

## VI. Situación de los inmigrantes y derechos humanos

**Katie Fleet.** Graduada en Historia del Columbia College. Becaria Fulbright. Integrante del CELS<sup>1</sup>.

Como señalamos en nuestro último Informe Anual, en el capítulo "Política Inmigratoria. Inmigración Real y Derechos Humanos en Argentina"<sup>2</sup>, Argentina es un país constituido y construido por inmigrantes. Desde los años '50 esa inmigración ha cambiado sustancialmente, convirtiéndose de una inmigración europea en una inmigración fundamentalmente latinoamericana. Pero a pesar de ser una nación que en su Constitución se ofrece a "todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino"<sup>3</sup>, hoy la Argentina es un país restrictivo frente a la inmigración, donde los inmigrantes sufren violaciones sistemáticas a sus derechos fundamentales.

El presente capítulo intenta caracterizar los problemas de violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes que actualmente viven en la Argentina. Describirá algunos de los problemas vinculados a la normativa migratoria y las dificultades experimentadas por inmigrantes en distintas instituciones estatales, tales como la Dirección Nacional de Migraciones, la policía, las escuelas públicas, los hospitales públicos, y en el mercado laboral. El capítulo muestra algunas falencias de la normativa que junto con la xenofobia corriente, dan lugar a y fomentan las violaciones de los derechos de los inmigrantes. Estas son violaciones a derechos de libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, privacidad, educación, salud, trabajo, no discriminación, etc.

---

<sup>1</sup> La autora agradece el apoyo de la Fundación Antorchas, la colaboración de Barbara Hines del Lawyers Committee for Civil Rights Under Law (Texas, EEUU) y especialmente, los esfuerzos de los equipos del CELS y el Servicio Ecueménico de Apoyo y Atención a Refugiados e Inmigrantes (CAREF).

<sup>2</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales. Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina. 1995. Buenos Aires, CELS, 1996.

<sup>3</sup> Preámbulo, Constitución Nacional. Santa Fe, Paraná, 1994.

Este capítulo presenta esas violaciones en relación al Derecho Nacional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, señalando ciertas normas y tratados que garantizan los derechos violados. Estos primeros provienen de la Constitución Nacional (CN), que en su artículo 14 ampara a todos los “habitantes” de la Argentina, concepto que incluye a inmigrantes, aún muchos indocumentados. En su artículo 20, la CN ampara especialmente a los extranjeros, otorgándoles todos los derechos civiles de que gozan los argentinos. Una protección amplia para los inmigrantes se encuentra también en el artículo 75 inciso 22, que da jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales refieren a derechos inherentes que no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado. Esos tratados hacen referencia a “toda persona,” un concepto universal que se trata, según el artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de “todo ser humano.” Estos tratados afirman derechos específicos como la libertad personal, la libre circulación, el debido proceso, la educación, la salud, el trabajo, etc. y también afirman la no discriminación en cuanto a estos derechos.

## VI.1. La población inmigrante y la normativa migratoria

El último censo de 1991 arroja un 5% de la población extranjera. Eso quiere decir que se registraron 1.628.210 personas nacidas fuera de Argentina; de ellos, la mitad eran de otros continentes y la mitad latinoamericanos<sup>4</sup>. Estas cifras oficiales, sin embargo, son mucho menores a los datos señalados por el balance de entradas y salidas del país. Esos últimos señalan que en el año 1991-92, entraron y se quedaron 1.85.877, la mayoría provenientes de países limítrofes. En un programa de regularización para inmigrantes de países limítrofes realizado entre 1992 y 1994, se radicaron 209.198 personas<sup>5</sup>.

Sin embargo, todas estas cifras indican totales menores a los estimados por las propias comunidades inmigrantes, que estiman totales que superan los dos

---

4 Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población 1991.

5 Dirección Nacional de Migraciones. Estadísticas por decreto 1033/92 al 23/10/95.

millones y medio. Obviamente, es imposible determinar con exactitud la cantidad de inmigrantes actualmente en el país, pero de acuerdo al conjunto de los datos disponibles, se puede estimar que hoy por lo menos dos millones de inmigrantes en total y que más de un millón de ellos provienen de países limítrofes. De los limítrofes, la mayoría son bolivianos y paraguayos y en menor cantidad, chilenos y brasileños. Además, en los últimos años, se ha visto un incremento notable en el número de peruanos e inmigrantes de países asiáticos como Corea y Taiwán<sup>6</sup>.

