, la actividad de los organismos que integran la red podría encaminarse en la realización de las siguientes actividades:

a) Proponer una amnistía a corto plazo. En este punto es fundamental considerar la actuación coordinada con la Iglesia Católica.

b) A largo plazo propiciar la flexibilización de los requisitos de ingreso y residencia en la nueva legislación para evitar la utilización recurrente a las amnistías, procurando transformar las reglas de la amnistía en reglas de residencia legal. Asimismo debe realizarse un minucioso seguimiento del tema en los proyectos de reforma de la ley de migraciones que se encuentran en tratamiento y que fueran descriptos en el capítulo I.

c) En relación a la aplicación de los Convenios vigentes, y hasta el momento de obtener una amnistía o una reforma integral de la Ley de Migraciones, se podría proponer una cuota diferenciada del aporte previsional de trabajador autónomo para los migrantes, al menos mientras dure el trámite de radicación.

d) Para que los Gobiernos y la sociedad civil en Perú y Bolivia tomen conciencia de que el problema no ha finalizado con la firma de los Convenios es necesario proponer debates sobre la efectiva aplicación de los Convenios en los respectivos países. Talleres y debates con presencia en los medios de comunicación permitiría esclarecer a la opinión pública acerca de la verdadera situación de los peruanos y bolivianos en la Argentina, desalentar las expectativas de las comunidades acerca de la nueva normativa, y alentar acciones de presión sobre los Gobiernos y Parlamentos en pos de la reforma de las reglamentaciones o incluso de los propios Convenios.

### **4. Ley de Migraciones.**

A partir de lo que fuera expuesto en el capítulo I del presente Informe sobre la actual Ley de Migraciones, resulta indispensable que los organismos de la red intervengan en las acciones que actualmente se están desarrollando en el país para derogar dicha ley.

En tal sentido, partimos del reconocimiento de que la ley de Migraciones es una ley inspirada en una concepción autoritaria que ve al inmigrante como un peligro para la sociedad y no como un sujeto de derechos. La norma vulnera derechos humanos con jerarquía constitucional y delega facultades exorbitantes en órganos de la administración (ej. DNM) sin debido control judicial.<sup>106</sup>

Existe consenso en los organismos de derechos humanos argentinos, los organismos de asistencia a los inmigrantes y en los principales representantes de la Iglesia Católica, y de otros cultos, acerca de que la ley debe ser inmediatamente derogada.

A tal fin, se enumeran a continuación algunas de las acciones coordinadas que podrían emprenderse:

#### ***4.1 Estrategias Legales***

a) Amparo colectivo por falta de recursos judiciales. La Constitución Nacional Argentina admite la posibilidad de un amparo colectivo, esto es: un proceso judicial tendiente a proteger los derechos de un grupo o comunidad de personas. En el marco de ese amparo colectivo es posible plantear acciones declarativas de inconstitucionalidad. Reiteramos, que la actual Ley de Migraciones existen algunas normas cuya inconstitucionalidad resulta bastante clara.<sup>107</sup>

En particular, el CELS se encuentra preparando un amparo colectivo por la falta de recurso judicial efectivo frente a la orden de expulsión cursada por la Dirección Nacional de Migraciones. El fundamento de la acción es sintéticamente el siguiente: si bien la Ley contempla un recurso administrativo que incluye el recurso de revocatoria o reconsideración ante la Dirección Nacional de Migraciones o de apelación ante el Ministerio de Interior, los inmigrantes no tienen conocimiento de estas posibilidades. Algunos son informados tarde o si bien están informados, carecen de los recursos para contratar a un abogado.

Así, el inmigrante expulsado del país no puede en la mayoría de los casos continuar el trámite del recurso, ni cuenta con razonables posibilidades de ejercer su defensa.

Si bien existe una posibilidad de impugnar el acto administrativo en sede judicial, esta opción no está prevista más que en el Reglamento de la Ley de Migraciones.

No se trata específicamente de un recurso judicial. El art. 135 del citado reglamento de la Ley General de Migraciones dispone: "..el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto hasta tanto quede firme, exceptuándose la detención precautoria que se mantendrá en vigencia salvo el caso de concesión de libertad provisional".

---

<sup>106</sup> Ver ANEXO I del capítulo I

<sup>107</sup> idem nota 17

De esta forma, y sin mayores aclaraciones, se supone que la autoridad judicial está habilitada para accionar. No se especifica ni cual es la vía apta para el "cuestionamiento", ni el plazo en que debe solicitarse.

En la práctica, tanto el desconocimiento por parte de la población migrante de esta norma reglamentaria, como la falta de recursos para contar con un abogado, y la falta de asesoramiento gratuito, hacen que esta alternativa sea ignorada, provocando la falta de un recurso judicial efectivo en los términos previstos por los tratados internacionales de derechos humanos.

Por lo demás, en tanto el reglamento no indica cuál es el recurso judicial idóneo para atacar la decisión de expulsión, la autoridad migratoria no sabe cuándo el acto administrativo ha quedado firme, o dicho de otro modo, hasta cuándo debe retener la ejecución de la orden de expulsión a la espera de eventuales planteos judiciales.

Si la acción idónea fuera la acción de amparo, el plazo para interponerla es de 15 días luego de notificado el acto. Si fuera el *habeas corpus* se puede interponer mientras dure la detención del inmigrante que se ha decidido expulsar. Si fuera la acción ordinaria contencioso administrativa el plazo para interponerla es de 90 días.

De tal modo, la falta de indicación del recurso determina que la obligación de la autoridad migratoria de suspender la expulsión a resultas de las potenciales acciones judiciales sea de difícil cumplimiento. Lo que hace la Dirección Nacional de Migraciones generalmente, es expulsar aún sin esperar el plazo más largo que sería el de 90 días. Por eso muchas veces cuando se interponen las acciones judiciales de impugnación, o tramitan los procesos de *habeas corpus* o amparo, se hace efectiva la expulsión sin aguardar una decisión en los respectivos procesos judiciales. Esta situación ocurrió en el caso De La Torre que fue denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que se adjunta como ANEXO II del presente capítulo.

La situación originada por la falta de precisión acerca de la vía impugnatoria en sede judicial se agrava por la reciente jurisprudencia de la Corte, en el mismo caso De La Torre, que consideró abstracta la impugnación de la orden de expulsión en el proceso de *habeas corpus*, cuando esta orden ya se había hecho efectiva con anterioridad a la sentencia.

De tal modo, si la autoridad migratoria se apresura a expulsar al inmigrante luego de agotados los recursos administrativos, se corre el riesgo de que la legalidad de ese acto no pueda ser luego analizada por la Justicia, al menos en el proceso de *habeas corpus*. De tal modo la falta de precisión sobre el recurso judicial que debe interponerse para atacar la orden de expulsión determina la ineficacia de los recursos de que se dispone a tal efecto<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Lo señalado resulta violatorio del derecho al debido proceso previsto en la Constitución y en los tratados que comprende como elemento básico el "derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial". En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que "el artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado 'debido proceso legal' o 'derecho de defensa procesal', que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera"

Las organizaciones que integran la Red podrían presentarse como copeticionantes en el amparo, o presentar un memorial *amicus curiae* apoyando la posición de nuestra parte y demostrando el interés de las organizaciones de derechos humanos peruanas y bolivianas en que este tema se resuelva.

b) Apoyo y adhesión a la denuncia en De La Torre ante la CIDH (anexo II del presente capítulo). Consideramos que los organismos de la red podrían actuar como copeticionarios ante la Comisión.

c) Modelos de Habeas Corpus. Dentro de las actividades realizadas por el CELS, se ha ideado un modelo de habeas corpus que sea de fácil acceso para las organizaciones de las comunidades y para otros organismos que trabajan con inmigrantes pero que no cuentan con un cuerpo de abogados.<sup>109</sup>

Consideramos, que dentro de las acciones coordinadas, los organismos de la Red podrían distribuir los modelos de *habeas corpus* en Perú y Bolivia para facilitar su difusión y conocimiento.

d) Denuncia de la situación de los derechos humanos de los inmigrantes Peruanos y Bolivianos ante la CIDH como situación general. Este mismo informe, como asimismo los otros que integran la presente investigación, pueden servir como base para la confección de un proyecto sobre violación de las normas de la Convención Americana para denunciar la situación general que se manifiesta en la región y pedir una audiencia como “*asunto de interés general*” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De esta forma se podría intentar en el ámbito internacional, tratar la situación con representantes del Estado argentino en los términos del artículo 68 del Reglamento de la CIDH, o presentar algún informante ante la CIDH en los términos del artículo 64 del Reglamento mencionado.

e) Denuncia ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU Varios puntos del informe vinculados a la violación de los DESC de los inmigrantes en la Argentina, junto los demás informes elaborados por organismos peruanos, y bolivianos, podrían incorporarse como un capítulo al contrainforme que se presentará en Ginebra en octubre y aprovechar la audiencia fijada por el Comité para las ONG´S en el mes de noviembre para plantear la cuestión .

---

*También vulnera el derecho a un recurso judicial efectivo (art.25 CA). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que esta disposición constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.*

Si bien la jurisprudencia de la Corte Suprema ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión, en un reciente precedente la mayoría del Tribunal entendió que si había mediado ya la expulsión al momento de resolverse el recurso, la cuestión era abstracta y no correspondía emitir decisión. De tal modo, el recurso judicial de habeas corpus en estos casos carece de eficacia y no subsana la omisión de recurso judicial efectivo.

<sup>109</sup> Se adjunta como ANEXO I del presente capítulo, el modelo de habeas corpus elaborado y las instrucciones básicas para su presentación en sede judicial.

f) Otras Instancias Internacionales. Es necesario verificar ámbitos diplomáticos de orden diverso en que la Argentina sea parte junto a Bolivia y Perú y ver que mecanismos de reclamo existen. Por ejemplo, se podría evaluar que posibilidades de reclamo tienen los particulares contra Argentina a partir de que Bolivia tiene calidad de Estado asociado al Mercosur.

#### ***4.2 Estrategias de Lobby.***

El material recopilado en el informe puede servir para difundir la situación y hacer mayor presión por la aprobación de la reforma de la ley argentina en medios peruanos y bolivianos. Sería indispensable a tal fin, programar acciones de lobby en conjunto ante funcionarios, políticos y otros actores en nuestros países.

En todos los casos de lobby, en particular sobre sindicatos y políticos argentinos y de los países de origen de la inmigración, hay que partir de la base de que los discursos xenófobos son populares en la Argentina.<sup>110</sup>

Las posiciones deben ser fijadas adecuadamente para que no resulten antipáticas para la sociedad del principal país receptor. En tal sentido es necesario desarticular la relación de inmigración con delito y con desempleo. Refutar esta idea, entendemos que debería ser el eje central de cualquier construcción. También debe estar presente la *idea de reciprocidad de trato*, esto es particularmente importante para las poblaciones de la frontera argentina con Bolivia por ejemplo.

Es necesario consultar con especialistas sobre la forma de "armar" un discurso y cuáles deben ser las ideas centrales de ese discurso para que sea permeable a la clase política de nuestros países, y en particular a la opinión pública argentina. Por ejemplo, se plantearía como duda si es conveniente hablar de derechos humanos o es mejor enfocar el tema como parte de los procesos de integración económica regional o como una cuestión de tránsito de fuerza de trabajo.

Pensamos que toda la estrategia de *lobby* debe pasar por fijar áreas prioritarias y una serie de ideas centrales y propuestas de acción que partan de tener en cuenta las posibles resistencias en la opinión pública Argentina.

Es fundamental la comunicación y reorganización de las asociaciones de inmigrantes en la Argentina. Para ello es posible organizar algún taller u otro tipo de evento con la presencia de la Iglesia Católica, Parlamentarios, los organismos, y las comunidades.

En Perú y Bolivia podría ser conveniente presionar por visitas de interés de políticos de peso a la Argentina y coordinar con la prensa para dar repercusión, como la visita de los parlamentarios peruanos luego del negociado de la venta de armas. Es posible realizar

---

<sup>110</sup> Remitimos a la información periodística recopilada como APENDICE A

actividades coordinadas para incorporar el tema en la agenda de reuniones de los principales políticos de nuestros países.

### **5. Convención de DDHH de los trabajadores migrantes y sus familias.**

La tarea conjunta de *lobby* debe abarcar la ratificación de esta Convención. Su vigencia constituiría un piso de derechos para la posterior legislación migratoria. En virtud de una norma constitucional en la Argentina los tratados tienen jerarquía superior a las leyes, con lo cual la ratificación de esta Convención significaría una virtual derogación de la actual Ley de Migraciones. Esta actividad podría coordinarse con las tareas previstas para los organismos en la reunión de Quito.

### **6. Discriminación .**

La actuación de las defensorías puede también dirigirse a los Gobiernos para que difundan adecuadamente en el extranjero la imagen de sus comunidades.

Exigir actividades concretas de las embajadas y consulados en el tema de imagen de las comunidades peruanas y bolivianas en la Argentina es una tarea sumamente útil. Es necesario verificar y controlar que se estuvo haciendo al respecto en los últimos años. Es otra cuestión para pedir rendición de cuentas a las autoridades consulares y diplomáticas.

### **7. Detenciones y Acceso a la Justicia.**

Los organismos de la Red deberían hacer un seguimiento de la actividad de los consulados en los procesos judiciales. Si toman intervención, si tienen el deber de proveer asistencia legal a sus nacionales, quiénes son los cónsules y que hicieron durante este tiempo en estos temas, qué conocimiento tienen las comunidades de la actividad de los consulados, etc...

### **8 . Acceso a la Información.**

En función de la disponibilidad presupuestaria es posible encarar una Encuesta en las comunidades para identificar sus principales preocupaciones y problemas, el grado de información sobre la actividad de sus Gobiernos (consulados) en la Argentina, y verificar empíricamente la magnitud de aquellas situaciones que reflejan algunas investigaciones a partir de casos o denuncias individuales: explotación laboral, brutalidad policial, discriminación, problemas u obstáculos en el acceso a la salud, a la educación y a la Justicia.

Asimismo, los organismos podrían tratar de introducir la variable migratoria en los censos nacionales y locales en los respectivos países.

También es necesario acceder a la información estadística de la Dirección Nacional de Migraciones cuyo acceso acarrea numerosos problemas en particular cuando de información sobre detenciones y allanamientos se trata.

## 9. ANEXO I: "Modelos de Habeas Corpus"

### *Recomendaciones:*

El recurso de "Habeas Corpus" trata de poner fin a la detención ordenada y ejecutada por la Dirección Nacional de Migraciones. Resulta muy importante destacar que previamente a interponer el recurso de habeas corpus es necesario impugnar (apelar / rechazar) la orden de expulsión. La orden de expulsión configura un acto distinto a la orden de detención, y en consecuencia deben ser impugnados por vías diferentes.

Para atacar la orden de expulsión debe interponerse un recurso de apelación explicando por qué en cada caso concreto esa persona tiene derecho a seguir en el país.

Esta apelación debe presentarse ante la Dirección nacional de Migraciones y será resuelto por el Ministro del Interior.

Si su resolución confirma la expulsión entonces es el momento oportuno de recurrir a la Justicia Ordinaria (entablar una demanda ante los Tribunales).

Es muy importante destacar también que esta medida paraliza la expulsión, por eso resulta fundamental que el inmigrante apele de inmediato la decisión sobre su expulsión.

Inmediatamente después debe presentar el Habeas Corpus, para que mientras durante el trámite, el inmigrante pueda mantener su libertad.

El Habeas Corpus debe ser presentado ante el juez de instrucción de turno (se puede dejar a toda hora en la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional, que queda en Viamonte 1147/51 de Capital Federal). Y en él debe explicarse que ya se apeló la orden de expulsión explicando dónde y cómo.

### **Modelo**

INTERPONE ACCION DE HABEAS CORPUS.- (para detenido)<sup>111</sup>.

Sr. Juez:

\_\_\_\_\_ (escriba su nombre, lugar donde vive y donde pueda encontrárselo para notificarle las decisiones del tribunal) , \_\_\_\_\_, a V.S. se presenta y dice:

### I. OBJETO.

Que vengo por la presente a interponer acción de Habeas Corpus, conforme lo establecido en el art. 43 de la C.N. y el régimen prescripto en el art. 3 inc. 1º, art. 6 y concordantes de la ley 23.098, en favor de

<sup>111</sup> No necesita ser presentado por un abogado.

\_\_\_\_\_ (escriba su nombre y el de sus padres, lugar donde vive, nacionalidad, número de documento -el que posea- y cualquier otro dato que considere útil para ser identificado) \_\_\_\_\_, a fin de hacer cesar la detención decretada con motivo de la expulsión del beneficiario, la cual se encuentra en suspenso, hasta tanto se resuelva la acción ante la justicia ordinaria, de conformidad con el artículo 135 Dec. 1023/94, reglamentario de la ley 22.439. Asimismo se solicita la declaración de inconstitucionalidad de esta última y de su decreto reglamentario, en cuanto permiten la violación de garantías constitucionales cuya exposición se efectuará en los siguientes acápite.-

## II. ANTECEDENTES DE HECHO.

\_\_\_\_\_ (señale el o los lugares en donde está o estuvo detenido y qué hacía al momento de su detención; en qué fecha se lo detiene y otros datos que considere de interés -por ejemplo: si sufrió algún tipo de maltrato físico o psicológico, si en el lugar de detención había otros detenidos y, si fue así, por qué motivos estaban allí-) \_\_\_\_\_. Se articula el presente Habeas Corpus en relación a la medida que a continuación se pasa a detallar.-

## III. MEDIDA QUE MOTIVA LA PRESENTACION.

\_\_\_\_\_ (señale qué autoridad da la orden para su detención, en qué fecha lo hace, el motivo que da para detenerlo y en qué consiste su detención) \_\_\_\_\_.-

## IV. PROCEDENCIA DE LA VIA INTENTADA.

Conforme el art. 3° de la ley 23.098: "Corresponderá el procedimiento de habeas corpus cuando se denuncie un acto u omisión de autoridad pública que implique: 1) Limitación o amenaza actual de la libertad ambulatoria, sin orden escrita de autoridad competente (...)".

Claramente en el caso se vislumbra el cumplimiento del requisito que postula la necesidad de la existencia de un acto de autoridad pública. En efecto, y tal como se consignara en el punto III la medida por este medio atacada fue dictada por la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior.

Dicha medida limita de forma efectiva la libertad ambulatoria del beneficiario, tal como quedara expuesto en el punto II de la presente acción.

El órgano administrativo señalado no es "autoridad competente" en los términos del citado art. 3 inc. 1 de la ley 23.098 conforme surge de la más autorizada doctrina y jurisprudencia (citada en el apartado V.1) y del art. 18 de la Constitución Nacional y concordantes de los Tratados Internacionales a ella incorporados por la reforma de 1994, (art. 75 inc. 22 del mismo cuerpo normativo).