La normativa migratoria actual está basada en legislación aprobada durante la dictadura militar (1976-83). La ley vigente es la 22.439, que junto a sus subsiguientes reglamentaciones de 1987 y 1994 configura una política que favorece la inmigración europea a la vez que intenta limitar la migración legal de otros países latinoamericanos. Esas normas son muy duras para los indocumentados y en eso, exceden las restricciones establecidas por normas anti-inmigrantes que en los últimos años fueron promovidas en varios países del mundo.

La ley 22.439, llamada "Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración" se sancionó el 23 de marzo de 1981 durante la mencionada dictadura militar. 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 indicado en la Constitución Nacional, que favorece la inmigración europea<sup>7</sup>.

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

<sup>6</sup> Diario Clarín del 4 de agosto de 1996.

<sup>7</sup> "El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea.." Artículo 25. Constitución Nacional. Santa Fe, Paraná, 1994.

Esta ley establece facultades muy amplias para la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo dependiente del Ministerio del Interior del Poder Ejecutivo. Directamente impide que los inmigrantes ilegales trabajen y que sean alojados en el país<sup>8</sup> y en su "disposiciones complementarias" refiere a procedimientos de ciertas instituciones estatales y privados en relación a los inmigrantes. Estas disposiciones no aclaran los derechos de los inmigrantes y dan lugar a grandes dosis de discrecionalidad y a muchas irregularidades serias en cuanto al trato de inmigrantes. Uno de los principales problemas son las disposiciones que contemplan la necesidad de informar a la DNM en casos de contactos con personas indocumentadas<sup>9</sup>. Esto implica que las autoridades de hospitales, privados o públicos, los organismos administrativos centralizados y descentralizados, y los funcionarios públicos e instituciones estatales en general tienen la obligación de informar a la DNM sobre la presencia de inmigrantes ilegales.

Estas disposiciones no se cumplen en todos los casos, pero sí en algunos. El incumplimiento protege en cierta medida a la persona indocumentada, pero como práctica corriente afecta gravemente el Estado de Derecho. El cumplimiento y el incumplimiento generan situaciones de grave irregularidad donde el goce de un derecho se basa en la discrecionalidad del funcionario. En la práctica, esto se ve, por ejemplo, en el caso de una persona ilegal que necesita hacer una denuncia ante la Policía Federal. Al hacer la denuncia, la persona está en una situación de sometimiento incondicional a la autoridad. Eso también tiene efectos que previenen la denuncia porque, con la anticipación de que se pueda informar a la DNM, la persona puede no animarse a recurrir a una comisaría. Puede también llegar a la comisaría sin lograr que se tome la denuncia. Este problema se ve también con el acceso a las escuelas, especialmente secundarias, a los hospitales y centros de salud, al Registro Civil, a escribanos públicos, e instituciones estatales, situaciones que serán tratadas más profundamente a través de este capítulo.

Estas disposiciones resultan violatorias de los derechos humanos en varios niveles. Por un lado perjudican los derechos de los inmigrantes que no pueden

---

<sup>8</sup> Artículos 31 y 32 de ley 22.439.

<sup>9</sup> Artículos 101 a 106 de ley 22.439.

acceder a ciertos servicios o que experimentan discriminación en el goce de derechos básicos. Por otro lado, las disposiciones perjudican ciertos derechos de los obligados a hacer las denuncias. Una enfermera en un hospital público o en uno privado, por ejemplo, se ve obligada a comprobar la residencia de un inmigrante y posiblemente, denunciar uno de sus pacientes a la DNM. Esto hace que la enfermera se convierta de hecho en delegada de la DNM, trabajo para el cual no está ni contratada ni capacitada y la obliga a entregar cierta información propia a otra agencia estatal.

## VI.2. Actividades de la Dirección Nacional de Migraciones

### A. Radicaciones

#### 1. Procedimientos

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 periodos de hasta tres meses. Aunque la normativa establece varias condiciones para la radicación, entre ellas 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<sup>10</sup>. Cumplidos esos requisitos, el proceso involucra la presentación de ciertos documentos personales (que suponen sumas que superan los 50 pesos), la

---

<sup>10</sup> Artículo 2 del decreto 1023/95 (Reglamentación del artículo 15 de la 434/87).

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>11</sup>.

Desde marzo de 1996, las radicaciones se realizan principalmente a través de escribanos registrados por el Colegio de Escribanos<sup>12</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 lo 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.

Existen eximiciones de pago para personas indigentes, pero sólo en los casos de personas que se radican a través de familiares directos argentinos o radica dos. 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. Incluso, ante la consulta realizada por miembros del CELS sobre la existencia de esa eximición, 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. En noviembre de 1996, por ejemplo, la DNM otorgaba turnos para empezar los trámites en agosto de 1997<sup>13</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

---

11 Scaravelli, Volmar. "Via Crucis del Migrante Irregular". Migración Noticias. Comisión Católica Argentina de Migraciones. Mayo, 1996. p. 15.

12 Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad. Resolución 286/96.

13 Esta información proviene de un caso atendido por el CELS el 8 de octubre de 1996. A través del año, el CELS ha recibido casos de personas inmigrantes, principalmente por

menos un año, acordado con un empleador que pague impuestos y aportes previsionales. Esto ocurre en un contexto en que los niveles de desocupación superan el 17% para los centros urbanos<sup>14</sup>. También, el 36% de los trabajadores revisten en calidad de trabajadores precarios (lo que cotidianamente se llama "en negro") y al nivel nacional, la evasión impositiva es moneda corriente<sup>15</sup>. Más allá de eso, los inmigrantes que vienen a la Argentina generalmente trabajan en construcción, servicio doméstico y trabajos independientes. Estos son sectores en los cuales no es común conseguir un contrato (menos por períodos largos) y en los que con los propios trabajadores argentinos, suelen ser informales en mayor proporción que en la sociedad a nivel general.

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 migratoria. Esto 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 otros 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 solamen-

---

referencia de organizaciones como el Servicio Ecuamónico de Apoyo y Atención a Inmigrantes y Refugiados (CAREF), la Comisión Católica Argentina de Migraciones y la Iglesia Evangélica Bautista del Centro. Nuestra atención es de carácter fundamentalmente legal, limitándose a asesorar y asistencia en situaciones de violaciones de derechos humanos. En consideración a la confidencialidad de los interesados, cuando citamos información de casos atendidos por nuestra u otras instituciones, no mencionamos los nombres. Sin embargo, señalamos las instituciones y fechas cuando esto es posible.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Permanente de Hogares. Octubre de 1996.

<sup>15</sup> Diario La Prensa del 29 de febrero de 1996.

le 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>16</sup>.

## 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 extensión, 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 muchas cosas 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>17</sup>.

Después de ese proceso, la DNM ha reevaluado algunos radicaciones, especialmente aquellas en las que a un número de expediente le han agregado varios casos, resultando en una confusión sobre cuál es el original y cuales fueron agregadas posteriormente. En general, esta reevaluación es lenta y poca sistemática.

---

16 Ministerio del Interior. Resolución 2912/96.

17 Casos CELS, junio, julio, agosto, septiembre y noviembre de 1996; Casos Servicio Eclesiástico de Apoyo y Atención a Refugiados e Inmigrantes (CAREF), Comisión Católica Argentina de Migraciones e Iglesia Evangélica Bautista del Centro, varios meses de 1996.

Varios casos atendidos en nuestra institución son de personas que se radicaron de buena fe bajo el decreto 1033/92 pero sus casos están a la consideración y sin decisión final<sup>18</sup>. En muchas situaciones, se les ha quitado el derecho a una radicación a los que la habían recibido. En uno de los casos que atendimos, la persona iba casi semanalmente a la DNM para averiguar sobre su caso y finalmente, tuvo que presentar otra vez todos sus documentos y volver a radicarse. A pesar de haber cumplido los requisitos durante la amnistía y cumplir los requisitos actuales, esa persona todavía no ha conseguido la radicación<sup>19</sup>.