No existiendo en la legislación vigente otra vía idónea para atacar la detención decretada a los fines de cumplimentar la decisión administrativa de expulsión (ahora en suspenso) que afecta al beneficiario del presente habeas corpus, es esta presentación la vía correcta para la revisión de la misma. En este sentido se ha expedido en diversas oportunidades la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver fallos 199:177; 246:179; 251:469; 252:148; 300:1148; 310:819).-

## V. AFECTACION DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES QUE ACARREA LA CITADA MEDIDA.

### V. 1) DETENCION SIN ORDEN JUDICIAL.

En el caso que nos ocupa se efectuó la detención de quien hoy resulta amparado por esta presentación, sin que para ello se cuente con una orden judicial que lo decretase. Esta situación genera la concreta violación del texto de nuestra Constitución Nacional en su art. 18 cuando reza: "Nadie puede ser (...) arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente". Asimismo se ha violado el texto del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a nuestra legislación con jerarquía constitucional por imperio del art. 75 inc 22 de la C.N., en cuanto su art. 7.2 propugna que. "Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas". Es de destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en el fallo Suárez Rosero de fecha 12 de noviembre de 1997 que "autoridad competente" sólo puede ser una autoridad judicial (subrayado agregado). En comentario al citado fallo, Alberto Bovino sostiene que: "resulta indudable la manifiesta incompatibilidad con el texto de la Convención Americana la facultad de detención reconocida al Ministerio del Interior, o a la Dirección Nacional de Migraciones, para ordenar la detención, mediante resolución fundada, de un extranjero respecto del cual la misma Dirección haya decretado la expulsión del país. Esta facultad reglada en el art. 40 de la ley 22.439, aun cuando se restrinja un tiempo no mayor que el "estrictamente necesario para hacer efectiva la expulsión", resulta violatoria de las diversas disposiciones de la convención, fundamentalmente del art. 7.2, pues la detención no es ordenada por autoridad judicial" (ver Nueva Doctrina Penal 1998 B, pag. 631)

A mayor abundamiento, "la Corte (Interamericana) ha dicho que nadie puede ser privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificados en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma

(aspecto formal)” (Caso Gangaram Panday, Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 47)”.-

#### V. 2) OMISION DE PUESTA A DISPOSICION DEL DETENIDO ANTE AUTORIDAD JUDICIAL.

En el caso se ha omitido en forma absoluta la puesta a disposición del detenido ante autoridad judicial para que ésta revea la legalidad de la medida dispuesta. Ello vulnera las garantías establecidas en la citada Convención Americana, contenidas en el art. 7 incs. 5 y 6, que señalan: “5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...; 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales”. En igual sentido, la opinión consultiva 8/87 de la Corte Interamericana, establece que: “Sostener (...) que el Poder Ejecutivo no se encontraría obligado a fundamentar una detención o a prolongar ésta indefinidamente, durante situaciones de emergencia, sin someter al detenido a la autoridad de un juez (...) importaría, en concepto de la Comisión, atribuirle al Poder Ejecutivo las funciones específicas del Poder Judicial, con lo cual se estaría conspirando contra la separación de los poderes públicos que es una de las características básicas del estado de derecho y de los sistemas democráticos”(O.C.-8/87 de 30 de enero de 1987). Citando esta opinión consultiva en el caso Suárez Rosero, la Corte añadió que “comparte la opinión de la Comisión en el sentido de que el derecho establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana no se cumple con la sola existencia formal de los recursos que regula. Dichos recursos deben ser eficaces, pues su propósito, según el mismo artículo 7.6, es obtener una decisión pronta “sobre la legalidad [del] arresto o [la] detención” y en casos de que estos fueran ilegales, la obtención, también sin demora, de una orden de libertad. Asimismo, la Corte ha declarado que [el] habeas corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada....”.

Entre otros motivos, en el caso citado, la Corte Interamericana sancionó al Estado ecuatoriano por violación a estas garantías, por una situación de hecho similar a la del caso que nos ocupa en cuanto a la falta de cumplimiento de puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial, siendo de destacar que se ha estipulado la aplicación de las garantías del art. 7.5 a los casos de arresto, en tanto las del 7.6 fueron signadas como de aplicación no sólo a ellos, sino también a aquellos supuestos en los que existe detención preventiva, por lo cual ambas garantías resultan claramente aplicables al caso bajo estudio, constatándose por ende la violación a las mismas.-

#### V. 3) AUSENCIA DE SUMINISTRO DE DEFENSA TECNICA AL DETENIDO.

Se ha omitido brindarle al beneficiario de este habeas corpus todo tipo de asistencia letrada, vulnerando la garantía que en este sentido existe por imperio de las normas de jerarquía constitucional. Los arts. 8.2.c, 8.2.d y 8.2.e del Pacto de San José de Costa Rica, establecen que “(...) toda persona tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por ley”. En la citada sentencia de la Corte Interamericana (caso Suárez Rosero), tal como ocurre en el presente caso, el detenido por autoridad administrativa careció de la posibilidad de una defensa técnica bajo los recaudos transcritos. Allí se estableció que: “el señor Suárez Rosero no tuvo la posibilidad de preparar debidamente su defensa, ya que no pudo contar con el patrocinio letrado de un defensor público y, una vez que pudo obtener un abogado de su elección, no tuvo posibilidad de comunicarse en forma libre y privada con él. Por ende la Corte considera que el Ecuador violó el art. 8.2.c, 8.2.d y 8.2.e de la Convención Americana”.-

#### V. 4) LUGAR DE DETENCION CARENTE DE CONDICIONES AMBIENTALES IDONEAS.

El lugar de detención en el que se cumple la medida aquí impugnada, no observa en lo más mínimo las condiciones legales que dichos establecimientos deben cumplir, en cuanto a facilidades edilicias que hagan a las condiciones de aseo y salubridad. Por ende nos encontramos ante una nueva violación del art. 18 de la Constitución Nacional, allí donde dice que “... Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo...”.-

#### V. 5) MEDIDA DE EXPULSION EN SUSPENSO POR IMPUGNACION DE LA MISMA EN CURSO.

En concordancia con lo ya dicho, el art. 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica señala que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Se suma a ello lo estipulado en el art. 25.1 del mismo cuerpo normativo que sostiene que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones

oficiales (...)"'. En el plano interno, y de modo pacífico nuestra doctrina y jurisprudencia reconocen el derecho a que se efectúe control judicial de toda decisión emanada de una repartición de la administración pública, derecho que ha sido desconocido en el caso. En efecto nuestra C.S.J.N. tiene dicho que: "Entre esas limitaciones (se refiere a la que sufren los actos de la administración) (...) figura, ante todo, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior". (conforme surge de doctrina sentada en fallo 247:652, luego ampliamente aplicada)

En cumplimiento de dicha garantía, y como paso previo necesario para acudir al control judicial sobre el fondo del asunto (esto es la expulsión decretada en sede administrativa) y cumpliendo con lo dispuesto en el art. 135 del Dec. 1023/94, reglamentario de la ley 22.439, y bajo los preceptos de la ley 19551, se ha impugnado mediante recurso de apelación por ante el Ministerio del Interior la medida que ordena la expulsión de \_\_\_\_\_ (*nombre y apellido*)\_\_\_\_\_ con fecha \_\_\_\_\_, quedando, por tanto, dicha medida (la de expulsión), suspendida hasta tanto la resolución quede firme. -

## VI. OBLIGATORIEDAD DE LO DISPUESTO POR LA CORTE INTERAMERICANA.

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que el Estado argentino, al haber suscripto los tratados que hoy poseen jerarquía constitucional se ha obligado a cumplirlos, con la consecuente responsabilidad internacional que acarrearía el no hacerlo. A tal efecto ha señalado que lo dicho por la Corte Interamericana debe ser vinculante para nuestro derecho interno por ser dicho órgano el encargado de la interpretación de la normativa internacional que Argentina aplica.

En este sentido, en el fallo de la C.S.J.N. "Giroldi, Horacio D. y otros" del 7 de abril de 1995 ha dicho: "Considerando 11. Que la ya recordada "jerarquía constitucional" de la Comisión Americana de Derechos Humanos (Considerando 5), ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, "en las condiciones de su vigencia" (art. 75 inc. 22 párr. 2º), esto es tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial a los Tribunales Internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales, en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conf. Art. 75 C., 62 y 64 Convención Americana, y art. 2 ley 23.054)".-



## 10. ANEXO II. "Denuncia ante la Comisión Interamericana. Caso "De la Torre"

Buenos Aires, 23 de junio de 1999.

Embajador Jorge Taiana

Secretario Ejecutivo

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1889 F St. , NW

Washington, D.C. 20008

Estimado Embajador Taiana:

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) se dirige a usted, con el propósito de denunciar las violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos cometidas contra Juan Carlos De la Torre por parte del Estado Argentino.

*En el presente caso se denuncia la violación de los siguientes derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante "la Convención"; derecho a la libertad personal (art.7), derecho a las garantías judiciales (art.8), derecho a la protección judicial (art.25), derecho a la no injerencia en la vida privada y a la protección de la familia (art.11.2 y art.17); todos ellos además en violación del deber genérico del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción (art.1.1) y de adoptar medidas de derecho interno (art.2).*

### I-INTRODUCCION:

El señor Juan Carlos De la Torre de nacionalidad uruguaya, ingresó a la Argentina en el año 1974 con el propósito de laborar, para ello le fue otorgada por la Dirección Nacional de Migraciones una autorización precaria que lo habilitaba a desempeñar tareas remuneradas.

En Argentina viven sus cuatro hijos y su padre, con quienes convivía. Tanto sus hijos como su padre son de nacionalidad argentina.

*Luego de veinticuatro años de permanencia en territorio argentino fue detenido sin orden judicial y expulsado del país, como se detallará en la presente denuncia.*

Las violaciones de los derechos del Sr. De la Torre cometidas por el Estado Argentino son producto de su expulsión del país y de las condiciones y circunstancias de su detención hasta el momento en que la orden de expulsión se hizo efectiva.

En relación a la expulsión se denuncia la violación del derecho a las Garantías Judiciales a raíz de que el órgano que la determinó no es competente para ello ya que carece de imparcialidad e independencia y no existe sobre esta decisión un control judicial suficiente.

*Por otra parte, no se respetó el derecho del Sr. De la Torre al acceso a un recurso sencillo y rápido en virtud de que la resolución del recurso omitió expedirse sobre las violaciones a los derechos alegadas.*

En relación a la detención el Estado Argentino violó el derecho de De la Torre a la Libertad Personal ya que la orden de detención no emanó de autoridad judicial competente y el juez que entendió en la tramitación del recurso no solicitó la presencia del beneficiario previo a su resolución. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación omitió subsanar las deficiencias en la resolución del recurso. La Corte al resolver no se expidió sobre las violaciones a los derechos planteadas alegando que De la Torre ya había sido expulsado.

*Este comportamiento de los órganos administrativos y jurisdiccionales del Estado Argentino viola además el derecho de la víctima a la Vida Privada.*

Finalmente, cabe señalar que los hechos que se denuncian constituyen en sí mismos una violación por parte del Estado Argentino de la obligación genérica de garantizar los derechos reconocidos en la Convención sin discriminación alguna.

## II-HECHOS:

El Sr. De la Torre ingresó al país en 1974 cuando obtuvo una autorización precaria de residencia.

El día jueves 28 de noviembre de 1996, en horas de la noche, el señor De la Torre fue detenido por efectivos de la Policía Federal Argentina y trasladado a la Comisaría n° 12 de la Capital Federal. Al no existir orden judicial de captura Juan Carlos permaneció detenido en la mencionada dependencia policial, siendo notificada la autoridad policial de una orden de traslado al puerto de Buenos Aires a efectos de una posterior expulsión por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Durante su detención en sede policial el Señor De la Torre no fue notificado de los cargos por los cuales permanecía detenido.

Ante ello, los letrados Hernán Gullco y Christian Curtis presentaron, el día 3 de diciembre de 1996, ante el Juzgado Nacional de Instrucción n° 40 una acción de hábeas corpus en favor del Sr. De la Torre, al enterarse de la detención del mismo como paso previo a la expulsión que se llevaría a cabo el mismo día en horas de la noche. En el escrito de hábeas corpus se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Migraciones (22.349) y su decreto reglamentario (1023/94), que habilitan la detención un extranjero sin

orden judicial competente y la posterior expulsión dictada por la misma autoridad administrativa, así como tampoco contemplan la asistencia letrada necesaria en esos casos y la posibilidad de ofrecer pruebas de descargo o la impugnación judicial de la decisión administrativa adoptada.

Si bien la Jueza interviniente dispuso dar curso a la acción interpuesta y ordenó al actuario comunicarse con la dependencia policial, también se comunicó con la Dirección Nacional de Migraciones, de la que solicitó el expediente 115.617 a efectos de informarse sobre la orden de expulsión, decidió, el mismo 3 de diciembre de 1996 a las 21:20 horas, desestimar la denuncia sin más trámite (ver Anexo II). En efecto, la Sra. Jueza entendió que la resolución 1187/82, dictada en aquel expediente, había emanado de una autoridad administrativa competente, en virtud de lo dispuesto en la ley 22.349 que prevé la detención de aquel cuya expulsión se hubiera decretado por resolución fundada de la Dirección Nacional de Migraciones. En ningún momento la decisión administrativa de expulsión fue suspendida, por lo menos hasta que se hubiera definido la situación del Señor De la Torre en sede judicial. Esto último se comprueba con lo siguiente: la Jueza interviniente había remitido el expediente en consulta al tribunal de grado para que ratificara la decisión, sin embargo, el día 4 a las 00:00 horas, la Dirección Nacional de Migraciones procedió con la expulsión dispuesta. Cabe agregar, que la resolución de la Dirección Nacional de Migraciones contenía la prohibición del Señor Juan Carlos De la Torre de reingresar al País.

El tribunal de grado, al cual la Jueza había remitido el expediente, confirmó la decisión de primera instancia, cuando ya De la Torre había sido expulsado. Ello motivó que los letrados denunciantes interpusieran el recurso de inconstitucionalidad previsto en el art. 474 del Código Procesal Penal, que les fue concedido. Al resolver ese remedio procesal la Cámara de Casación juzgó que era inadmisibles porque el recurso extraordinario con el que se había pretendido habilitar el conocimiento de ese tribunal había sido deducido por los denunciantes invocando su carácter de defensores letrados de Juan Carlos De la Torre, condición que al no surgir del expediente, obsta la admisión del remedio pretendido. Ante esto, los defensores interpusieron un recurso extraordinario previsto en el artículo 14 de la ley 48, alegando la violación de las garantías del debido proceso durante el procedimiento de detención y expulsión del señor De la Torre, así como por la falta de control judicial de las decisiones administrativas. Además, agregaron la falta de suspensión del procedimiento de expulsión por parte de la Sra. Jueza de primera instancia que impidió un control judicial suficiente, ya que ésta conducta determinó que el beneficiario del hábeas corpus nunca fuese oído.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, desestimó el recurso sin más trámite, con la sola alegación de que el objeto del mismo, esto es la restricción a libertad, se había tornado en abstracto (ver Anexo II). En efecto, señala la Corte: *“Que habiéndose concretado la expulsión del amparado, carece de objeto que la Corte se pronuncie sobre la procedencia del hábeas corpus, pues no existe agravio actual que justifique el ejercicio de la jurisdicción por parte del Tribunal”*.

Sin embargo, la minoría consideró que *“este Tribunal no puede convalidar el fallo de la instancia anterior en la medida en que la expulsión de un extranjero sin que se haya garantizado la posibilidad de acceso un tribunal judicial, podría no solo ser contraria al derecho interno sino también al derecho internacional, lo cual no puede ser ignorado por los tribunales argentinos”* (voto en disidencia de los Dres. Carlos Fayt, Enrique Petracchi y Antonio Boggiano, considerando 11). Por su parte el Dr. Bossert en su voto, también en disidencia, sostuvo que *“a través de artilugios claramente formales, omisiones de fundamentación y asertos dogmáticos, se fue truncando progresivamente el control jurisdiccional del procedimiento administrativo tachado de inconstitucional por los denunciantes, frustrando la finalidad de la acción. ... En efecto, a pesar de que esgrimieron (los terceros denunciantes) serios agravios constitucionales a favor de De la Torre, estas cuestiones jamás fueron consideradas por los jueces de la primera y la segunda instancias... (considerando 13). Que dicha hermenéutica contraria a los fines y caracteres esenciales de la acción de hábeas corpus realizada por la magistrada de primera instancia, con la aquiescencia de los restantes tribunales intervinientes, ha impedido la más mínima verificación de legitimidad de la expulsión y su compatibilidad con la Constitución Nacional y varias Convenciones Internacionales (considerando 14)”*.

### III- AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS:

De la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) surge que: *“... la regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta coadyuvante o complementaria de la interna”*<sup>112</sup>. De los hechos relatados puede colegirse el agotamiento de los recursos internos. El Estado argentino ya ha tenido la oportunidad de remediar la violación alegada para evitar que esta parte recurra al sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

En el presente caso, se ha llegado con el reclamo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, último órgano en la jerarquía del Poder Judicial, que resolvió el recurso extraordinario presentado. Por ello, no cabe duda que se han agotado los recursos previstos en el ámbito interno.

Por otra parte, en el caso el hábeas corpus era la vía procesal adecuada o por lo menos la única existente para reparar las violaciones cometidas contra el Señor Juan Carlos De la Torre<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Pinto, Monica, “La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, editores del Puerto, Buenos Aires, 1993, p.59.

<sup>113</sup> En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En efecto, la Corte ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de la expulsión. Obviamente, en relación a la detención no cabe duda sobre la idoneidad del habeas corpus como recurso adecuado.

#### IV- DERECHOS VIOLADOS:

##### A. VIOLACIONES DERIVADAS DEL TRAMITE Y LA DECISION DE EXPULSION DE LA VICTIMA:

*1- Violación del art. 8 de la CADH (Garantías Judiciales) en relación a la expulsión:*

Estado Argentino viola el artículo 8 de la Convención al determinar, a través de la Dirección Nacional de Migraciones - órgano administrativo dependiente del Ministerio del Interior -, la expulsión del señor De la Torre, sin garantizarle el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, con las garantías del debido proceso, para la determinación de sus derechos u obligaciones.

El artículo 8.1 de la CADH en efecto establece “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos u obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”. Este artículo contiene el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención<sup>114</sup>.

1.1 El órgano que resuelve la expulsión no es competente:

En ningún momento la decisión administrativa que determinó la expulsión del señor De la Torre fue analizada por un órgano judicial<sup>115</sup>, único órgano competente en el sistema constitucional argentino para la determinación de los derechos u obligaciones de los individuos<sup>116</sup>. En efecto, la Constitución Nacional, en su artículo 18, establece: “*Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni*

---

<sup>114</sup> Corte IDH, Garantías Judiciales en Estados de Emergencias. OC-9/87 del 6 de noviembre de 1987, párr. 27.

<sup>115</sup> Solo intervino una jueza horas antes de la expulsión que se limitó a señalar que la vía intentada (habeas corpus) no era viable para el control de la expulsión; Juzgado Nacional de Instrucción n° 40, Secretaría n° 139, Habeas Corpus a favor de Juan Carlos De la Torre, expediente n° 85.738/96, resolución del 3 de diciembre de 1996.