En otro caso atendido por el CELS, la persona pagó 800 pesos a una gestora que lo inscribió en la amnistía pero en un expediente que terminó siendo compartido con otro inmigrante. En la DNM le informaron que su documento no era válido y que lo tenía que entregar. Sin embargo, después de la intervención del CELS y el Servicio Ecuémico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados (CAREF), reexaminaron el caso y se dieron cuenta que dicha radicación fue firmada por una funcionaria de la DNM y que era válida<sup>20</sup>.

Desde la amnistía, han aparecido otros ejemplos de corrupción e irregularidades. El año pasado, por ejemplo, se publicaron informaciones sobre la participación de funcionarios de la DNM en varias operaciones mafiosas o ilegales. En el mes de abril, se descubrió una banda dedicada al tráfico de documentos en la cual estaban involucradas cuatro funcionarias de la DNM<sup>21</sup>. Otras irregularidades incluyen la posible quema de documentos anteriores al '95 por la División Ingresos y Egresos<sup>22</sup>. La averiguación sobre casos, en general, es poco sistemática y la indicación que con mayor frecuencia reciben los interesados es que deben volver en otro momento. Algunos casos están pendientes por años, un fenómeno que se destaca en un caso bajo la consideración del Departamento de Asuntos Jurídicos por siete años<sup>23</sup>.

---

18 Casos CELS, septiembre y noviembre de 1996

19 Caso CELS, septiembre de 1996.

20 Caso CELS, octubre de 1996.

21 Diario La Nación del 16 y 19 de abril de 1996

22 Diario La Nación del 21 de noviembre de 1996.

23 Caso CELS, noviembre de 1996.

## B. Control Migratorio

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 aquella les imparta” (artículos 92 y 93, ley 22.439).

La actuación de las fuerzas de seguridad bajo los ordenes 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. Esto contribuye a una falta de regularidad impactante y contribuye a una disminución de la responsabilidad de las fuerzas de seguridad en cuanto a sus propias actividades.

### 1. Inspecciones, operativos y detenciones

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 salas 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. Principalmente, el inciso c) da lugar a que los derechos de los inmigrantes y de muchos argentinos sean violados. 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 cuáles no. Así, la presunción es sumamente discrecional, dependiendo del juicio de cualquier funcionario de la DNM.

Esta actuación afecta a los inmigrantes pero también a personas que no son inmigrantes, que pueden estar en los lugares allanados o sufrir el allanamiento de su casa o lugar de trabajo por presunción de la presencia de un inmigrante ilegal. Llego a afectar a los dueños de casas donde trabajan inmigrantes, perso-

nos 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 podría, según un funcionario de la DNM, tener que ver con un inmigrante ilegal.

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<sup>24</sup>. Si bien es una mejora a la anterior, no establece como requisito para todo allanamiento una orden judicial. Esta modificación no es suficiente para proteger a los que se encuentran en esos lugares. Tampoco, está claro en qué consiste la oposición y quién está habilitado para determinar si existe o no. No queda claro si una persona que está en un lugar y no es el responsable se puede oponer y hacer necesaria una orden judicial. Por ejemplo, si la DNM quiere entrar a una casa de familia y un empleado doméstico se opone, estamos frente a una oposición del responsable del lugar?

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 presumiblemente se realizan sin orden judicial.

Fuentes periodísticas provinciales cuentan de operativos en lugares de trabajo y en residenciales y hoteles ilegales y clandestinos que resultan en la detención de inmigrantes ilegales y en su posterior expulsión. En San Juan, por ejemplo, se informa sobre los aproximadamente mil ciudadanos de países limítrofes que fueron detectados trabajando en la provincia sin los papeles en regla<sup>25</sup>. Según un funcionario de la DNM, se realizan operativos de detección y controles migratorios no sólo "en las fincas alejadas o en los hornos de ladrillos que son los lugares más frecuentes sino también en los casos de familia, ya que hay

---

<sup>24</sup> Artículo 110 del decreto 1023/94.

<sup>25</sup> Diario de Cuyo del 24 de febrero de 1996.

muchas chilenas trabajando como domésticas, en las (hospedajes) residenciales y en los hoteles<sup>26</sup>. Gendarmería también realiza controles a diario en los colectivos de larga distancia.

En las grandes ciudades participan en estas actividades la Policía Federal y las policías provinciales. Generalmente se focalizan en los barrios donde se concentran las comunidades inmigrantes, tales como los barrios de Monserrat, Constitución, Once, Almagro, Flores, Lugano, etc. en el caso de la ciudad de Buenos Aires. Aunque poca información sobre estos sucesos aparece en los medios de prensa, algunas noticias suelen aparecer de vez en cuando en los diarios más populares. Un ejemplo es un operativo el 30 de mayo de 1996 en hoteles en el barrio de Monserrat donde la DNM y la comisaría 2ª detuvieron a treinta ciudadanos chilenos y peruanos residentes ilegales<sup>27</sup>. Informes de la DNM también constatan este fenómeno. La DNM informa que entre enero y junio de 1996, se realizaron 1.380 inspecciones de oficio y 88 operativos en los cuales se encontraron 1.262 extranjeros ilegales<sup>28</sup>.

Estos 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. Se ven violados los derechos de los artículos 17 y 18 que afirman que "la propiedad es inviolable, y ningún habitante puede ser privado de ella sino en

---

26 *Ibidem*

27 Diario La Razón del 30 de mayo de 1996.

28 Dirección Nacional de Migraciones. Informe 1996. Secretaría de Población, Ministerio del Interior, República Argentina. Junio de 1996

virtud de sentencia fundada en ley” y “el domicilio es inviolable, como también la correspondencia.”

Estos derechos también están recordados en los Tratados Internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que en su artículo 9 establece la inviolabilidad de domicilio. La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma en su artículo 12 que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia” y que “toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”. El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se pronuncia en el mismo sentido.

Además de abrir la posibilidad de la violación de esos derechos, las leyes de por sí una forma de discriminación por razón de origen nacional ya que se aplica principalmente a extranjeros. Este trato discriminatorio está prohibido por la Declaración Americana en su artículo 2 y la Declaración Universal en sus artículos 2 y 7. También es prohibido por la Convención Americana en sus artículos 1.1 y 24 y por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos que en su artículo 2 obliga a “respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentran en su territorio y están sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

## 2. Detenciones y Expulsiones

Con el aumento en los operativos, se ve también un aumento en el número de detenciones y expulsiones. En 1993, fueron expulsadas 726 personas y en 1994, fueron expulsadas 1083 personas<sup>29</sup>. No tenemos datos para 1995, pero para los primeros seis meses de 1996, 2129 personas fueron conminadas a abandonar el país, 1387 fueron expulsados, y 1803 fueron rechazadas en la frontera<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Diario Crónica del 31 de julio de 1997.

<sup>30</sup> Dirección Nacional de Migraciones, op. cit. p. 33.

Estas detenciones y expulsiones se realizan bajo la normativa migratoria aprobada en 1981 y reglamentada en 1994. 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 la 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 indocumentadas que sólo por el hecho de estar indocumentadas son detenidas por Migraciones. En estos casos, las personas son alojadas en comisarias u otros lugares de detención. De los comisarios, 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 las que son expulsadas no tienen como defenderse adecuadamente. La ley contempla recursos administrativos que incluyen la revocatoria o reconsideración ante la DNM u 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.

Este proceso resulta violatorio del derecho al debido proceso de todos los afectados. La Constitución en su artículo 18 afirma que "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". Los Tratados Internacionales también tratan del tema. La Declaración Americana, por ejemplo, en su artículo 25 se declara en contra de la detención arbitraria y en el artículo 26 afirma el derecho a un proceso regular. La Declaración Universal en su artículo 9 protege contra la detención

arbitraria; el artículo 10 establece el derecho de ser escuchado por un tribunal; y el 11 fija las garantías para la defensa. La Convención Americana establece en su artículo 7 el derecho a la libertad personal, en el 8 las garantías judiciales que deben respetarse en todo proceso y en su artículo 25 el derecho a un recurso judicial ante la violación de un derecho. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 9 se refiere a la libertad y seguridad personal, y el artículo 14 a la igualdad ante la justicia. También, el proceso es violatorio del derecho a la no discriminación como se señaló en una discusión anterior.