<sup>116</sup> En este sentido, cuadra señalar que siempre que medie un conflicto entre particulares y el Estado, referente a derechos subjetivos, o se encuentre en tela de juicio la aplicación de alguna sanción de naturaleza penal, la intervención de un órgano judicial es constitucionalmente ineludible. Así lo imponen los artículos 18 y 109 de la Constitución Nacional. El primero, porque la garantía de defensa en juicio supone, básicamente, que todos los habitantes tienen, en situaciones como las señaladas, el derecho a ocurrir ante algún órgano judicial a fin de obtener el amparo de los derechos que estimen amenazados o lesionados (Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, t. 247-646). Y el segundo, porque al prohibir al presidente de la república ejercer funciones judiciales, descarta el poder de dichos funcionarios, e implícitamente, el de los funcionarios y organismos administrativos, en el sentido de conocer y decidir el mencionado género de los conflictos (Fallos de la Corte Suprema de Justicia, t. 249-228, entre otros).

*arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente...”, a su vez, el artículo 109 del mismo cuerpo normativo, prescribe: “En ningún caso el Presidente de la Nación (órgano ejecutivo) puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”. En este sentido, la Corte I.DH. en el caso Suarez Rosero<sup>117</sup>, dejó implícito que: para determinar el juez competente hay que remitirse al ordenamiento constitucional del Estado<sup>118</sup>. Agregó la Corte, que de acuerdo al sistema constitucional ecuatoriano, similar al argentino, por tribunal competente debía entenderse órgano judicial competente<sup>119</sup>.*

*En consecuencia, para la determinación de los derechos u obligaciones del señor De la Torre, esto es la aplicación o no de la sanción de expulsión y la consecuente imposibilidad de retornar, era necesaria, de manera ineludible, la participación de una autoridad judicial como garantía de juez competente, obligación no cumplida por parte de los órganos del Estado.*

## 1.2. El órgano carece de la garantía de imparcialidad e independencia:

Si bien, no ha habido hasta el momento definición precisa, por parte de los órganos de protección del sistema interamericano, sobre qué se entiende por tribunal imparcial e independiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ha definido estándares sobre cómo debe verificarse la independencia e imparcialidad de los órganos llamados a determinar derechos y obligaciones de los individuos. Cabe agregar, que la jurisprudencia del TEDH ha servido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) como guía para interpretar las normas de la Convención. El Tribunal Europeo señala, en orden al requisito de independencia de los órganos, que: “... *la independencia del tribunal supone que la decisión a la que este arribe debe encontrarse basada en la libre percepción del tribunal acerca de los hechos y de los aspectos legales en juego, sin que exista compromiso alguno con las partes o las autoridades públicas y sin que su decisión se encuentre sujeta a la revisión de otras autoridades que no sean independientes en el mismo sentido señalado*”<sup>120</sup>; además: “... *debe atenderse al modo de designación, duración del mandato de sus miembros y condiciones que rigen su acenso, traslado o cese de funciones, lo que dice relación con la garantía de inamovilidad o estabilidad del órgano*”<sup>121</sup>, agregó: “... *debe atenderse a la existencia de garantías contra las presiones externas*”<sup>122</sup>. Por su parte, la Comisión Europea de Derechos Humanos indicó: “...*se pone en duda la independencia del tribunal si se trata de funcionarios que pertenecen a una misma administración y en situación de subordinación jerárquica que pueden recibir o dar instrucciones*”<sup>123</sup>.

<sup>117</sup> Si bien el caso se trataba de la determinación del órgano competente en los supuestos de una detención, resulta perfectamente aplicable al supuesto de expulsión, ya que los efectos de una u otra son similares o, en todo caso, más gravoso en situaciones, como la presente; caso Suarez Rosero, Corte IDH, sentencia de fondo, del 12 de noviembre de 1997.

<sup>118</sup> Caso Suarez Rosero, Corte IDH, sentencia de fondo, del 12 de noviembre de 1997.

<sup>119</sup> Caso Suarez Rosero, Corte IDH, sentencia de fondo, del 12 de noviembre de 1997.

<sup>120</sup> TEDH, casos ringeisten, Le Compte, Van Leuven y De Meyre, citados por van Dijk/ van Hoof, “Theory and practice of the european convention on Human Rights”, 1990, p.535.

<sup>121</sup> TEDH, caso Campbell y Fell, sentencia del 28 de junio de 1984.

<sup>122</sup> TEDH, caso Piersack, sentencia del 1ro. de octubre de 1982.

<sup>123</sup> Comisión europea de Derechos Humanos, caso Ettl, informe del 3 de julio de 1985.

En cuanto a la garantía de imparcialidad, esto es ausencia de perjuicios a favor o en contra de las personas o de la materia acerca de las cuales debe decidirse, el TEDH señaló que debe ser analizada en un doble sentido: imparcialidad subjetiva e imparcialidad objetiva. La primera, cuando la convicción personal de quien determina derechos y obligaciones en un caso concreto resulta afectada, la segunda, es decir la imparcialidad objetiva, cuando las diversas funciones que cumple quien resuelve influyan de manera que se pueda ver afectada su imparcialidad<sup>124</sup>.

Podemos agregar, que, por un lado, un tribunal imparcial no debe ser parte ni tener interés en el proceso, no debe haber tenido intervención activa en la producción de los actos que serán sometidos a su juzgamiento; es éste el sentido del tercer interesado y, a su vez, de juez imparcial. Por otra parte, tribunal independiente, es aquel que no está sometido a instrucciones u órdenes superiores de la administración activa. De expuesto, no puede considerarse, entonces, a un órgano administrativo, como la Dirección Nacional de Migraciones, la calidad de imparcial e independiente exigida por la CADH, para la determinación de derechos y obligaciones. Tanto la Ley de Migraciones como su reglamentación, contienen, por un lado, facultades y atribuciones que demuestran la falta de imparcialidad e independencia del órgano administrativo encargado de su cumplimiento, y por otro lado, violaciones palmarias a las garantías procesales y, por ende, contrarias a la Convención. Por lo tanto, resulta de interés ilustrar a ésta Comisión sobre las facultades y atribuciones de la Dirección Nacional de Migraciones en el caso concreto de la expulsión de inmigrantes.

1.2.1 La Ley Nacional de Migraciones y las facultades de la administración en la determinación de derechos y obligaciones:

La Ley Nacional de Migraciones, n° 22.439, establece en su artículo 90 que: “*La Dirección Nacional de Migraciones será el organismo de aplicación de la presente ley, y con competencia para... controlar ingresos, egresos y permanencias y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la república*”. También, la Dirección posee la atribución de “*cancelar la admisión o la autorización de residencia temporaria, transitoria o precaria, conminar a hacer abandono del país en el plazo que fije, o disponer la expulsión de todo extranjero que no cumpla o viole las disposiciones de la presente ley y de las respectivas reglamentaciones*” (artículo 38).

Además, tanto la Ley como la reglamentación prescriben las facultades de la Dirección Nacional de Migraciones en la instrucción de sumarios, en la producción de pruebas y en el dictado de la decisión definitiva de expulsión. Así, el artículo 107, ley 22.439, faculta a la Dirección Nacional de Migraciones: a) Requerir del extranjero la acreditación de su situación migratoria, b) Realizar inspecciones de oficio, a pedido o por denuncia de terceros; c) Entrar libremente y sin notificación previa a los lugares o locales comerciales, industriales, educacionales, hospitalarios, asistenciales y todo aquél en el que exista o medie presunción de infracción a la presente ley; d) Exigir la presentación de libros de los libros, documentación y registros que prescribe la legislación respectiva, al solo

---

<sup>124</sup> TEDH, caso Piersack, ya citada; caso De Cubber, párrafo 26, que hace alusión al adagio inglés “justice must not only be done; it must also be seen to be done”.

efecto de su verificación; e) interrogar a solas o ante testigos a los responsables o sus representantes; entre muchas otras atribuciones.

Por su parte, el decreto 1023/94, del Poder Ejecutivo Nacional, y que reglamenta la ley mencionada, establece, y específicamente, en cuanto a la iniciación de sumarios, en su artículo 111 que: *“Cuando la autoridad migratoria constatare la comisión de una presunta infracción iniciará un sumario de falta para determinar la existencia de la transgresión y sus responsables”*; el artículo 115, indica: *“La Dirección Nacional de Migraciones procederá disponer la apertura sumario...”*. Además de las facultades señaladas de la ley, para la producción de pruebas, el artículo 118 establece: *“En cualquier estado del sumario y hasta su resolución, el funcionario sumariante podrá ordenar medidas para mejor proveer, de oficio o a petición de parte...”*. El artículo 119, y en referencia a la conclusión del sumario, señala: *“Cumplida ésta etapa (instrucción del sumario), la Dirección Nacional de Migraciones declarará la existencia o inexistencia de la infracción y la responsabilidad del sumario imponiendo en su caso la correspondiente sanción”*.

A su vez, el régimen de recursos contra las mencionadas disposiciones dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones, el artículo 73, señala: *“contra las decisiones de la Dirección, procederá el recurso de reconsideración o revocatoria, cuando: a) se deniegue la admisión, el ingreso o la permanencia de un extranjero; b) se cancele la autorización de residencia temporaria o transitoria; c) se conmine a un extranjero a hacer abandono del país; etc. el citado recurso deberá ser deducido en el plazo perentorio de 10 días hábiles a contar de la notificación, en las respectivas actuaciones administrativas”*. Además, el artículo 78 prevé la apelación por ante el Ministerio del Interior. Agrega, el ya citado decreto 1023/94, en su artículo 120 que: *“...La decisión del ministerio del interior, respecto de la apelación causará ejecutoriedad, no existiendo ulterior recurso”*. Continuando con el reglamento, en su artículo 135 señala que: *“... el cuestionamiento ante la autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto...”*.

De lo expuesto, en el caso de la expulsión del señor De la Torre, surge que: en primer lugar, la Dirección Nacional de Migraciones es quien, a través de presunciones, inicia el sumario; del mismo modo, es el organismo que produce la prueba que considere pertinente, para ello está dotada de innumerables facultades ya señaladas; no obstante, es quien clausura la etapa de investigación y, paralelamente, es quien establece la sanción. Ésta última, repare la Comisión, es la expulsión del territorio, con la imposibilidad de retornar al mismo. Por lo tanto, la situación descripta constituye una afectación al principio de imparcialidad que deben poseer los tribunales o jueces que determinan derechos u obligaciones de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. En otras palabras, no puede entenderse como tribunal imparcial, a aquel que inicia el sumario, produce la prueba; establece la sanción. Por lo demás, es un órgano dependiente del Ministerio del Interior, es decir no se encuentra fuera de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, órgano que, tanto constitucional como convencionalmente, no debe resolver los conflictos que se presentan ante él.

Con todo, el órgano administrativo que ordenó la expulsión del señor De la Torre carece de los requisitos de competencia, imparcialidad e independencia exigida por la CADH en el caso de tribunales que determinan derechos y obligaciones de las personas.

### 1.3. Inexistencia de un control suficiente de la expulsión:

No obstante lo señalado en el punto anterior, en algunos ordenamientos se ha permitido la posibilidad, y teniendo en cuenta la actividad práctica y constante del órgano ejecutivo, que la administración resuelva ciertos conflictos presentados ante ella<sup>125</sup>. Sin embargo, ésta posibilidad otorgada a la administración no significa, de modo alguno, trasladar las funciones judiciales al órgano administrativo, si no que deberá existir un recurso amplio y suficiente ante el poder judicial, quién en última instancia resuelva la determinación de derechos u obligaciones de los individuos<sup>126</sup>. En efecto, entre las limitaciones que se han establecido a la actividad jurisdiccional de los organismos administrativos figura, ante todo, la que obliga a que sus pronunciamientos queden sujetos a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior<sup>127</sup>. Así, el control judicial sobre la determinación de derechos u obligaciones por parte de la administración se exige, entre otras cuestiones, por la incompatibilidad de los procedimientos administrativos con las garantías del debido proceso contenidas en las Constituciones, leyes y tratados sobre derechos humanos<sup>128</sup>.

Es en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia del TEDH, exige que el Estado parte garantice el derecho de recurrirlas ante un tribunal que ofrezca las garantías contenidas en el art. 6 del CEDH, similar, valga remarcar, al artículo 8 de la CADH. Respecto al ámbito de revisión que le compete al tribunal de justicia, los pronunciamientos del TEDH son coincidentes en señalar que el tribunal que revisa decisiones administrativas debe tener una jurisdicción amplia, vale decir, tanto sobre el derecho como sobre los hechos. Ello por cuanto el individuo debe tener la posibilidad de que en definitiva sea un juez, con las debidas garantías de independencia e imparcialidad quien resuelva sobre el mérito de sus pretensiones<sup>129</sup>. Todo ello, cabe

---

<sup>125</sup> La Corte Suprema de la República argentina, reconoció dicha posibilidad en el caso “Fernandez Arias, Elena c/ Poggio, José, del 19 de septiembre de 1960.

<sup>126</sup> Seabra Fagundes, M., O contrôle dos atos administrativos pelo poder judiciário, 5ta. ed., Río de Janeiro, 1979, ps. 122-128; Gonzalez Cosio, Arturo, El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, Méxic, 1976, p. 60 y ss.; NavNegrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, México, 1959; fix-Zanudio, Héctor, Los tribunales constitucionales y los derechos humanos, México, 1980, ps. 135 y ss.; entre otros.

<sup>127</sup> Cosrte Suprema de Justicia, Fallos 311:334

<sup>128</sup> Se pueden señalar entre otras violaciones al debido proceso las reseñadas en el punto 1.2, es decir falta de competencia, de imparcialidad, de independencia.

<sup>129</sup> En el caso “Albert y Le Compte c. Bélgica” los denunciantes eran médicos que alegaban la inexistencia en el orden jurídico interno de una vía legal adecuada para recurrir decisiones disciplinarias adoptadas en su contra en base a los méritos del asunto. Estas decisiones fueron adoptadas por una asociación profesional, las que podían ser recurridas ante un órgano de igual naturaleza que la asociación y finalmente a la Corte de Casación belga. El TEDH manifestó que el CEDH requiere o bien que estas asociaciones cumplan con los requisitos exigidos por el art. 6 o en su defecto, las decisiones deben estar sujetas al control de un órgano judicial que tenga jurisdicción ilimitada (“full jurisdiction”) y cumpla con las garantías prevista en el art. 6.1. Según resolvió el Tribunal en el caso apuntado, el Estado belga violó el artículo 6.1 del CEDH porque las

agregar, teniendo en cuenta que en los sistemas constitucionales europeos, a diferencia de los sistemas constitucionales americanos, permiten por sí la existencia de tribunales administrativos. Los pronunciamientos que sobre esta cuestión ha efectuado el Tribunal Europeo sugieren que el tribunal que revise decisiones adoptadas en sede administrativa, además de revestir las garantías requeridas por el art. 6.1. debe tener una jurisdicción de apelación plena (“*full appellate jurisdiction*”), para controlar lo actuado en punto a la determinación de los hechos y el derecho aplicable, al menos en casos que no involucran cuestiones de política general<sup>130</sup>.

En los supuestos de expulsión, específicamente, el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Ginebra de 1892, puso de relieve la importancia de verificar la legitimidad de la expulsión de extranjeros, a través del establecimiento de un recurso ante un poder independiente del ejecutivo – que es quien ordena la medida – a fin que se pueda verificar si ella resulta contraria a la ley o a un tratado internacional vigente<sup>131</sup>.

En el caso concreto del señor De la Torre y más allá de la violación del artículo 25, que puntualmente se alegará, esto es la violación al derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales judiciales, no ha existido un control amplio, suficiente y efectivo por parte de los órganos judiciales sobre la orden de expulsión decretada por el órgano administrativo. Por lo demás, el procedimiento previsto para la expulsión de extranjeros resulta incompatible con las garantías procesales exigidas por la Convención Americana.

#### 1.4. Violación de las Debidas Garantías:

El señor De la Torre, además de no contar con la posibilidad de acceder a un tribunal judicial, independiente e imparcial, para el control de la decisión administrativa de expulsión, también sufre la violación de las garantías judiciales indispensables: por un lado, no tuvo asesoramiento legal oportuno; por otra parte, tampoco tuvo derecho a presentar pruebas de descargo, además de violarse su presunción de inocencia al decretarse la expulsión en sede administrativa.

Si bien las violaciones señaladas corresponden al numeral dos del artículo 8 de la Convención Americana, que se refiere a las garantías procesales en materia penal, la Corte ha entendido, en su Opinión Consultiva 11, que: “*En materias que conciernen con la determinación de los derechos u obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica*

---

asociaciones profesionales que tenían facultades para entender sobre el mérito del caso, no tramitaban el proceso en forma pública y porque la Corte de Casación que cumplía con los requisitos procedimentales del art. 6.1., sólo podía considerar los aspectos legales del asunto<sup>129</sup>.

<sup>130</sup>El caso “Obermeier c. Austria”, el reclamante había sido expulsado de su empleo por un órgano gubernamental en razón de considerar que tal decisión estaba “socialmente justificada”. A pesar de que era posible recurrir tal decisión ante la Corte Administrativa austríaca sobre la base de que el órgano gubernamental había ejercido su discreción de manera incompatible con el objeto y el fin de la ley, el TEDH entendió que una revisión tan limitada, violaba el artículo 6.1. del CEDHCf. Harris, D J, M O’Boyle y Warbrick, ob. cit., pág. 192.

<sup>131</sup> Instituto de Derecho Internacional, “Anunuaire de l’Institut de Droit International”, Justitia et Pace, 1892/94.

*también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal*”<sup>132</sup>.

En el mismo sentido, el TEDH, en el caso *Albert and Le Compte c. Belgium*, señaló “...los principios establecidos en el párrafo 2 del art. 6 y los previstos en el párrafo 3 del mismo artículo (similar al art. 8.2 de la CADH) son aplicables, *mutatis mutandi*, a los procedimientos disciplinarios sujetos al párrafo 1 (art. 8.1, en nuestro sistema) de la misma manera que en el caso de una persona acusada de una ofensa criminal”.<sup>133</sup>

#### 1.4.1 Falta de asistencia jurídica en el trámite de expulsión:

Desde ésta perspectiva el señor De la Torre fue privado del derecho a una asistencia letrada. Así, la imposibilidad de tener asistencia jurídica, en el momento en el cual el sumario se instruía, imposibilitó por ejemplo, que el señor De la Torre pudiese presentar pruebas de descargo contra las acusaciones. Por otra parte, tampoco contó con asistencia jurídica en el momento de decretarse la expulsión, situación que impidió la impugnación de la resolución, por más que sea administrativa y no se le hubiera permitido ocurrir a la justicia en forma oportuna, aún si hubiese existido un recurso efectivo. Esta situación atenta, evidentemente, contra las garantías del debido proceso reconocidas a los individuos en los tratados de derechos humanos. Los apartados 8.2.c, 8.2.d y 8.2.e del Pacto de San José de Costa Rica, establecen que “(...) *toda persona tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por ley*”. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte IDH<sup>134</sup> y el TEDH<sup>135</sup>. En efecto, señala el Tribunal Europeo “*puede en ocasiones competir a un Estado proveer de esa asistencia jurídica cuando se demuestre el carácter indispensable de ésta para un acceso efectivo a los tribunales, ya sea porque sea legalmente exigida la asistencia letrada, ya sea por la complejidad del procedimiento o del caso*”.<sup>136</sup> Por su parte la Corte IDH, en el caso *Suárez*

---

<sup>132</sup> Corte IDH, OC/11, del 10 de agosto de 1990.