### VI.3. Violación de derechos por otras instituciones estatales

#### A. Policía Federal y Provincial

Los abusos en contra de los inmigrantes son influidos por un discurso social que se basa en la idea del “inmigrante delincuente”, especialmente en el caso de los peruanos. Este discurso se manifiesta en una situación en que los inmigrantes son detenidos frecuentemente por delitos y contravenciones. En el año 1992, por ejemplo, del total de detenciones por la Policía Federal, casi el 16% de los detenidos por delitos y el 20% por contravenciones eran extranjeros<sup>31</sup>. Esas cifras, si bien altas, no son compatibles con las sentencias, en las cuales para ese mismo año, el 94,8% correspondía a argentinos y solamente el 5,2% correspondía a ciudadanos extranjeros, entre ellos bolivianos, paraguayos, peruanos, chilenos, brasileños, uruguayos, coreanos, etc.<sup>32</sup>.

En los últimos años, el número de detenciones de extranjeros ha aumentado. Por supuesta comisión de delitos, fueron detenidos por la Policía Federal 5.368

<sup>31</sup> Policía Federal Argentina. 1997. *Violencia y Criminalidad. Que sucederá con nuestras sociedades actuales?*. Buenos Aires, PFA.

<sup>32</sup> Gorini, Luciano y Mámora, Lello. 1995. “Impacto de la Inmigración en la Estructura de Seguridad de la Argentina”. *Informe para el Seminario de la Sociedad Argentina. CIM*. Junio de 1995, p. 18.

extranjeras en 1992, 6.204 en 1993, 6.772 en 1994, 8.386 en 1995 y 7.270 en 1996, formando alrededor del 15% del total de detenidos en cada año. Por contravenciones, fueron detenidos por esa agencia 12.333 extranjeros en 1992, 21.036 en 1993, 33.961 en 1994, 42.885 en 1995 y 44.742 en 1996, formando el 21% en 1992 y llegando al 29% en 1996<sup>33</sup>.

Estas cifras muestran la gran cantidad de extranjeros detenidos por la autoridad policial cuyas condiciones de detención son poco claras. De acuerdo a nuestra experiencia, podemos decir que los problemas son básicamente parecidos a los que experimentan los argentinos. No obstante, se agravan por el hecho de que los inmigrantes tienen aún menos conocimiento de sus derechos. A la vez, tienen más inhibiciones para denunciar ciertas irregularidades y abusos y un gran temor a la posibilidad de ser expulsados del país. Por lo demás, como no existen procedimientos muy transparentes o consistentes respecto de los mecanismos de expulsión y las consecuencias son serias, es un proceso que los inmigrantes intentan evitar como sea.

La averiguación de antecedentes es un gran área gris para los inmigrantes y suele terminar en arreglos poco legales y a veces en detenciones arbitrarias. Las instituciones que trabajan con inmigrantes reciben denuncias de dichos incidentes a menudo. Según la Comisión Católica Argentina de Migraciones, cuando un inmigrante no tiene antecedentes y si la policía no juzga conveniente remitir su caso a Migraciones, a veces los agentes policiales piden "coimas"<sup>34</sup>. Esta información la corrobora CAREF y también el Consulado de Bolivia, que casi diariamente recibe quejas de extorsión que van desde lo que las personas tienen en el bolsillo, hasta la suma de 400 pesos<sup>35</sup>.

En algunos barrios, la situación es de abuso sistemático. En Villa Celina, un barrio periférico de la ciudad de Buenos Aires, la policía regularmente detiene a inmigrantes bolivianos que regresan de salidas nocturnas. En el cruce de la Avenida Chilavert y la Avenida General Paz, por ejemplo, se denuncia que hay una especie de peaje para los que cruzan del Gran Buenos Aires a la Ciudad de Buenos Aires. Los pagos a la policía oscilan entre 80 y 300 pesos<sup>36</sup>. En otros

33 Policía Federal Argentina, op. cit.

34 Entrevista Comisión Católica Argentina de Migraciones, 22 de mayo de 1996.

35 Entrevista Consulado de Bolivia, 26 de febrero de 1997.

36 Entrevista Equipo Pastoral Boliviano, 30 de agosto de 1996.

casos denunciados a esta institución, la policía sostiene que hay ciertas multas por ser inocumentado; esas multas se pagan pero nunca se otorgan recibos, lo cual indica evidentemente que el dinero tiene otro destino<sup>37</sup>. Según los equipos pastorales de la Iglesia Católica, es posible que un policía detenga a un inmigrante, lo lleve a la comisaría y le pida plata y en caso de no tenerla, sea víctima de represalias violentas<sup>38</sup>.