<sup>133</sup> Los peticionarios, en el caso citado, sufrieron una sanción consistente en la suspensión de sus derechos a practicar la medicina por dos años, por parte de tribunales disciplinarios. Albert alegaba que estaban en juego cuestiones penales, tanto la Comisión como la Corte consideran innecesarios decidir si había o no cargos criminales. El TEDH resolvió las alegaciones presentadas por el Dr. Albert, al decir: “el doctor Albert alega también el párrafo 2 u los subpárrafos a, b y d del párrafo 3, pero, en la opinión de la Corte, los principios contenidos en ellos están, para los propósitos presentes, ya contenidos en la noción de juicio justo tal reconocida en el párrafo 1 (similar 8.1 de la CADH); consecuentemente la Corte tendrá en cuenta estos principios en el contexto del párrafo 1” (sin destacado); TEDH, Caso *Albert and Le Compte c. Belgium*, del 10-2-83.

<sup>134</sup> Corte IDH, O/C 11/90, del 10 de agosto de 1990.

<sup>135</sup> TEDH, caso *Airey*, transcripto en “Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 25 años de jurisprudencia 1959-1983”, Cortes Generales, p. 573.

<sup>136</sup> TEDH, caso citado.

Rosero, indica: “*el señor Suárez Rosero no tuvo la posibilidad de preparar debidamente su defensa, ya que no pudo contar con el patrocinio letrado de un defensor público*”.<sup>137</sup>

Conviene reiterar, en esta oportunidad, que la sanción que se le aplicaba al señor De la Torre era la expulsión del territorio y la prohibición de reingresar, con los consecuentes efectos negativos en la relación del señor De la Torre con su familia. Por lo tanto, resultaba ineludible la asistencia letrada.

#### 1.4.2. Violación de la presunción de inocencia en el trámite de expulsión:

Además de las violaciones alegadas del artículo 8 de la CADH el procedimiento administrativo llevado a cabo contra el señor De la Torre viola la garantía de presunción de inocencia.

Por un lado, el artículo 117 del decreto reglamentario n° 1023/94 establece que: “*Si el imputado no presentará descargo, perderá automáticamente ese derecho implicando ello el reconocimiento de las infracciones que se le imputan*”, violando dicha redacción el artículo 8. 2 de la CADH. En efecto, el artículo reglamentario no recepta la garantía señalada al indicar que: ante el silencio del presunto responsable de la ilicitud se lo considerará infractor, y por lo tanto, pasible de ser sancionado. Todo esto, hay que recordar, sin la asistencia jurídica pertinente.

Por otra parte, la garantía de la presunción de inocencia se establece a favor de las personas hasta tanto su culpabilidad sea demostrada por un tribunal competente, imparcial e independiente, en el caso, objeto de la presente denuncia, el señor De la Torre no fue considerado infractor por un juez o tribunal judicial, por lo tanto, hasta que ello no ocurriese el señor De la Torre tenía el derecho a la presunción de inocencia y por lo tanto, derecho a permanecer en la jurisdicción del Estado argentino. En efecto, tal como ha sido señalado, la expulsión no contó con una revisión judicial efectiva al rechazarse el habeas corpus interpuesto.

#### 1.5. Síntesis de las violaciones del artículo 8 (Garantías Judiciales) a raíz la expulsión:

El Estado argentino viola las garantías judiciales del artículo 8. En síntesis, por un lado, el señor De la Torre no tuvo acceso a un tribunal competente, imparcial e independiente de manera efectiva y oportuna para la determinación de sus derechos. En segundo lugar, fueron violadas las garantías procesales durante la tramitación del sumario administrativo, en este sentido, no tuvo la asistencia jurídica necesaria para la defensa de sus derechos, lo cual impidió, entre otras cuestiones, la correspondiente descarga de la prueba presentada en su contra. Con todo, fue declarado infractor, en sede administrativa dejando de lado la presunción de inocencia, y aplicándosele consecuentemente la sanción de expulsión. Esa expulsión, por lo demás, no fue revisada judicialmente por un medio eficaz, al negarle ese carácter al habeas corpus presentado.

---

<sup>137</sup> Corte IDH, caso Suarez Rosero.

2. Violación del art. 25 de la CADH (Recurso sencillo y rápido) en relación a la expulsión:

El estado argentino viola, en perjuicio del señor De la Torre, el derecho a un recurso rápido y sencillo que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

El Artículo 25 de la CADH establece en su numeral 1 “*toda persona tiene derecho a un recurso rápido y sencillo o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que lo amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales*”. A su vez el artículo 14 de la Constitución Nacional establece: “*todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme las leyes que reglamente su ejercicio, a saber ... de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...*”.

En abierta contradicción con el artículo 25, la normativa migratoria citada al alegar la violación del artículo 8, solo se refiere a recursos dentro de la propia administración, con la consiguiente falta del requisito de juez o tribunal competente. Por otro lado, el artículo 135 del decreto 1023/94, señala que “*... el cuestionamiento ante autoridad judicial de la medida de expulsión, suspenderá la ejecución del acto recurrido hasta tanto quede firme*”.

La actuación de la Justicia en este caso no opera como recurso efectivo desde que el magistrado de primera instancia omite suspender la ejecución de la orden de expulsión estando pendiente la impugnación judicial de esa decisión como lo obligaba a hacerlo el propio decreto citado. De tal modo, tanto el juez como la autoridad migratoria que tenía conocimiento de la existencia del hábeas corpus por haber recibido un oficio librado en el trámite, al permitir que la víctima fuera expulsada del país, violan la propia normativa local que mandaba a suspender el acto hasta que la instancia judicial se hubiera agotado. Esta instancia como surge del caso se agota recién con el rechazo del recurso extraordinario dos años después. De tal modo, la víctima, por la inoperancia de la justicia que no le brinda tutela efectiva a sus derechos, y actúan en contra de la propia disposición reglamentaria, es obligado a salir del país dos años antes de que finalizara el trámite de la impugnación judicial.

Es evidente por lo demás que tal situación se produce en parte por la propia deficiencia de la norma que indica cual es el recurso judicial idóneo para impugnar la orden de expulsión, limitándose a definir los efectos de algún posible cuestionamiento judicial. Sin embargo, este no es sentido que le asigna la CADH al recurso judicial previsto en su artículo 25. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que: “*Todo recurso judicial debe ser adecuado y efectivo, esto es idóneo para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos*”<sup>138</sup>.

Ahora bien, en el caso concreto del señor De la Torre, y específicamente, contra la orden de expulsión, se viola el derecho a un recurso judicial rápido y sencillo; en primer lugar, el señor De la Torre no fue notificado de los recursos que se encontraban a su disposición, de haberlos habido, además de no contar, como ya ha sido señalado, con la

---

<sup>138</sup> Corte IDH, Caso Velasquez Rodriguez, sentencia de fondo, del 29 de julio de 1988, párrafos 63, 64 y 66.

asistencia jurídica necesaria en tales situaciones; por otra parte, al ser presentado un recurso ante la justicia, a través de la participación propia de dos letrados en favor de la víctima, el juez interviniente resolvió denegar la presentación por considerar que el hábeas corpus no era la vía para impugnar la expulsión.

En efecto, señala el juez que: “...la vía elegida... no constituye de manera alguna materia de hábeas corpus, toda vez que dicha resolución (la orden de expulsión) emana de autoridad administrativa competente...”<sup>139</sup>. El hábeas corpus había sido interpuesto contra la orden de detención, como más adelante se alegará, y contenía, a su vez, la impugnación de la orden de expulsión<sup>140</sup>.

A su vez, repare la Comisión en lo siguiente, la decisión de la Sra. Juez es del 3 de diciembre de 1996, a las 21:20, por su parte, la expulsión del señor de la Torre, fue llevada a cabo el día 4 de diciembre, a las 00:00. Este hecho nos permite afirmar que mientras duró el trámite judicial, la medida de expulsión no fue suspendida, tal como hubiese correspondido de acuerdo al artículo 135 del decreto reglamentario. Cabe agregar que la resolución de la Jueza remitía en consulta el expediente al tribunal de grado y que no obstante esto, la Dirección Nacional de Migraciones procedió con la expulsión. Demostrando una vez más la violación de las garantías mínimas del debido proceso. En otras palabras, la Dirección Nacional de Migraciones continuó con el procedimiento de expulsión, aún cuando se encontraban supeditados recursos ante órganos judiciales, cabe recordar, únicos órganos éstos facultados para la determinación de derechos y obligaciones.

Por otra parte, y tal como ha sido alegado en la violación del artículo 8, dicha decisión constituía la única posibilidad, por parte del poder judicial, de ejercer un control judicial amplio, suficiente y efectivo, de la decisión administrativa de expulsión. Dicha posibilidad no fue ejercida, con la simple argumentación de que el hábeas corpus no era la vía para efectuar el control judicial suficiente. Así, la Sra. Jueza no analiza la legalidad de la expulsión y, en consecuencia, no efectúa el control judicial de las decisiones administrativas de expulsión.

En otro orden de ideas, la Sra. Jueza, deja de lado las alegaciones de violaciones de derechos, y decide desestimar el recurso con la sola comprobación de que existía una orden de expulsión dictada por autoridad competente, en este caso de la Dirección Nacional de Migraciones.

*En cuanto a la decisión de la Corte Suprema, merece un capítulo aparte la cuestión referida al punto de la abstracción de la sentencia, cuando puede afirmarse que todavía existen derechos vulnerados como ser, la prohibición de entrar al país libremente y la de reunirse con su familia. En efecto, al llegar el expediente judicial a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, éste órgano omite pronunciarse por considerar que el objeto del caso se ha tornado abstracto. Señala la Corte: “Que habiéndose concretado la expulsión*

---

<sup>139</sup> Juzgado Nacional de Instrucción n° 40, Secretaría n° 139, Habeas Corpus a favor de Juan Carlos De la Torre, expediente n° 85.738/96, resolución del 3 de diciembre de 1996.

<sup>140</sup> Cuadra señalar que la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, ha admitido en numerosos casos que la vía del habeas corpus es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión, conf. Fallos de la Corte Suprema: T. 164-344; 204:571; 218-769; entre otros.

del amparado, carece de objeto que la Corte se pronuncie sobre la procedencia del habeas corpus, pues no existe agravio actual que justifique el ejercicio de la jurisdicción por parte del tribunal”<sup>141</sup>. *Ahora bien, la Corte al decidir de esta manera deja sin resolver una cuestión planteada, que constituye de gran importancia para el ejercicio de los derechos del señor De la Torre, esta es la imposibilidad de retornar al país. Cabe recordar que la expulsión decretada, se le prohíbe a Juan Carlos ingresar al país, por más que no sea para visitar a su familia, constituyendo esto de gran repercusión sobre la libertad de circulación y residencia y sobre su derecho a una vida familiar.*

Ahora bien, el punto central es que no se ha respetado el derecho a una decisión razonada sobre la pretensión particular del reclamante que integra el derecho a la tutela judicial efectiva.

Con ello no sólo queremos señalar que el Poder Judicial actuó injustamente o se equivocó en la interpretación de normas de derecho interno, cuestión que por su naturaleza escapa a la autoridad de esta Comisión que, como lo ha afirmado reiteradamente, no es una cuarta instancia.

Si no que además, existe en este caso una arbitrariedad gravísima que afecta el contenido esencial de la garantía de protección judicial definida por el artículo 25 de la Convención. Esta Comisión ha sostenido que “ *el derecho a la tutela judicial efectiva previsto por el artículo 25 no se agota en el libre acceso y desarrollo del recurso judicial. Es necesario que el órgano interviniente produzca una conclusión razonada sobre los méritos del reclamo, que establezca la procedencia o improcedencia de la pretensión jurídica que, precisamente, da origen al recurso judicial. Es mas, esa decisión final es el fundamento y el objeto final del derecho al recurso judicial reconocido por la Convención Americana en el artículo 25, que estará también revestido por indispensables garantías individuales y obligaciones estatales (artículos 8 y 11)*<sup>142</sup>.

De tal modo el derecho a la tutela judicial efectiva comprende específicamente el derecho a una *decisión razonada sobre los méritos del reclamo.*

La Comisión también ha dicho al respecto: “*En primer lugar, la propia lógica interna de todo recurso judicial- también el del artículo 25- indica que el decisor debe establecer concretamente la verdad o el error de la alegación del reclamante. El reclamante acude al órgano judicial alegando la realidad de una violación de sus derechos, y el órgano en cuestión, tras un procedimiento de prueba y de debate sobre esa alegación, debe obligatoriamente decidir si el reclamo es fundado o infundado. De lo contrario, el recurso judicial devendría inconcluso. En segundo lugar, además de inconcluso, el recurso judicial sería abiertamente ineficaz, pues al no permitir el reconocimiento de la violación de derechos, en caso de que ésta se haya comprobado, no sería apto para amparar al individuo en su derecho afectado ni para proveerle una reparación adecuada...*”. Y agrega: “ *En tercer lugar, la Comisión observa que la propia norma del artículo 25 establece expresamente en el inc. 2.a. el derecho de aquél que acude*

<sup>141</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia “De la Torre s/ habeas corpus”, 22 de diciembre de 1998.

<sup>142</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nro. 130/97, Caso: 10.087. Argentina. Párrafo 71.

*al recurso judicial a que “la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso”. Decidir sobre los derechos implica efectuar una determinación entre los hechos y el derecho- con fuerza legal- que recaiga y que trate sobre un objeto específico. Ese objeto es la pretensión particular del reclamante (el destacado es nuestro)...”<sup>143</sup>*

### 2.1 Síntesis de la violación del artículo 25:

*El Estado argentino violó el artículo 25. Por un lado, no provee en su ordenamiento recursos específicos contra la decisión de expulsión. Por otra parte, al intervenir la justicia, en primer lugar, se rechaza la presentación por considerarla improcedente, en segundo lugar, no se ordena la suspensión del procedimiento de expulsión, en tercer término, no se realiza un control judicial suficiente y efectivo. Por último, no se emite una opinión razonada sobre las violaciones alegadas. A su vez, al llegar el caso al órgano máximo del Poder Judicial interno, éste omite pronunciarse al considerar que la cuestión es abstracta, sin tener en cuenta los efectos vigentes de la resolución administrativa. Todo ello en detrimento de los derechos del señor De la Torre.*

### 3. Violación del art. 11. 2 (derecho a la protección de la vida familiar y del art. 17 de la CADH (derecho a la protección familiar) en relación a la expulsión:

La expulsión del señor De la Torre constituye una violación al derecho a la vida privada y a la protección de la familia garantizado por la CADH. En efecto, las autoridades administrativas al decidir la medida no tuvieron en cuenta los lazos familiares y afectivos que había construido Juan Carlos en territorio argentino. Un agravamiento de éste hecho, cabe recordar, es la prohibición existente de retornar a la jurisdicción del Estado, con la consecuente imposibilidad de visitar a su familia. Esta situación, como podrá observar la Comisión, constituye una grave intromisión del Estado en la vida privada y evidente desprotección del vínculo familiar. Asimismo, la detención y la incomunicación sufrida durante la misma, así como la falta de traslado de los cargos y la rapidez con la que se produjo la expulsión, provocó en el interior de la familia el total desconocimiento de la verdadera situación de su allegado.

La CADH establece en su artículo 11.2: “Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia...”, a su vez el artículo 17.1 señala: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado”. Al respecto, el TEDH señaló: “...conforme a un principio de Derecho internacional firmemente establecido, los Estados tienen el derecho de controlar la entrada de los no nacionales en su territorio, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de los tratados suscriptos por ellos”, y añadió: “no se puede excluir que medidas tomadas en el ámbito de la inmigración sean susceptibles de vulnerar el derecho al respeto a la vida familiar del art. 8 (art. 11.2 de la CADH)...”<sup>144</sup>. Con relación a la incomunicación

---

<sup>143</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe citado.

<sup>144</sup> TEDH, sentencia en el asunto Abdulaziz, Cabales y Balkandali c/ Reino Unido, del 28 de mayo de 1985, serie A, n°94, p. 31-32, pár. 60. El Tribunal Europeo siguió mateniendo tal doctrina: caso Moustaquin c/ Bélgica, 18 de febrero de 1991; caso Beldjoudi c/ Francia, 26 de marzo de 1992; caso Nasri c/ Francia, 13 de julio de 1995, caso Boughanemi c/ Francia, 24 de abril de 1996.

sufrida durante la detención la Comisión argumentó: “no solo afecta seriamente el estado mental de las personas detenidas sino que importa además proyectar el castigo contra los miembros de sus familias”.<sup>145</sup> Cabe agregar que la vigencia de estos artículos no están sujetos a ningún tipo de restricción convencional específica.

De lo expuesto el Estado suprime de manera arbitraria el derecho a la vida familiar y, a su vez, no protege a la familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad, del Señor Juan Carlos De la Torre.

## B. VIOLACIONES DERIVADAS DE LA DETENCIÓN:

1- Violación del artículo 7 (Libertad Personal) de la CADH en relación con la detención:

*1.1 La detención sin autorización judicial es contraria al articulado de la Convención Americana:*

*El Artículo 7.5 de la Convención establece que “Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso...”*

*La detención de Juan Carlos De la Torre en la Ley General de Migraciones (22.439) y su decreto reglamentario (1023/94) que posibilitó a esa autoridad administrativa, a proceder con la detención del encausado, sin una orden judicial que así lo estipulara. Es manifiesta la confrontación que emana de esa Ley con la Convención Americana, ya que no sólo es la propia autoridad administrativa la que realiza la detención sino que además será también ella la que determine la expulsión de todo extranjero fuera del país.*

*La Corte IDH en el caso Suárez Rosero<sup>146</sup> ha entendido que por la conjunción de los artículos 7.2 “Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas”, 7.3 “Nadie puede ser sometido a prisión o encarcelamiento arbitrarios”, y conforme al caso Gangaram Panday “nadie puede ser privado de su libertad sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)”<sup>147</sup>; al evaluar los requisitos formales de la Constitución Política del Ecuador en su artículo 22.19 inciso h “(n)adie será privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente...”<sup>148</sup>, que en iguales condiciones establece la Constitución Nacional Argentina en su artículo 18 “... Nadie puede ser...arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente...” la Corte estableció que la detención debió haberse realizado “...en virtud de orden emitida*

<sup>145</sup> Comisión I.D.H., Informe Anual 1981-82, Uruguay, página 29, párrafo 4.

<sup>146</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 42.

<sup>147</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 43.

<sup>148</sup> *Ibidem*

por una autoridad judicial competente...”<sup>149</sup>. Si aplicamos el mismo criterio que usó la Corte IDH, al caso en cuestión, podríamos decir que la detención que practica la autoridad administrativa, amparada en la ley (22.439) y su decreto reglamentario (1023/94), no sólo viola la propia Constitución Nacional Argentina, sino también los artículos 7.3 y 7.4 de la Convención. La detención de Juan Carlos De la Torre resulta arbitraria por no cumplirse con las exigencias formales. Además conforme al fallo Giroidi la Corte Suprema de Justicia de la Nación del Estado Argentino declaró que la jurisprudencia de la Corte IDH “... debe servir como guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida que el estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana”<sup>150</sup>.

*1.1.1 La falta de traslado ante la autoridad judicial y la incomunicación del detenido violentan la Convención Americana:*

*El artículo 7.5 de la Convención claramente dispone que “Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer funciones judiciales...”. Es decir, que la autoridad judicial deberá verificar los presupuestos de legalidad de la medida de la detención. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Sr. De la Torre nunca fue llevado sin demora ante una autoridad judicial para que la misma ejerciera sus funciones judiciales. En ningún momento fue trasladado ante la presencia de un juez para que pudiera en forma personal ser oído y ofrecer su descargo.*

*La juez de primera instancia solamente se limitó a solicitar de la Dirección Nacional de Migraciones que le remitieran el expediente para informarse sobre lo dispuesto por esa autoridad.*

*La Corte IDH en el caso Suárez Rosero sostuvo que en relación con la falta de hacer comparecer a la persona detenida ante una autoridad judicial durante el proceso implica, categóricamente, que “... esa omisión por parte del Estado constituye una violación al artículo 7.5 de la Convención Americana”<sup>151</sup>.*

*Desde el momento en que se produce la detención de Juan Carlos De la Torre, 28 de noviembre de 1996, hasta que se comunica con su defensor, 3 de diciembre de 1996, el mismo no había tenido oportunidad de ponerse en contacto con alguien que lo defendiera ni había sido informado de las causas de su detención, es decir, que durante el tiempo que estuvo incomunicado, no se le permitió designar un abogado para que lo representase como así tampoco se le comunicaron los cargos de su detención. Dicha incomunicación violenta tanto el artículo 7.4 de la Convención que prescribe “Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella” como así también el derecho a defenderse o de ser asistido por un defensor de las imputaciones que se le acusan (artículo 8.2, c, d y e de la Convención Americana).*

---

<sup>149</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 44.

<sup>150</sup> CSJN, Giroidi Horacio D., 7 de abril de 1995.

<sup>151</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 56.

*La Corte IDH ha sido muy contundente al establecer que “La incomunicación es una medida de carácter excepcional que tiene como propósito impedir que se entorpezca la investigación de los hechos. Dicho aislamiento debe estar limitado al período de tiempo determinado expresamente por la ley. Aún en ese caso el Estado está obligado a asegurar al detenido el ejercicio de las garantías mínimas e inderogables establecidas en la Convención y, concretamente, el derecho a cuestionar la legalidad de la detención, y la garantía del acceso, durante su aislamiento, a una defensa efectiva”<sup>152</sup>.*

*En el caso concreto, el Sr. De la Torre, en ningún momento pudo durante su incomunicación cuestionar la legalidad de la detención ni tuvo acceso a una defensa efectiva. Es más, podríamos llegar a hablar de un plazo excesivamente corto que brindó el Estado, para que el inculpado pudiera comunicarse en forma libre y privada con su defensor<sup>153</sup> y en adición, para que pudiese preparar en forma adecuada su defensa.*

*Cabe agregar, que conforme al principio pro homine sentado en la Opinión Consultiva 5/85<sup>154</sup>, debe realizarse siempre la interpretación de las normas de derechos humanos en sentido más favorable al hombre, vale decir, que se aplicará el derecho más favorable. Sin perjuicio de lo anteriormente expresado, podemos traer a colación que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, ratificada por la Argentina, señala el derecho de todo extranjero sin importar su condición migratoria, a comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenido y contempla a su vez la obligación a cargo del Estado en cuyo territorio ocurre la detención de informar al extranjero sobre su derecho a recibir asistencia consular. No surge del caso en cuestión que Juan Carlos De la Torre haya ejercido su derecho de comunicarse con un funcionario consular del Uruguay, ni que la Argentina haya cumplido con la obligación de informarle sobre su derecho a recibir asistencia consular.*

*Por último y en otro orden de ideas, el artículo 7.5 también contempla el derecho ser juzgado en un plazo razonable o a ser puesto en libertad durante la tramitación del proceso. Situaciones que, ni una ni la otra, se contemplan en el referido caso.*

*El Estado Argentino, no cumplió con su deber de llevar a Juan Carlos De la Torre ante un juez competente para que tramitara su caso. Es éste quien no puede dejar de oírlo antes de resolver sobre su situación procesal. En el caso de referencia, cuando la causa fue remitida al órgano judicial competente, fue el propio juez de primera instancia, que al desestimar sin más trámite el habeas corpus deducido, imposibilitó al inculpado con el derecho de oponer su defensa, de ser oído, de presentar pruebas, etc., es decir, se vio menoscabado en el ejercicio pleno de sus derechos contemplados en la Convención Americana.*

## *1. 2 El instituto de control judicial de la detención:*

---

<sup>152</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 51 (destacado nuestro).

<sup>153</sup> La Corte IDH en el caso Suárez Rosero, en su “... sentencia consideró una violación autónoma de los derechos garantizados en la Convención la imposibilidad de comunicarse libre y privadamente con el defensor que tuvo lugar... luego del plazo de incomunicación” Citado en El fallo “Suárez Rosero”, Nueva Doctrina Penal, Ed. Del Puerto, Bs. As., t-1998/B, pág.645.

<sup>154</sup> Corte IDH, OC-5/85, párrafo 52.

*El artículo 7.6 de la Convención, establece que “Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto, o detención y ordene su libertad si el arresto, o la detención si fueran ilegales.<sup>155</sup> En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona”.*

*En estas situaciones, y en el caso en cuestión, el instituto que garantiza tal derecho es el del hábeas corpus. Así lo ha sostenido la Corte Suprema de justicia de la Nación Argentina, máxima autoridad judicial, al establecer que la vía del hábeas corpus, consagrado en el artículo 43, último párrafo, de la Constitución Nacional Argentina, es el remedio procesal idóneo para garantizar el control judicial de una expulsión (fallos: 164:334; 204:571; 218:769; entre muchos otros).<sup>156</sup> Como así también, se ha expresado la CIDH en la Opinión Consultiva 8/87 al referirse a “... que ni aún bajo una situación de emergencia el hábeas corpus puede suspenderse o dejarse sin efecto...”<sup>157</sup>. Además señaló que “... Sostener lo contrario, esto es que el Poder Ejecutivo no se encontraría obligado a fundamentar una detención o prolongar; ésta indefinidamente durante situaciones de emergencia, sin someter al detenido a la autoridad de un juez que pueda conocer de los recursos que reconocen los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención importaría, en concepto de la Comisión, atribuirle al Poder Ejecutivo las funciones específicas del Poder Judicial, con lo cual se estaría conspirando contra la separación de los poderes públicos que es una de las características básicas del estado de derecho y los sistemas democráticos”.<sup>158</sup>*

*Por lo recién expuesto, se puede sostener, que si tal control judicial es necesario aún en casos de emergencia, el mismo resulta indispensable en el caso que nos ocupa, más cuando no se registra ningún tipo de emergencia. En adición a ésta postura, la Corte IDH, ha expresado que “los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son aquellas garantía judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad den una sociedad democrática...”<sup>159</sup>.*

*La Corte IDH, a su vez sostiene, que “... el derecho del hábeas corpus debe ser garantizado en todo momento a un detenido, aún cuando se encuentre bajo condiciones excepcionales de incomunicación legalmente decretada”.<sup>160</sup> Durante el tiempo que Juan Carlos de la Torre se encontró incomunicado (desde el 28 de noviembre de 1996 hasta el 3 de diciembre del mismo año), no fue garantizado su derecho a presentar un hábeas corpus. Ese derecho recién pudo hacerse efectivo cuando la autoridad administrativa comunicó su decisión de expulsarlo del país, el día 3 de diciembre de 1996. Desde ya que no es casual*

---

<sup>155</sup> Resaltado nuestro.

<sup>156</sup> De la Torre, Juan Carlos, s/ Habeas Corpus, C.S.J.N., 22/12/98.

<sup>157</sup> Corte IDH, OC/8-87, párrafo 12.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> Corte IDH, Caso “Loayza Tamayo”, 17/9/97, párrafo 50.

<sup>160</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 59.

*que el hábeas corpus presentado en favor del inculpado haya sido en la misma fecha, 3 de diciembre de 1996, a escasas horas de anoticiarse del hecho en proceso de la expulsión.*

*Por otro lado, es importante recalcar que el recurso del artículo 7.6 de la Convención Americana, debe ser eficaz, debido a que su objeto es el de obtener una pronta decisión judicial sobre la legalidad del arresto o la detención, es decir, que no se satisface el derecho garantizado en el mencionado artículo con la mera existencia formal del recurso.<sup>161</sup>*

*La eficacia que encontramos en la jurisprudencia de la Corte IDH, refiere a que:*

*“El hábeas corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido es esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.<sup>162</sup>*

*Vale decir, que la efectividad a que hace referencia el recurso del artículo 7.6 citado, se corresponde no sólo conque el juez correspondiente verifique la legalidad de la medida, sino también, con la presencia en persona del inculpado. Situación que como hemos aclarado en el punto 2.1.1 de ésta denuncia, no se ha dado en éste caso.*

*Por otro lado, podemos decir que si la garantía del hábeas corpus sirve para asegurar el derecho a la libertad personal, de nada serviría este noble derecho, inherente al ser humano, si no se lo protegiera. Pero además, esa protección o garantía debe ser un medio idóneo y efectivo para que los derechos que protege no se vean vulnerados en cualquier circunstancia. Es decir, que en el caso en cuestión, si bien se planteó la acción correspondiente (el hábeas corpus), la misma no fue efectiva, no cumplió con el objeto de su creación.*

*La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, última instancia nacional, al considerar abstracta la cuestión sometida al proceso, debido a que De la Torre había sido expulsado y no encontraban entonces un derecho violentado en forma actual, vulnera la acción de hábeas corpus y por eso deja de ser un recurso efectivo.*

### C. NO DISCRIMINACIÓN:

El artículo 1 de la CADH establece: “Los Estados partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna

---

<sup>161</sup> Corte IDH, Caso “Suárez Rosero”, 12/11/97, párrafo 63.

<sup>162</sup> Corte IDH, OC/8-87, párrafo 35.

por... el origen nacional...”. Empero, el Estado, como se ha observado a lo largo de la presente denuncia, demuestra el incumplimiento del presente artículo.

El artículo transcrito deja en claro una de las intenciones de la Convención: esto es la universalidad de los derechos humanos. En efecto, el segundo párrafo del Preámbulo de la CADH reconoce: “que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana...”. En el mismo sentido, el artículo primero de la CADH extiende su protección a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado parte. Asimismo, agrega el propio artículo la prohibición de la discriminación en el goce de los derechos y libertades protegidos por la Convención basadas en el origen nacional. Por lo tanto los extranjeros se benefician con los mismos derechos que los nacionales de un Estado parte. La Corte IDH ha señalado: “el objeto y fin de la Convención no son el intercambio recíproco de derechos entre un número limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad”<sup>163</sup>. Así, al igual que los nacionales, los inmigrantes disfrutaban de las garantías procesales, del derecho a un recurso sencillo y rápido, del derecho a libertad de circulación y, salvo en lo concerniente a los derechos civiles y políticos vinculados directamente con la nacionalidad, a los demás derechos consagrados por la Convención.

Ahora bien, el Estado, sin embargo, no garantizó el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención, señalados en la presente denuncia, al Sr. De la Torre como consecuencia directa de su condición de inmigrante.

#### V. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD:

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resolvió el recurso extraordinario planteado es de fecha 22 de diciembre de 1998.

La materia de la presente petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional.

#### VI. PETICION:

El Estado Argentino ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por tanto está obligado a respetar y garantizar los derechos que en ella se reconocen.

*De la narración de los hechos resulta evidente la responsabilidad del Estado, en la violación del derecho de las garantías judiciales, así como también el deber de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención.*

Por lo anteriormente expuesto, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) denuncia la violación de la Convención por parte del Gobierno Argentino, y respetuosamente solicita a la Comisión:

---

<sup>163</sup> Corte IDH, O/C 2, del 24 de septiembre de 1982, párrafo 27.

1. Que inicie el trámite del caso que se denuncia de acuerdo con los artículos 46 a 51 de la Convención y 19 de Reglamento de la Comisión; y consecuentemente se de traslado de la denuncia al Gobierno de Argentina de acuerdo con lo establecido por el artículo 48 de la Convención.

2. Que declare a la argentina en violación de los artículos 7. 2 y 5, 8, 11.2, 17 , 1.1 y 2 de la Convención; y disponga la reparación de las consecuencias y el pago de una justa indemnización de acuerdo a lo establecido en el artículo 63 de la Convención.

Solicitamos finalmente, que las futuras comunicaciones se realicen a las oficinas del CELS: Rodríguez Peña 286 1er. Piso, tel. 54 11 4371 9968, fax. 54 11 4375 2075.

Aprovechamos la oportunidad para manifestarle nuestros sentimientos de la más alta estima y consideración.

Víctor Abramovich

Abogado CELS

Martín Abregú

Director Ejecutivo

## **V. Identificación y ficha técnica de organizaciones de inmigrantes peruanos y bolivianos radicados en Argentina, organizaciones que trabajan con inmigrantes y organismos de derechos humanos.**

### *Indice*

1. Introducción
2. Organizaciones de la Comunidad boliviana
3. Organizaciones de la Comunidad peruana
4. Organizaciones que trabajan con inmigrantes de ambas comunidades
5. Principales organismos argentinos de derechos humanos
6. Análisis de las entrevistas realizadas
7. ANEXO I: “ Corpus de entrevistas”

### **1. Introducción**

Para realizar el trabajo de identificación de las organizaciones de inmigrantes que trabajan con peruanos y bolivianos radicados en Argentina se comenzó por contactar aquellas organizaciones con las que el CELS se ha asociado históricamente para emprender iniciativas relacionadas a la materia.

Estas organizaciones son:

- Comisión Católica para las Migraciones (CCM)
- Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes (CAREF)
- los organismos de derechos humanos

Ni CCM ni CAREF tenían un listado actualizado de organizaciones de las comunidades peruana y boliviana. Debido a ello para comenzar realizamos entrevistas en los respectivos consulados. Ambos consulados se limitaron a dirigirnos a aquellas organizaciones que ya conocíamos: CAREF y la CCM.

A partir de un antiguo listado existente, se intentó contactar a las organizaciones para realizar entrevistas. En esta lista inicial figuraban seis organizaciones de la colectividad peruana, de las que dos fueron imposibles de contactar (Agrupación Artística Nuevos Aires del Perú y Asociación Perú Club Privado). Por otra parte concertar las entrevistas con las restantes cuatro requirió numerosas llamadas. Esto se debe a que (como

surge de la ficha de las organizaciones) éstas generalmente no funcionan en forma permanente y solo excepcionalmente tiene una oficina donde encontrarlas.

Sin embargo, una vez localizada, ninguna organización se negó a ser entrevistada y todas dedicaron el tiempo requerido y se mostraron muy interesadas por la investigación.

Las entrevistas fueron hechas de acuerdo a un cuestionario preestablecido que se utilizó como guía (lamentablemente las entrevistas no fueron grabadas). En algunos casos las personas entrevistadas no contestaron todas las preguntas.

A continuación se presenta un listado de las organizaciones entrevistadas y un análisis sintético de las respuestas recibidas, por último se presentan las fichas de las entrevistas realizadas.

## **2. Organizaciones de la Comunidad boliviana**

*\*FIDEBOL. Federación Integrada de Entidades Bolivianas*  
Dr. Kushner  
Av. Centenera 2919 CP.1437  
Tel. fax. 54 11 49189400  
Email: [danijshe@ciudad.com.ar](mailto:danijshe@ciudad.com.ar)  
Atención: oficina permanente  
Actividades: asesoramiento jurídico, actividades deportivas, promoción de atención médica.

*\*FACBOL. Federación de Asociaciones de la Colectividad Boliviana*  
Charrúa 2900 CP 1437 Buenos Aires Argentina  
Tel.54 11 4626-2890  
Fax: 54 11 44573332  
Atención: reunión quincenal  
Actividades: asistencia en trámites de documentación, actividades culturales, eventos deportivos, programa radial.

*\*Contacto Boliviano (periódico)*  
Paraguay 950, CP. 1057 Buenos Aires. Argentina  
Tel. 54 11 43273864  
Atención: oficina permanente

*\*Vocero Boliviano (periódico)*  
Sara V. Rocha Sanchez  
Chile 1465, P.B. "J". CP. 1098 Buenos Aires. Argentina o La Fuente 5653, piso 1 dep. 2 CP. 1875 Wilde Provincia de Buenos Aires Argentina  
Teléfono Fax: 54 11 4 383-6640 o 54 11 4 206-8899 o 54 11 15.4 0220667  
Email: [voceroboliviano@ciudad.com.ar](mailto:voceroboliviano@ciudad.com.ar).  
Página web en preparación (hasta fin de 1999)  
Atención: oficina permanente

### **3. Organizaciones de la Comunidad peruana**

*\*Centro Cultural Peruano. CCP*

Gral. Urquiza 383 1er. Piso CP1215 Buenos Aires. Argentina

Tel fax. 54 11 4957 1447

Atención: todos los días después de las 18 hs. Día de reunión: jueves a las 19.30 hs.

Actividades: difusión de la cultura peruana, acercamiento entre la comunidad peruana y la local. Un área del CCP, la Comisión de Ayuda al Inmigrante, colecta víveres, ropa, mantas e intenta actividades de asistencia al inmigrante en situaciones de urgencia.

*\*Club Social Manco Capac*

Juan D. Perón 3953, piso 2do. of. 16. CP. 1198. Buenos Aires. Argentina

Tel. 54 11 4983 3098

Fax: 54 11 4962 6511

Atención: reuniones periódicas, es necesario contactarlos para saber la fecha y el lugar.

Actividades: club social y deportivo, seminarios de integración.

*\*Kaymillajtay*

Simon Medrano, director

Av. Rivadavia 3033 Piso 4 "38" CP. 1203

Tel. 54 11 48639582

Email:kaymillajtay@hotmail.com

Atención: reuniones semanales

Actividades: difusión de la cultura peruana.

*\*Asociación de Residentes Peruanos "Siglo XXI"*

Segundo Flores y Eduardo Vars

Saavedra 1111 CP 1229 Buenos Aires Argentina

Tel. 54 11 49435547

Atención: reuniones quincenales.

Actividades: conferencias sobre la cultura peruana, actividades tendientes a la integración y la no discriminación.

*\*Asociación Cristiana "Pablo Besson"*

Malena Riveron, Presidenta

Paraná 736, 2 piso, Oficina 4, CP 1017. Buenos Aires. Argentina.

Tel. fax.54 11 4811- 7982 (telefax)

Atención: concertar entrevista

Actividades: servicio jurídico gratuito, asesoramiento en documentación.

*\*Asociación de Damas Peruanas en la República Argentina*

Carmen De Steimann, presidenta

O'Higgins 2154, CP. 1428 Buenos Aires

Tel. 54 11 4781-4300

Fax.54 114781-9970

Atención: participan de la reunión de los jueves en el CCP

Actividades: asistencia social a través de la Comisión de Ayuda al Inmigrante.

*\*Asociación de Médicos Peruanos*

Carlos Castillo Vizcarra, presidente actual

No tienen sede. Se reúnen en casas o en la facultad de medicina.

Tel. 54 11 4543-5639

Atención: reuniones mensuales.

Actividades: culturales y científicas.

*\*"Somos Peru" (periódico)*

Dora Chunga Añazco

Corrientes 2451, c/o "Argenper" (agencia mensajería). CP. 1046. Buenos Aires, Argentina

Tel.54 11 49513230

Fax 54 11 49546590

Email [aguilas@ssdnet.com.ar](mailto:aguilas@ssdnet.com.ar)

Atención: oficina permanente

*\*Gaceta del Perú (Periódico)*

Emilio Calderón, director

Rodríguez Peña 36 piso 2 E (*por favor no publicar esa dirección*)

Tel. fax. 54 11 43740506

Email: [miredm@infovia.com.ar](mailto:miredm@infovia.com.ar)

Atención: oficina permanente

#### **4. Organizaciones que trabajan con inmigrantes de ambas comunidades**

*\*Comisión Católica Argentina de Migraciones. (CCM)*

Entrevista con el Padre Ildo Gris.

Laprida 930, CP. 1187. Buenos Aires. Argentina.

Atención: martes y jueves de 10 a 14 hs.

tel. 54. 11 4963-6889, 4962-2663, fax.4962-8175

Email: [fccamiga@satlink.com](mailto:fccamiga@satlink.com)

Actividades: asistencia social, apoyo en los trámites de documentación, sensibilización de la sociedad sobre la problemática del inmigrante.

*\*Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*

Entrevista con Lic. Lelio Mármora .

Callao 1033, piso 3. CP 1023. Buenos Aires. Argentina

Tel.54 11 4812-6058

Atención: oficina permanente

Actividades: cooperación con el gobierno en programas migratorios, capacitación en materia de políticas migratorias.

*\*Federación Argentina de Colectividades (F.A.C.)*

Alberto Abraham Szwarc (15.4 423-7397)

Av. Antártida Argentina 1355 (C.P. 1104) Buenos Aires Argentina

Atención: oficina permanente

Actividades: apoyo a las organizaciones e a las comunidades, asistencia en los trámites de documentación, lucha contra la discriminación.

*\*Central de trabajadores Argentinos. CTA. Departamento de Migraciones.*

Mariano Sanchez Toranzo, director

Independencia 766 CP. 1099 Buenos Aires. Argentina

Tel. 54 11 43005986/5835/5334/4170, 54 11 15407 859 60

Fax 54 11 4300 1015

Email: [cta@rcc.com.ar](mailto:cta@rcc.com.ar)

Atención: no es una oficina permanente. Atienden consultas los viernes a las 17 hs. en CTA.

Actividades: asistencia legal, concientización dentro de la organización sobre la problemática del inmigrantes y la creación de vínculos de solidaridad, promoción de políticas públicas favorables a los inmigrantes.

*\*CAREF. Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes*

J. Bautista Alberdi 2240. CP. 1406 Buenos Aires. Argentina

Tel. 54 11 4613-6162

Fax. 54 11 4613-4992

Email [caref@wamani.apc.org](mailto:caref@wamani.apc.org)

Atención: lunes a viernes de 9 a 15 hs. Servicio Social martes y viernes de 14 a 17 hs.

Actividades: Servicio Social: orientación jurídica y asistencia psico-social, capacitación y promoción; investigación y difusión.

## **5. Principales organismos argentinos de derechos humanos**

Los organismos de derechos humanos de Argentina no tienen en la actualidad un programa o área dedicados exclusivamente a la protección de los derechos de los inmigrantes.

Sin embargo, en numerosos casos, los organismos actúan conjuntamente en apoyo a determinadas personas (por ejemplo el caso del matrimonio peruano Mera Collazos cuya extradición fue solicitada por Perú) o para hacer conocer al gobierno y a la opinión pública su parecer sobre determinada situación o propuesta (como sucedió en el caso del proyecto de ley de migraciones del Poder Ejecutivo Nacional).

*\*Abuelas de Plaza de Mayo*

Corrientes 3284 CP. 1193 Buenos Aires Argentina

Tel. fax. 54 11 48661717

Email [abuelas@tournet.com.ar](mailto:abuelas@tournet.com.ar)

*\*Asamblea Permanente por los Derechos Humanos*  
Callao 569 PB “15”. CP 1022 Buenos Aires Argentina  
Tel. 54 11 4374 4382  
Fax. 54 11 4814 3714

*\*Familiares de desaparecidos y detenidos por razones políticas*  
Riobamba 34. CP 1025 Buenos Aires Argentina  
Tel. 54 11 4 953-5646  
Fax. 54 11 4963 3060

*\*Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos*  
José María Moreno 873 PB. CP 1424 Buenos Aires Argentina  
Tel.Fax. 54 11 4922 5101  
Email: [medh@arnet.com.ar](mailto:medh@arnet.com.ar)

*\*Liga Argentina por los Derechos del Hombre*  
Corrientes 1785 2 do. “C”. CP 1042 Buenos Aires Argentina  
Tel. fax. 54 11 4371-8066/67  
Email. [liga@overnet.com.ar](mailto:liga@overnet.com.ar)

*\*Servicio de Paz y Justicia SERPAJ*  
(los mismos datos para Madres de Plaza de Mayo. Línea Fundadora)  
Piedras 730. CP 1070 Buenos Aires Argentina  
Tel 54 11 4361 5745  
Fax. 54 11 4361 5745  
Email. [serpaj@serpaj.wamani.appc.org](mailto:serpaj@serpaj.wamani.appc.org)

## **6. Análisis de las entrevistas realizadas**

Las conclusiones a las que se puede llegar a partir de las entrevistas realizadas tienen una limitación que necesario recordar al comienzo. Como dijimos al inicio de esta sección, no existe un registro actualizado de las organizaciones de las colectividades boliviana y peruana. Ni siquiera las federaciones (FIDEBOL, FACBOL y FAC) nos proporcionaron esa información que les fue solicitada. Esto hace que nuestras conclusiones solo puedan aplicarse al universo de organizaciones que fue posible entrevistar.

Aparentemente la situación no es la misma en el caso de la comunidad boliviana y la peruana. La comunidad boliviana es más antigua y ha logrado un grado mayor de organización. Esto se observa a partir de la existencia de federaciones, incluso existen dos federaciones a raíz de los problemas políticos al interior de la colectividad.

Por su parte, en la colectividad peruana existe una marcada diferencia entre las organizaciones creadas por los migrantes más antiguos (Damas Peruanas, Centro Cultural Peruano) y las más recientes como la Asociación de Residentes Peruanos Siglo XXI.

Si bien las organizaciones más antiguas se preocupan por la situación de las personas recién llegadas, no comparten sus problemas, generalmente se trata de personas que tienen documentación argentina y gozan de cierto bienestar económico.

Pareciera, a partir de este relevamiento, que la inmigración peruana más reciente aún no ha creado organizaciones para su defensa y protección demasiado sólidas.

Varias organizaciones peruanas se refirieron a las dificultades que encontraron para la creación de una federación.

La mayoría de las personas entrevistadas contestó que su comunidad era víctima de discriminación. Sin embargo en algunos casos destacaron que la discriminación no se dirigía exclusivamente a los inmigrantes sino a las personas de bajo recursos independientemente de cuál fuera su nacionalidad.

Todos manifestaron su preocupación por la situación de los niños en las escuelas, ya que si bien actualmente se inscribe a los niños sin documento argentino en los cursos, no se les otorgan los certificados correspondientes por los estudios realizados y aprobados.

Algunas de las organizaciones entrevistadas demostraron su preocupación por la discriminación de los chicos en las escuelas, en algunos casos por parte de las maestras y en otros de los compañeros -con la complicidad de los docentes.

Las respuestas en relación al servicio que prestan los consulados no fueron uniformes. Muchas organizaciones contestaron que en los consulados hay pocas personas para atender demasiadas consultas. Sin embargo otros se quejaron enérgicamente de la atención de los consulados (CCM, Kamillajtay, Asociación de Residentes Peruanos Siglo XXI, Damas Peruanas, Somos Perú) especialmente del trato que le dan a las personas que se acercan a consultar. El CCP por su parte dijo que el consulado peruano en Argentina era el consulado peruano que más recaudaba y que no brindaba a las personas un servicio acorde a las tasas que cobraba para la realización de los trámites.

Nos llamó la atención la falta de relación de las organizaciones con otras organizaciones en sus países de origen. En este sentido una de las excepciones es el convenio firmado por el Colegio de Abogados de Lima con la Federación de Colegios de Abogados de Argentina (FACA) para la atención jurídica gratuita a las personas peruanas en Argentina. Esta iniciativa merece ser destacada como una forma de interrelación entre organizaciones en Perú y Argentina sin embargo hasta la actualidad el convenio no ha sido implementado por los colegios de abogados.

Muy pocas organizaciones entrevistadas plantearon acciones claras para influir en la toma de decisiones sobre el tema migratorio. Preguntados sobre actividades en relación con las autoridades algunos contestaron que se habían manifestado en contra del proyecto de ley del Poder Ejecutivo. En este punto es importante destacar que es muy distinta la postura de la CCM, CAREF o de la OIM que son interlocutores habituales de las autoridades en temas migratorios. En este aspecto es alentadora la creación del Departamento de Migraciones dentro de la Central de Trabajadores Argentinos. Si bien este departamento aún no ha logrado organizar un plan de acción definido, sí ha servido para incorporar el

tema migratorio y el debate sobre el papel de la migración en el mercado del empleo en el ámbito gremial.

## **7. ANEXO I: “ Corpus de entrevistas”**

### **1.**

#### **Nombre de la organización:**

CAREF. Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Refugiados y Migrantes

#### **Dirección:**

J. Bautista Alberdi 2240. CP. 1406 Buenos Aires. Argentina

#### **Teléfono**

54 11 4613-6162

#### **Tel/fax**

54 11 4613-4992

#### **Email**

[caref@wamani.apc.org](mailto:caref@wamani.apc.org)

#### **Página web**

No

#### **Autoridades :**

Lic. Violeta A. Correa    Coordinadora General del Programa  
Lic. Gabriela Liguori    Trabajadora Social. Responsable del Programa de  
Asistencia y  
Orientación a migrantes

#### **Forma de funcionamiento** (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Horario de Oficina: Lunes a Viernes de 9 a 15 hs.

Horario de Atención del Servicio Social: Martes y Viernes 14 a 17 hs.

Programa Mujeres Migrantes : Domingos 14 a 17 hs. (grupo abierto)

Foro de Refugiados: Viernes 16 a 18:30 (grupo cerrado)

#### **Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

Inscripta en la inspección General de Justicia como Asociación Civil sin fines de lucro con el N° 24/97

#### **Grupo al que representa**

Caref es un organismo cuyo origen y desarrollo está vinculado con un grupo de Iglesias Evangélicas de Argentina. La población con la que trabaja está constituida por inmigrantes y refugiados.

#### **Antigüedad**

La institución fue creada en el año 1973.

### **Actividades que realiza la organización**

El programa institucional tiene tres ejes sobre los que se desarrollan los distintos proyectos:

#### *Servicio Social:*

El servicio social se realiza a través de la atención individual y grupal.

Desde lo individual incluye el *Proyecto de Orientación y Asistencia* a familias inmigrantes que básicamente se orienta hacia el: asesoramiento y orientación jurídica, asistencia psico-social.

Desde la modalidad de grupo incluye el trabajo orientado a las:

*Mujeres Inmigrantes*. Proyecto interdisciplinario destinado a la promoción de mujeres inmigrantes. El proyecto tiene como uno de sus ejes el acompañamiento pastoral.

*Refugiados*. Proyecto destinado a colaborar en la consolidación de un *Foro de Refugiados* que a través de la participación grupal realizan tareas vinculadas a la difusión de su situación, así como construyen proyectos que ayudan a su inserción laboral.

#### *Capacitación y Promoción*

Se desarrollan diferentes actividades de carácter permanente y otras eventuales en torno a la problemática de las migraciones y el refugio de acuerdo a las solicitudes o necesidades de otras instituciones o grupos.

Se lleva a cabo a través de Talleres en los que participan, instituciones de iglesias, organizaciones sociales y organismos no gubernamentales y gubernamentales

#### *Investigación y difusión*

Este proyecto produce información para diferentes áreas.

para las iglesias, congregaciones y grupos.

para el ámbito de formulación de políticas migratorias.

c) para la promoción y difusión de temas de interés en el campo de las migraciones.

d) para la definición de proyectos de intervención a nivel institucional

### **Publicaciones**

Caref. "Ha llegado el momento de optar por la solidaridad con los desarraigados". Buenos Aires, 1997\*

INFOREFA. Boletín informativo del Foro de refugiados de la República Argentina, Buenos Aires: FOREFA, Año 0. N° 1, set. 1998.

\**Revista de la Institución que es publicada en forma esporádica.*

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

Caref trabaja con:

Organismos internacionales vinculados a la población migrante y refugiada como el ACNUR y la OIM,

Organismos nacionales tales como: Dirección Nacional de Migraciones y Subsecretaría de Población del Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisión de Población de la Cámara de Diputados de la Nación.

Organismos del Gobierno de la Ciudad:

Defensoría del Pueblo del GCBA

Secretaría de Educación

Secretaría de Promoción Social a través de los Servicios Sociales Zonales que funcionan en los Centros de Gestión y Participación.

Dentro del ámbito referido a la política migratoria, Caref desarrolla un rol activo, generando instancias de discusión y organización entre diversas instituciones pertinentes a fines de incidir en el plano estatal de toma de decisiones.

Se han presentado propuestas de modificación de normas vinculadas a los procedimientos administrativos y a la Ley Migratoria y también documentos de análisis de diversas problemáticas a las instancias legislativas y ejecutivas del gobierno nacional. Estas acciones se ejecutaron tanto desde la institución en sí misma como en articulación con otras instituciones.

*Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?*

Especialmente:

Las mujeres:

Los niños:

Los indocumentados:

Los Presos:

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

No. Cuando es necesario recurrir a un patrocinio letrado articulamos la atención del caso con instituciones que ofrezcan este servicio.

*Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?*

Tal como se señaló anteriormente, Caref ha participado activamente del proceso de discusión previo a la ejecución de los Convenios.

Además, como parte de su trabajo institucional brinda orientación a la población boliviana y peruana respecto del trámite de radicación, por lo tanto asesora también en torno a los aspectos vinculados a los Convenios.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

-----  
*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*  
-----

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

-----

*Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)*

Caref , como organismo que trabaja en la problemática de los inmigrantes y refugiados desde el marco que brindan los Derechos Humanos, ha participado junto con otras instituciones de denuncias internacionales. En estos casos Caref ha cumplido un rol articulador entre la población afectada y los organismos de derechos humanos cuya especificidad es el trabajo desde los aspectos jurídicos. También ha apoyado gestiones realizadas por estas instituciones vinculadas a la población migrante o refugiada.

**2.**

**Nombre de la organización:**

Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCM) (la Comisión es parte de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones que tiene 23 delegaciones en todo el país).

**Persona entrevistada:**

Padre Ildo Gris

**Dirección:**

Laprida 930, CP. 1187, Buenos Aires, Argentina.

**Teléfono :**

54- 11 -4963-6889, -4962-2663

**Fax:**

54-11-4962-8175

**Email:**

fccamiga@satlink.com

**Página web**

No

**Autoridades :**

Ver folleto adjunto

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Oficina que está abierta los días lunes, martes y jueves de 10 a 14 hs.

**Está inscripta en la Inspección General de Justicia?**

No sabe

**Grupo al que representa:**

Inmigrantes y refugiados, especialmente a la comunidad peruana. Según la información que tiene la CCM cada 10 Peruanos hay 2 Bolivianos.

**Antigüedad:**

1950

**Actividades que realiza:**

Pastoral migratoria: capacitación de gente; sacramentos, celebraciones, actividades religiosas, participación con actos culturales, misiones con inmigrantes – van a barrios donde hay muchos inmigrantes-.

Encuentros de capacitación: sobre convenios, como radicarse en Argentina, etc

Sensibilización y concentración, contactos con medios de comunicación, charlas, seminarios

Asistencia social y promoción para más confianza – ofrecemos ayuda, ropa, comida, pasajes para volver al país de origen (tienen 50% descuento con un agencia de viaje para retornos)

Documentación – orientar, hacemos trámites de documentos, acompañamiento. (Hacemos el trabajo del consulado, ... .. mandan mucha gente acá)

**Publicaciones:**

Revista Migraciones de noticias, informes, folletos, comunicados de prensa para difusión de información

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior):**

CAREF, sus Delegaciones en el interior del país, los consulados, la Dirección Nacional de Inmigraciones.

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

Una asesora de la Comisión de la Población en la Cámara de Diputados trabaja en la CCM.

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

Los problemas más graves para los peruanos son: – La realidad socio/política/económico de Perú que los obliga dejar el país porque no pueden pagar para mandar a los chicos en la escuela. Vienen a Argentina para juntar plata y mandarla para allá para que puedan estudiar. También la falta de trabajo, vivienda (muchas veces viven 4/5 en una habitación), también se enfrentan con problemas de integración, con la policía, y son repetidamente engañados.

**Especialmente:**

**Las mujeres:** Las madres vienen madres sin los chicos, y pasan años sin ver sus hijos. La familia se divide.

**Los niños:** Muchos chicos jóvenes de Perú vienen para estudiar y trabajar

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

Paraguay lo rechazó. Permitirán a alguna gente radicarse. Ahora necesitás trabajo, esposo o hijos argentinos con los convenios el trabajador autónomo se podrá radicar. Pero todavía hay que pagar mucha plata.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Hay mucha discriminación, persecución, actitudes discriminatorias (Peruano=ladrón)

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

Al nivel de la iglesia, también en Perú con el consulado Argentino, policía federal, grupos de derechos humanos.

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

El consulado dice que no tiene recursos para trabajar con todos, mandan todos acá. Nosotros hacemos el trabajo del consulado, podrían colaborar más. Tienen que ocuparse más, de brindarle una información más correcta.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)**

Al nivel del la iglesia en Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Brasil...)  
ACNUR – Trabajamos mucho por los refugiados.

**3.**

**Nombre de la organización:**

Contacto Boliviano (periódico)

**Dirección:**

Paraguay 950, CP. 1057 Buenos Aires. Argentina

**Teléfono:**

54 11 43273864

**Fax**

No.

**Email**

No

**Página web**

No.

**Autoridades:**

Tres personas que trabajan para hacer ese diario

Edwin Cayo Fernandez, Luis Romero, Juan Carlos Salinos Cortez

**Forma de funcionamiento** (reuniones semanales, oficina permanente etc.)

Oficina permanente

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

La inscripción está en trámite

**Grupo al que representa**

Comunidad boliviana

**Antigüedad**

6 meses

**Actividades que realiza la organización**

Diario mensual, se compra en zonas donde hay muchos bolivianos; precio: 1 Peso  
Publicaciones

*Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior)*

Las mas importantes son la Facbol y Fidebol.

*Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?*

Estamos organizando un seminario sobre el Convenio entre Argentina y Bolivia

*Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?*

La indocumentación; especialmente los inmigrantes que vienen del campo están marginados cuando viven en la ciudad

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

**Los niños:**

Discriminación en los colegios; el plan de estudios está hecho para chicos argentinos

**Los indocumentados:**

El trabajo en negro, ningún derecho en el trabajo, explotación laboral

*Los Presos:*

Todavía no tuvimos contacto con los presos

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

No.

*Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?*

Ese convenio es muy tributario, no mejora la situación

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si, se siente la xenofobia

*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

Trabajan de manera precaria, no pueden ayudar mucho a la gente

*Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)*

No

**4.**

**Nombre de la organización:**

Asociación de Damas Peruanas en la República Argentina

**Persona entrevistada:**

Carmen De Steimann, presidenta

**Dirección:**

O'Higgins 2154, CP. 1428 Buenos Aires

**Teléfono:**

54 11 4781-4300

**Fax:**

54 114781-9970

**Email:**

No

**Página web:**

No

**Autoridades:**

presidenta, secretaria, tesorero, vocales

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):**

Una vez por mes hacen un té para las damas. Ahora participan en una mesa para conectar las organizaciones distintas y con el defensor del pueblo. "Mesa Permanente de Trabajo en Apoyo al Migrante Peruano" los jueves a la noche. Urquiza 383 a las 20 horas. Es del Centro Cultural Peruano.

**Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:**

Si.

**Grupo al que representa:**

Peruanas

**Antigüedad:**

18 años. Nació para que se reunieran Peruanas acá, esposas de diplomáticos, etc. Era un encuentro más social. Después juntaban plata para el hospital de niños de Perú. No se preocupaban por los inmigrantes tanto, era para mujeres profesionales acá. Después del 95, 96 empezaron a preocuparse por los inmigrantes.

**Actividades que realiza:**

La mesa (reunión de los jueves a la noche), el té una vez por mes, reuniones son mas autoayuda que nada, se presentan con problemas. El festejo del 28 de Julio, el

día de independencia de Perú, juntan ropa de bebe y la llevan al hospital maternidad de la municipalidad para bebes que nacen ese día como un homenaje a la Argentina

**Publicaciones:**

No

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?** (especialmente en el interior): Asociación Perú Club Privado, Club Manco Capac, Defensor del Pueblo

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

No

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

La frontera es un gran problema, maltratan a la gente, sacan plata, etc. Pero ahora la gente casi no viene por tierra, viene como turista.

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

Vienen solas, no siempre quieren traer los chicos. A veces el esposo ni aparece. Las mujeres son muy valientes, malcrian a los hombres. Las mujeres hacen todo en la sociedad peruana, trabajan, cocinan,etc y los hombres son malcriados. La culpa de tener los hombres así es de ellas...pero las mujeres son muy fuertes.

**Los niños:**

No se adaptan porque son culturas muy distintas. Hay mucha segregación en las escuelas. Los chicos son crueles, los peruanos hablan distinto y los burlan. No quieren estar acá.

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

Piensa que 80% de las mujeres en la cárcel están por transporte de drogas. En Perú les ofrecen un paquete y un pasaje y no les dicen lo que contienen...En general reciben 7 años.

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

No se mucho...pero sé que es muy caro y que es un infierno para sacar los documentos que son necesarios para hacerlo.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si. Hay gente muy buena y ayudadora y también gente muy dura.

Por ejemplo en el hospital Fernández atienden muy bien a la gente peruana.

En general las empleadas domésticas son bien tratadas y muy estimadas. Son muy buenas con los chicos. Ella piensa que 80% de las casas tienen una empleada doméstica peruana. También muchos trabajan en geriátricos, son solicitadas por paciencia con gente mayor.

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

Si, una organización de mujeres de Lima (no recuerda el nombre).

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

No quería hablar del tema... después dijo que el consulado no quiere a la gente, no les importa, no entiende que la gente no tiene documentos y no quiere hacer todos los trámites porque no viene a vivir aquí, vienen temerariamente. Necesitan un documento transitorio.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):**

No

**Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Perú viene sufriendo hace muchos años. Hay mucha desigualdad en la sociedad, una guerra interna muy larga, mucho dolor, viudas, huérfanos, mucho hambre, desastres naturales...mucho dolor. Vienen temporariamente, con la idea de quedarse dos años, y para mandar plata para allá. No gastan plata acá, la mandan. Muchos si vuelven y algunos se quedan.

5.

**Nombre de la organización**

"Somos Peru" (periódico)

**Persona entrevistada**

Dora Chunga Añazco

**Dirección**

Corrientes 2451, c/o "Argenper" (agencia mensajería). CP. 1046. Buenos Aires, Argentina

**Teléfono**

54 11 49513230

**Fax**

54 11 49546590

**Email**

aguilas@ssdnet.com.ar

**Página web**

No.

**Autoridades**

La señora Dora Chunga Añazco es la directora y ella está trabajando sola

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Tiene una oficina permanente; el diario es quincenal; por una parte se vende en kioscos y en la oficina, de otra parte muchos ejemplares son regalados

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

No.

**Grupo al que representa**

Inmigrantes peruanos, sobre todo los indocumentados

**Antigüedad**

2 años

**Actividades que realiza el diario**

Información, denuncia, defensa

**Publicaciones**

Solamente el diario

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?**

Mencionó la Iglesia Evangelica Bautista del Central y el CAREF; los criticó mucho Destacó el trabajo de la Comisión Católica, especialmente el padre Ildo Gris. A veces el diario y estas tres organizaciones colaboran (intercambio de informaciones, por ejemplo).

*Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?*  
No.

*Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?*

La indocumentación, la no radicación

Especialmente:

*Las mujeres:*

La falta de higiene en la práctica del aborto (algunas mujeres murieron en abortos ilegales que no eran hecho por médicos)

Muchas veces las mujeres no tienen acceso a anticonceptivos

*Los niños:*

Ellos ya no tienen tantos problemas porque la legislación cambió y ahora pueden estudiar sin documentación. Pero todavía falta que les den los boletines etc.

*Los indocumentados:*

*Los Presos:*

La situación en el cárcel es terrible. Hay muchas infecciones (HIV, Tuberculosis), no hay calefacción. Las mujeres están con sus hijos.

Además, es muy difícil para los inmigrantes obtener buena defensa que es cara.

La mayoría de los inmigrantes presos son muy pequeños vendedores de droga, porque es mucha mas difícil que tocar a los grandes jefes.

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

No, porque es caro.

*Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?*

A ver los artículos recién publicados en el diario.

La ventaja comparado a la situación actual es que un contrato de trabajo no es necesario. Pero los trámites son muy caros y el proceso necesita demasiado tiempo.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si. Por el color de la piel. También, la mayoría de los empleados trabajan demasiado y, por ejemplo las mujeres que trabajan en casa cobran menos que Paraguayas para el mismo trabajo.

*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*

No.

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

Terrible. Los inmigrantes no documentados no obtienen ninguna ayuda del consulado. Además, el consulado es muy riguroso con los multas que deben los peruanos por no votar a los elecciones. Es decir que un peruano que se presenta al consulado para informaciones o para pedir ayuda, no les obtiene, pero muchas veces tiene que pagar la multa de 35\$.

El consulado se preocupa con los peruanos profesionales de más alto nivel. Tienen reuniones (Peruclub etc.) y cosas así. La gente del consulado rechaza el contacto con los indocumentados y aun con la gente que trabaja con ese tema.

*Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)*

No.

*Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?*

El desempleo está más alto en Perú y los sueldos son más bajos.

## **6.**

### **Nombre de la organización:**

Federación Argentina de Colectividades (F.A.C.)

Es la continuadora de la Comisión Ejecutiva de Colectividades Extranjeras.

### **Persona entrevistada**

Alberto Abraham Szwarc (15.4 423-7397)

### **Dirección:**

Av. Antártida Argentina 1355 (C.P. 1104) Buenos Aires Argentina

### **Teléfono:**

54 11 43060923 (part. de Homero Rojas)

### **Fax**

### **Email**

### **Página web**

### **Autoridades:**

presidente (Homero Rojas); vicepresidente (Alberto Abraham Szwarc)

### **Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Oficina permanente

### **Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

Resolución Nro. 030/87 de la Dirección Nacional de Migraciones del 13.01.87;  
personería jurídica resolución I.G.J. Nro. 000104/97

### **Grupo al que representa**

A los colectividades extranjeras

### **Antigüedad**

Desde 1997; la comisión ejecutiva ya existió desde unos 30 años

### **Actividades que realiza la organización**

#### **Sus fines (entre otras):**

Trabajo para la identidad cultural, la educación  
Mantenimiento de los edificios de los comunidades  
Promoción de la salud y asistencia social  
Lucha contra la discriminación

#### **Actividades (entre otras):**

Atienden a la gente para ayudar a radicarse  
Hicieron una campaña para terminar con la actividad de la mafia en el tema de los inmigrantes, por ejemplo, hubo seminarios de información para los dirigentes de las comunidades; en una colaboración con INADI, el Ministerio de la Justicia, y la

Dirección de Migraciones hicieron un esclarecimiento para la documentación directamente en algunas villas;

### **Publicaciones**

#### **Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior)**

En la FAC, los representantes de los peruanos y de los bolivianos son:  
- para los peruanos: José A. Sandoval (del Manco Capac), tel: 4 962-7599 o 15.4 447-8002

– para los bolivianos: Dr. Gabriel Jurisich (del Facbol), tel: 4 951-6804 o 15.4 540-7565

*Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?*

Colaboran con los Ministerios (por ejemplo de Justicia, de Salud, del Interior); En el Congreso, con la Comisión de Migración

#### **Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

**Los niños:**

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

**Las comunidades peruana y boliviana son víctima de discriminación?**

Hay discriminación aún a ellos que tienen la ciudadanía argentina

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)**

No

7.

**Nombre de la organización:**

**FACBOL**

**Dirección:**

Charrúa 2900 CP 1437 Buenos Aires Argentina

**Teléfono:**

54 11 4626-2890

**Fax:**

54 11 44573332

**Email:**

no

**Página web:**

no

**Autoridades:**

presidente: Felix Zapata

**Forma de funcionamiento:**

Las elecciones son cada dos años. La forma de funcionamiento esta dividida en la parte ejecutiva compuesta por el presidente, vice-presidente, el secretario general y el tesorero; después esta dividido por comisiones: salud, cultura, asistencia social, deportes. Hay reuniones cada quince días y todas las organizaciones adheridas mandan 4 delegados(además las comisiones se reúnen por su cuenta). Es requisito pertenecer a una organización de los bolivianos para ser miembro de FACBOL. No hay un número exacto de gente que pertenece a FACBOL .(Teniendo en cuenta las zonas de influencia, Escobar, Laferrere, etc., según el entrevistado FACBOL es la organización más representativa de la colectividad). Hay que pagar una cuota de 20 pesos mensuales.

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

Si.

*Grupo al que representa:*

Representa las organizaciones bolivianas inclusive cooperativas. Hay organizaciones que se han fundado específicamente para difundir la cultura boliviana. Hay 13 organizaciones con personería jurídica y además otras que no tienen, pero los que tienen personería jurídica tienen su derecho a pertenecer. La mayoría está centrada en Capital y GBA, también hay relación con organizaciones de Salta, Jujuy y Mendoza.

**Actividades que realiza la organización**

documentación de compatriotas

Actividades culturales  
Programas radiales  
1 una vez al año eventos deportivos  
Se proyecta implementar cooperativas de consumo y trabajo.  
Publicaciones

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?**

FIDEBOL( es “más que nada deportiva y ligada con el consulado”). Conoce a las organizaciones que están integradas en la Confederación latinoamericana. Colectividad de Cochabambinos(Salta), Colectividad de Tarijeños, Colectividad de socorros mutuos de bolivianos (Salta).

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitudes, manifestaciones)?**

Actualmente con ninguna. En el pasado con el Ministerio del interior en la formación de agentes comunitarios, con el Ministerio de Salud en el proyecto Lusida En este momento creemos que el gobierno no representa los intereses del pueblo argentino y nosotros somos parte del pueblo argentino. Como organización de trabajadores debemos adoptar una actitud en contra.(*dos niveles de conflicto como trabajadores y como bolivianos* )

Hemos tenido reuniones con el Ministerio del Interior por el tema del convenio, hemos hecho sugerencia sobre el arancel, sobre el tema de contrato de trabajo. Actualmente estamos peleando para que capaciten a dirigentes bolivianos para que se facilite la información sobre el tramite. También peleamos con nuestro consulado para que facilite la documentación de Bolivia.

También hemos tenido relaciones con el diputado Cafiero y con la CTA.

*Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?*

El problema grave es el trabajo relacionado con la documentación: no puede trabajar porque no tiene documentación, no tiene documentación porque no tiene trabajo. La falta de documentos pone a nuestros compatriotas en una situación muy precaria, de servidumbre.

Especialmente:

*Las mujeres:*

*Los niños:*

Los niños por lo general tienen problemas en la educación porque tiene una cultura, una tradición diferente. Cuando van a la escuela son inhibidos no se expresan. Además, no se da mucha importancia a la alimentación. El aprendizaje es lento. Los niños argentinos discriminan porque aprenden lo que pasa en la sociedad.

**Los indocumentados:**(remitir a problemas en general)

El convenio firmado es discriminatorio, solo ha sido firmado con Bolivia y Perú. Los indocumentados sufren discriminación en la salud y en la educación. El sueldo de los indocumentados es un 21% menor que los que tienen documentados. El estado en que vive el indocumentado es de suma pobreza.

**Los Presos:**

Es ínfima la cantidad que la comunidad tiene, el boliviano quiere trabajar.  
No hay contactos con los presos.

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

Si. Hay letrados bolivianos que estudiaron aquí. A partir del proyecto de ley hubo ataques a dirigentes, y el asesor jurídico no hizo nada.

*Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?*

Es discriminatorio, viola el art. 25 de la constitución nacional. Hay requisitos inalcanzables, los impuestos son gravosos, los trámites larguísimos. Trataremos de cumplirlo, pero no es la solución. El espíritu está hecho pensando que los inmigrantes son los causantes de la desocupación. Todos los que ingresan a partir del 24-7-99 serán expulsados sino tienen los papeles. Al igual que las amnistías, no son la solución: la gente sigue viniendo. El convenio empeora la situación, los inmigrantes se sienten perseguidos. Por la pobreza no pueden realizar el trámite.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si. Del convenio ya hablamos. En la educación tanto los que tienen documentos como los indocumentados. En los hospitales no son atendidos. En el trabajo el caso de UOCRA. Tengo datos que dicen el 17% tiene tendencia a discriminar. Esto aumenta con la edad y cuando son desocupados. La policía es la que más discrimina. Te hacen esperar, te cobran y cajonean la denuncia. Esto hace que la gente no denuncie, llegan a nosotros. Estamos dialogando con algunas comisarías, aunque hay ignorancia sobre los derechos y a veces discriminación ideológica.

*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*

Si. Con una organización de DDHH(intercambio de denuncias), con la COB y con la cooperativa de campesinos independientes del Chapare.(compra de cítricos y bananas)

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

En primer lugar, el consulado representa el pensamiento de Banzer. El consulado está de acuerdo con el convenio. Lo que más nos enfrenta es el convenio, ellos están tratando de dividir a los bolivianos(forman una condena adicta al consulado y relacionada con posible participación en las elecciones nacionales de los bolivianos en el extranjero). Ellos solucionan algunas cosas, no todas. El trato para hacer trámites es malo por parte de los funcionarios.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional?**

Si. Mandamos copia de la denuncia por convenio a la CIDDHH (junto a J.P. Cafiero)

*Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?*

Desde 1985(privatizaciones, quiebras, etc...) miles de trabajadores quedaron en la calle. Falta fuentes de trabajo, el salario es bajo, la pobreza mucha. Empeoró la situación en las zonas rurales y mineras.

**8.**

**Nombre de la organización:**

Gaceta del Perú (Periódico)

**Persona entrevistada:**

Emilio Calderón

**Dirección:**

Rodríguez Peña 36 piso 2E (*por favor no publicar esa dirección*)

**Teléfono-fax:**

54 11 43740506

**Email:**

miredm@infovia.com.ar

**Página web :**

en preparación

**Autoridades:**

Emilio Calderón (editor/director)

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Oficina permanente

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?:**

Si.

**Grupo al que representa:**

Peruanos

**Antigüedad:**

Desde 1991

**Actividades que realiza la organización:**

Diario semanal gratis; se regala en el consulado y en otros lugares

**Publicaciones:**

Solamente el diario

*Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?*

Si. Prometió mandar un mal con un listado de Asociaciones de Peruanos

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

Antes, Emilio hizo investigaciones sobre la delincuencia, el mercado negro y publicó sus resultados en el diario. El me dijo que lo hizo para informar y porque le interesó el problema. Pero tuvo problemas por eso, amenazas etc.

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

La indocumentación, falta de información antes de llegar, falta de organización y solidaridad entre los peruanos

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

**Los niños:**

**Los indocumentados:**

*Los Presos:*

El me contestó que todos tienen problemas por principalmente las mismas razones: no se inscriben al consulado enseguida después de su llegada; Además la comunidad peruana es muy dividida, hay poca solidaridad y cada uno piensa solamente en su mismo. Por eso no hay muchas asociaciones u organizaciones de peruanos que funcionan bien y que podrían ayudar. Los Peruanos por la mayoría son conflictivos, por eso tienen muchos problemas con la policía y hay muchos delincuentes. No quieren integrarse en la sociedad, así arman el mercado negro.

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

Son buenos. Es un ejemplo cuanto pueden conseguir las organizaciones (porque era su iniciativa hacer un Convenio). Si, son caros, pero la gente sabe antes de venir que tienen que pagar para su radicación.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Los peruanos discriminan más que los argentinos.

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)**

**Puede decirnos cuáles son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Desde 1992, hay una onda de emigración debida a los problemas económicos que surgieron.

**9.**

**Nombre de la organización:**

Kaymillajtay

**Persona entrevistada**

Simon Medrano, director

**Dirección:**

Av. Rivadavia 3033 Piso 4 "38" CP. 1203

**Teléfono:**

54 11 48639582

**Fax**

**Email:**

kaymillajtay@hotmail.com

**Página web**

**Autoridades:**

Simon Medrano Gomez (director)

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Reuniones semanales.

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

No, pero en el registro del Ministerio del Interior

**Grupo al que representa**

A los peruanos

**Antigüedad**

**Actividades que realiza la organización**

Es una organización de cultura peruana; actividades de folklore peruana, música peruana; también hay un programa de radio "con alma peruana"; en uno dos años está planificado armar una Federación de asociaciones peruanas

**Publicaciones**

El programa de radio

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?**

Trabajan con el Centro Cultural Peruano y con los diarios peruanos

*Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitudes, manifestaciones)?*

No, no tienen fines políticas

*Cúales son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?*

Los peruanos que están en Argentina desde más de seis años no tienen muchos problemas: Es gente que vino para estudiar, no les afecta el problema que existe hoy. Después de 1992 vinieron muchos de los alrededores de Lima para trabajar. Es una inmigración muy diferente de la anterior. En su opinión, son pocos los que son marginados. Por ejemplo, todos son atendidos en los hospitales municipales. Un problema que existe es que no se reconocen los títulos de educación obtenido en el Perú.

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

**Los niños:**

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

A la mayoría de los peruanos que viven en Argentina, les molesta que viene gente con malas intenciones

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

Facilita la obtención del documento; pero les cuesta a los peruanos a pagar, tendría que bajar el costo

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

En su mayoría, no sufren discriminación

*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*

Si, con autoridades, con artistas...hay un contacto permanente

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

No tiene un buen concepto de su trabajo, no atiende bien a la gente

*Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)*

*Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?*

Tienen una idea falsa de la situación en Argentina; no hay mucho trabajo en Perú

**10.**

**Nombre de la organización:**

Club Social Manco Capac

**Persona entrevistada:**

Ernesto León y cinco miembros

**Dirección:**

Juan D. Perón 3953, piso 2do. of. 16. CP. 1198. Buenos Aires. Argentina

**Teléfono:**

54 11 4983 3098

**Fax:**

54 11 4962 6511

**Email:**

No

**Página web:**

No

**Autoridades :**

Presidente y Secretario.

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):** 12

miembros, más de 100 afiliados que pagan una cuota de \$3 mensual

**Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:**

Si

**Grupo al que representa:**

Peruanos y Argentinos

**Antigüedad:**

1995

**Actividades que realiza:**

Club social y deportivo (futbol y voley), eventos deportivos, organizan seminarios de inmigración, discriminación. Asociados de la Federación Argentina de Colectividades Extranjeras que reúne a todos los inmigrantes.

**Publicaciones:**

No

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?**

La Federación., Centro Cultural Peruano

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

Tenemos un anteproyecto para poder tener cargos en el gobierno (un representante en el Congreso)

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

Discriminación, violencia

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

Mucho abuso, trabajan en casas de familia son discriminadas y mal pagadas

**Los niños:**

La gran mayoría de los chicos no son aceptados en las escuelas,

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

Las Damas Peruanas hacen ayuda social a madres solteras y eventos en la cárcel. El consulado también

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

No

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

No queda otra, hay que aceptarlo, no es una solución pero ayuda. La oportunidad de ser autónomo. Es caro. La gente no está informada sobre el tema.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si, pero contra los inmigrantes del interior también existe discriminación.

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

Solo con un congresista del Parlamento. Estamos muy desconectados con Perú.

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

Trata de realizar proyectos, pero tiene poco personal, bajo propuesto, tiene voluntad pero está limitado en las funciones. Hay cosas que no puede hacer porque hace dos años el gobierno peruano restringió gastos de todos los consulados en todo el mundo y es peor acá porque hay muchos más peruanos que antes.

Hacen visitas a las cárceles.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):**

Hicimos reclamos a Cancillería, escribimos una carta avisando de gran inmigración con ninguna respuesta.

**Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Razones económicas. Vienen acá porque es cerca, universidades accesibles. Ahora vienen las familias de los que vinieron antes.

**11.**

**Nombre de la organización:**

Asociación de Médicos Peruanos

**Persona entrevistada:**

Carlos Castillo Vizcarra, presidente actual

**Dirección:**

No tienen sede. Se reúnen en casas o en la facultad de medicina.

**Teléfono:**

54 11 4543-5639

**Fax:**

No

**Email:**

No

**Página web:**

No

**Autoridades:**

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):**

reuniones mensuales, cada médico tiene su consultorio. Trabajan también con el Asociación Perú Club Privado el presidente asiste las reuniones aunque no es medico.

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?:**

Están haciendo el trámite ahora

**Grupo al que representa:**

Peruanos

**Antigüedad:**

1983

**Actividades que realiza:**

Actividades culturales (pintura, música) y científicos. Tratan temas médicos, cada uno con su especialidad. Se invita a colectividad médica y otras organizaciones Peruanos.

También asistencia medica a Peruanos que no tienen acceso, cuando se presente.

**Publicaciones:**

A veces salen informes en diarios peruanos

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos? (especialmente en el interior):**

Asociación Perú Club Privado, Club Manco Capac

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

No

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

**Especialmente:**

**Las mujeres:**

**Los niños:**

**Los indocumentados:**

Este es el problema más grave

**Los Presos:**

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

No hay discriminación

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

La mejor. Desde el año 50, lo mejor. Ayuda mucho.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):**

No

**Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Razones socioeconómicos. Argentina es el país en Sudamérica que ofrece un mejor

**12.**

**Nombre de la organización:**

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

**Persona entrevistada (futuro contacto):**

Lic. Lelio Mármora – Dirige la Oficina Subregional para el Cono Sur, Profesor de Políticas Migratorias Internacionales.

**Dirección:**

Callao 1033, piso 3. CP 1023. Buenos Aires. Argentina

**Teléfono:**

54 11 4812-6058

**Fax:**

No

**Email:**

No

**Página web:**

No

**Autoridades:**

En esta sede se encuentra un representante regional. El Director General de la organización se encuentra en Ginebra, Suiza.

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):**

Organización internacional con sedes en 70 países. Buenos Aires (oficina permanente) es el representante para el cono sur

**Está inscripta en la Inspección General de Justicia?:**

**Grupo al que representa:**

**Antigüedad:**

Aproximadamente cincuenta años. Durante la Segunda Guerra Mundial se creó la OIR (Org. Internacional de Refugios) Después la ACNUR y la CIME (que era operativo)

**Actividades que realiza:**

Línea humanitaria: trabaja con ACNUR.

Línea Técnica: área en la que se concentra la mayor cantidad de trabajo, cooperación con el gobierno para programas migratorios, y para la toma de decisiones políticas.

Desarrollo de convenios.

Inmigración selectiva: desarrolla programas para trasladar gente donde sea necesario (ej. Kosovo)

Capacitación de recursos humanos.

Dan cursos para funcionarios de distintos países

Maestría en la UBA

**Publicaciones:**

OIM News.

Libro de Marmora “Las Políticas de Migraciones Internacionales”

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?** (especialmente en el interior): CAREF, la Comisión Católica, CEMLA, Instituto Contra la Discriminación, el Defensor del Pueblo.

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?:**

Pobreza, ilegalidad, discriminación – xenofobia, percepción negativa del inmigrante, prejuicios, problemas en la frontera. Todo lleva a una gran explotación por otra parte los inmigrantes generalmente son maltratados por la policía y no pueden pedir ayuda. La problemática es la misma en Buenos Aires y en el interior.

**Las mujeres:**

**Los niños:**

Las escuelas son discriminatorias.

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

La policía es discriminatoria. Por otra parte existe una mayor cantidad de inmigrantes detenidos sin condena que nacionales.

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

Los convenios van a fracasar si no se difunde mayor información.

Los convenios son un avance, pero no son perfectos, es importante que sean bilaterales porque significa la búsqueda de un consenso entre países.

En realidad son mucho menos que perfectos, porque son demasiado caros.

Queremos avanzar cada vez mas, no terminamos acá.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

En este país hay un alto nivel de discriminación.

Hay que hacer toda la fuerza posible para que la gente salga de ilegalidad.

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

Trabajan con los representantes de todos los países.

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

Trabajamos con ellos sobre los convenios. Se abusan de la gente. Hay gente que dice que cobran demás, que es un negocio, Yo no sé, es una sospecha.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):**

No. Casos que no son correctos, lo decimos públicamente y escribo en diarios. OIM no tiene mandato para hacer denuncias internacionales

**Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Nadie sabe cuantos ilegales hay. Hay más bolivianos que peruanos. Ahora se anotan los Peruanos porque antes no llegaban. La gente, el gobierno, la prensa exageran porque tiene una percepción negativa del inmigrante y dicen que hay muchos mas inmigrantes que realmente hay. No es una gran corriente.

**13.**

**Nombre de la organización:**

Asociación Cristiana “Pablo Besson”

**Persona entrevistada (futuro contacto):**

Claudio Boada, asesoramiento jurídico, 54 15 4 474 0486 y Malena Riveron, Presidenta del Centro Comunitario.

**Dirección:**

Paraná 736, 2 piso, Oficina 4, CP 1017. Buenos Aires. Argentina.

**Teléfono:**

54 11 4811- 7982 (telefax)

**Fax:**

ver arriba

**Email:**

No

**Página web:**

No

**Autoridades :**Presidente, Vice Presidente, Secretario

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.):**

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?:**

Eran parte de la Iglesia Bautista del Centro hasta el año pasado, ahora quieren formar una entidad y tienen una oficina (Paraná) , están formando una asociación civil.

**Grupo al que representa:**

Peruanos

**Antigüedad:**14/15 años

**Actividades que realiza:**

Ofrecen servicio jurídico gratuito, fundamentalmente migratorio, información de los convenios nuevos, temas laborales, causas penales (más que nada a gente que le han vendido documentos falsos), asesoría psicológica, ayuda a personas que buscando que buscan trabajo.

**Publicaciones:**

No

**Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?**

**Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?**

Si, hemos hecho propuestas a Juan Pablo Cafiero (presidente de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados), presentado cartas al Ministro del Interior, al Defensor del Pueblo, a Cancillería.

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

**Especialmente:**

La falta de trabajo es el problema más grave, también existe un alto grado de hacinamiento

**Las mujeres:**

Las mamás que no pueden radicar los chicos porque en Perú hay una ley que siempre hay que poner el nombre del padre aunque no esté ... no pueden ubicar el padre para radicarlos o el padre no lo permite. Muchas mujeres dejan las familias en Perú o los hombres vienen y hacen pareja acá.

**Los niños:**

Con la nueva ley los chicos son aceptados pero no reciben boletines ni certificados. Pueden asistir pero no reconocen los estudios en Perú

**Los indocumentados:**

**Los Presos:**

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

Si.

**Qué sabe sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?**

El Centro da información. Piensan que si bien es bueno para los que pueden es muy inaccesible para la mayoría.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si, en el verano con el tema de la inseguridad hubo una escalada de la discriminación.

Hay casos pero más que nada la discriminación es más social que racial, más de clase. Hay discriminación de argentinos también.

**Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)**

Con el Colegio de Abogados en Lima

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

Ellos trabajan bien con el consulado. Tienen buena relación, el consulado les manda gente. Por ahí tienen la mentalidad vieja de la inmigración y ahora no pueden atender la cantidad de inmigrantes que hay ahora.

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos):**

No

**Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Económicos, la gente viene para trabajar y a mandar plata a Perú. Antes del año 1992 había inmigración escasa de estudiantes y médicos, clase media urbana. Por eso existen más que nada organizaciones tradicionales (Médicos Peruanos). En Perú hay mucha discriminación contra los Cholos de la Sierra. Para ellos es una doble inmigración, a Lima y a Argentina. Después del 1996 hubo un boom de inmigración y no hay organizaciones que los representen. Esa gente tiene menos educación y vienen por razones económicas.

**14.**

**Nombre de la organización:**

Asociación de Residentes Peruanos “Siglo XXI”

**Persona entrevistada (futuro contacto)**

Segundo Flores y Eduardo Vars

**Dirección:**

Saavedra 1111 CP 1229 Buenos Aires Argentina

**Teléfono:**

54 11 49435547

**Fax**

**Email**

**Página web**

**Autoridades:**

presidente (Segundo Flores), vicepresidente (Maritzazea Ophelan), secretario (Eduardo Vars)

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Reunión cada quince días en la casa de Eduardo en Saavedra 1111; además, tienen reuniones de emergencia

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

Nro. 1546 (17 de Junio de 1999)

**Grupo al que representa**

Peruanos

**Antigüedad**

Desde Enero 1999

**Actividades que realiza la organización**

Cursos de protocolo y ceremonial; Conferencias culturales, charlas; Actividades deportivas; Está planificada la creación de un instituto cultural. Su objetivo es la unificación de toda la comunidad peruana, quieren hacer cosas productivas para cambiar el imagen de los peruanos. Luchan contra la discriminación entre los peruanos mismos (entre esos que viven en Argentina desde mucho tiempo y esos que vinieron durante la gran onda de inmigración de los últimos años).

**Publicaciones**

*Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos*

Trabajan con la Comisión Católica y el Caref

*Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina (lo que sea: cartas, solicitadas, manifestaciones)?*

Mandaron cartas al consulado y a un diputado peruano para quejarse de la situación en el consulado; quieren también mandar al congreso peruano un documento firmado por la mayoría de los peruanos de Bs As para protestar contra los convenios.

**Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?**

**Especialmente:**

**Las mujeres:** están marginadas, obtienen solamente trabajo como ama de casa, incluso quienes tienen un nivel de educación más alto; es imposible para ellas trabajar en su profesión

**Los niños:**

no obtienen certificado de educación sin documentos

*Los indocumentados:*

el costo de la radicación

**Los Presos:** los abogados no hacen nada, frecuentemente la inmigración está puesta igual a la delincuencia

Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?

Tratan de obtener asesoramiento jurídico

*Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?*

Son confusos y demasiado caros; no van prosperar más.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si, porque no se reconocen los estudios hecho en Perú, la discriminación se siente también mucho en el trabajo.

*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*

Están tratando de vincularse, les interesaría saber más sobre la PLATAFORMA

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

No hace nada para ayudar; la actuación no es transparente; cobran mucho – es el consulado que más cobra del mundo; pero dentro de los peruanos falta la

organización para cambiar las cosas; la asociación recibe muchas quejas contra el consulado

**Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)**

**Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?**

Hasta 1990 vinieron muchos peruanos para estudiar (médicos, abogados); ahora vienen para mejor supervivencia y muchos porque son engañados por organismos que los traen a Argentina con la promesa de darles un trabajo; muchos huyen también la situación política inestable en el Perú

**15.**

**Nombre de la organización:**

Vocero Boliviano (periódico)

**Persona entrevistada**

Sara V. Rocha Sanchez. Directora

**Dirección:**

Chile 1465, P.B. "J". CP. 1098 Buenos Aires. Argentina o La Fuente 5653, piso 1 dep. 2 CP. 1875 Wilde Provincia de Buenos Aires Argentina

**Teléfono Fax:**

54 11 4 383-6640 o 54 11 4 206-8899 o 54 11 15.4 0220667

**Email:**

voceroboliviano@cuidad.com.ar.

**Página web:**

en preparación (hasta fin de 1999)

**Autoridades:**

Directora (Sara Victoria Rocha Sánchez)

**Forma de funcionamiento (reuniones semanales, oficina permanente etc.)**

Oficina permanente

**Está inscrita en la Inspección General de Justicia?**

No.

**Grupo al que representa**

Diario independiente para los bolivianos residentes en Argentina

**Antigüedad**

**Actividades que realiza la organización**

Difundir informaciones para cambiar el imagen que tienen los bolivianos en Argentina

Diario quincenal que se vende a 1 \$ en kioskos donde se venden diarios extranjeros

**Publicaciones**

Además tienen un programa de radio "actualidad 2000", sobre FM 91.9, de las 8 las 10 horas, de lunes a viernes

*Conoce otras organizaciones que trabajen en relación a los inmigrantes peruanos y bolivianos?*

*Con qué reparticiones públicas trabajan o han trabajado?. Han hecho alguna propuesta de reforma legislativa o administrativa para mejorar la situación de los inmigrantes en Argentina?*

No, son independientes.

*Cuáles son los problemas más graves por los que atraviesa su comunidad en la actualidad?*

El problema mayor es la mala información que obtiene la gente en Bolivia antes de venir a Argentina, muchos son engañados por organismos que los traen a Argentina con la promesa de encontrarles un trabajo. Muchos vienen del campo y tienen poca educación, hay mucho analfabetismo. Esa gente tiene muchas dificultades para defenderse y para integrarse en la sociedad argentina.

Especialmente:

*Las mujeres:*

**Los niños:** la discriminación; no pueden ser atendidos en hospitales y escuelas si no tienen documento; solamente en Buenos Aires pueden estudiar hasta los 18 años; además, los niños tienen un problema de identidad: en Argentina, son considerados como bolivianos, aunque muchas veces nunca vieron su país.

**Los indocumentados:** es muy caro y tarda mucho tiempo regularizar su situación

**Los Presos:** hay muchos inocentes acusados de venta de drogas

**Tienen patrocinio letrado para representarlos en los casos ante la justicia?**

*Qué piensa sobre los Convenios que están por ser ratificados entre Argentina y Perú/Bolivia?*

No ayuda a la gente que le necesita.

**Su comunidad es víctima de discriminación?**

Si. Mucho por la policía; en las escuelas entre los compañeros; problemas con la dicción

*Tiene relaciones con organizaciones de su país? (Bolivia/Perú)*

Si, con diarios: La Razón de Bolivia, el Nuevo Día, y otros. También con el Radio centro de Cochabamba, y con agencias de noticias

**Qué opinión le merece la actuación de su consulado en Buenos Aires?**

Falta recursos y gente.

*Han hecho alguna vez una denuncia a nivel internacional? (Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)*

No

*Puede decirnos cuales son las razones por las cuales su comunidad migra a la Argentina?*

La pobreza, la falsa información de la gente que les trae (son en su la mayoría empleadores que los explotan)

## **VI. Archivo periodístico de los últimos seis meses. (APÉNDICE A)**

El archivo periodístico ha sido confeccionado en base a las noticias publicadas desde enero a julio de 1999.

Se encuentra dividido en tres tomos, a saber:

**TOMO I:** Diarios Nacionales –Enero

**TOMO II:** Diarios Nacionales – Febrero a Julio

**TOMO III:** Diarios del Interior del País/ Revistas/Diarios de las Colectividades

Las copias de los recortes periodísticos se presentan clasificadas por:

- 1) diarios nacionales,
- 2) diarios del interior,
- 3) revistas y
- 4) diarios de las colectividades.

Internamente estas categorías están ordenadas cronológicamente. En el caso de los diarios nacionales debido a su volumen se clasifican dentro de cada mes, por diario.

Las fuentes de información seleccionadas han sido:

### **1) Diarios Nacionales:**

Clarín

La Nación

Página 12

Crónica

El Cronista

La Razón

Ámbito Financiero

La Prensa

Diario Popular

### **2) Diarios del Interior del país:**

Los Andes (Mendoza)

Uno (Mendoza)

Río Negro (Río Negro)

La Capital. Rosario (Santa Fe)

El Litoral. (Santa Fe)

La Unión (Catamarca)

La Nueva Provincia. Bahía Blanca. (Buenos Aires)

La Gaceta. (Tucumán)

El Liberal. (Santiago del Estero)

El Territorio. Posadas. (Misiones)

El Diario. Paraná (Santa Fe)

La Mañana del Sur. (Neuquén)

El Día. La Plata. (Buenos Aires)

Hoy. La Plata. (Buenos Aires)  
La Arena. Santa Rosa (La Pampa)  
El Tiempo. Azul. (Buenos Aires)  
Pregón. (Jujuy)  
La Gaceta Mecantil  
Hoy. La Plata. (Buenos Aires)  
El Tribuno. (Salta)  
La Voz del Interior (Córdoba)  
La Capital. Mar del Plata. (Buenos Aires)  
La Capital Mar del Plata (Buenos Aires)  
El Liberal. Balcarce. (Buenos Aires)  
La Opinión Austral. Río Gallegos. (Santa Cruz)  
El Diario de Cuyo. (San Juan)  
La Opinión. Trenque Lauquen. (Buenos Aires)

**3) Revistas:**

Tres Puntos  
Revista XXI  
Revista Impacto  
Revista Urgente

**4) Diarios de las Colectividades:**

Vocero Boliviano  
Gaceta del Perú  
Somos Perú

**VII. Identificación y ficha bibliográfica de los estudios, investigaciones y/o publicaciones sobre el tema en Argentina.**