Varios casos denunciados por personas indocumentadas reflejan patrones de detención por períodos mayores de 24 horas. Durante estos períodos, se ha denunciado hostigamiento verbal y físico, como en el caso de una mujer Inmigrante de la República Dominicana, que describió su detención en la comisaría 7<sup>a</sup> donde fue "marasearla, hostigada verbalmente y un oficial le 'pidió' favores sexuales"<sup>39</sup>.

Los abusos policiales van más allá de coimas y maltrato. En algunos casos se les obstaculiza el acceso a justicia a los que la buscan a través de denuncias. Hay personas que van a las comisarías para denunciar delitos cometidos en sus barrios u otras situaciones, y no son atendidas por la policía. Instituciones que trabajan con la comunidad inmigrante han recibido muchas denuncias de este carácter en que personas han ido a la comisaría para dar información y, al serles requeridos los documentos, se les informa que sin Documento Nacional de Identidad (DNI), no pueden hacer denuncias ante la policía<sup>40</sup>. Esto es parte de una situación generalizada, que se ve en escuelas y hospitales, en la cual sin documento, no hay derecho.

## B. Educación

La incidencia de la comunidad inmigrante en el sistema educativo argentino es muy reducida. Al nivel nacional, los extranjeros son el 1.2% de la población en edad escolar. En la ciudad de Buenos Aires, son el 4.1%; en el gran Buenos

---

37 Entrevista Ciudad Oculta, 14 de agosto de 1996.

38 Entrevista Equipo Pastoral Boliviano, 30 de agosto de 1996.

39 Caso CAREF, noviembre de 1996.

40 Entrevista Consulado de Bolivia, 26 de febrero de 1997.

Aires el 1,6%; y en el resto de la provincia de Buenos Aires, el 0,9%<sup>41</sup>. Del total de la matrícula escolar, la población extranjera es el 1,4%<sup>42</sup>. A pesar de que la incidencia es tan insignificante, existen normas y prácticas cuyos fines son excluir a los niños inmigrantes del sistema educativo.

Aunque la legislación nacional no la impide, se obstaculiza el acceso de inmigrantes sin documentación argentina a las escuelas primarias. El CELS e instituciones como la Comisión Católica, CAREF, y los Consulados, entre otras, 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 la primaria, estas instituciones generalmente logran conseguir inscripciones para niños indocumentados a través de contactos con los directores de colegios. Lo que se mantiene es la falta de consistencia en estas prácticas y el hecho de que hay casos que no llegan a tiempo o bien no llegan nunca a las Instituciones no-gubernamentales o Consulados. Ejemplo de ello es un caso recibido por CAREF después del inicio del año escolar en que una mujer de nacionalidad boliviana había intentado inscribir a su hijo, entonces indocumentado, a una escuela primaria de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En esa escuela, le informaron que no era posible la inscripción sin su DNI. Debido a eso negativo, la mujer lo mandó a una escuela privada, lo cual representa un problema económico para una familia con ingresos mínimos<sup>43</sup>. Otro ejemplo de este tipo de caso fue uno ocurrido en González Catán, en la provincia de Buenos Aires, donde las personas tuvieron que sacar a sus hijos de una escuela porque la directora insistía en que necesitaban sus documentos para quedarse. Esos niños nunca terminaron la escuela primaria y fueron a trabajar con sus padres<sup>44</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

---

41 Ameigues, Aldo Rubén. 1995. "Una aproximación al impacto de la Inmigración en la estructura del Sistema Educativo Argentino." Informe para Seminario: Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina. CIM, Junio de 1995, p. 11.

42 Ibidem p.16.

43 Caso CAREF, 6 de julio de 1996.

44 Entrevista Equipo Pastoral Boliviano, 28 de agosto de 1996.

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>45</sup>. Esa resolución resultó en la expulsión de por lo menos 55 menores de escuelas de la región, violando así el derecho a la educación de todos estos niños. Debido a actuaciones del Consulado Chileno y gestiones realizadas en la DNM, algunos de estos casos fueron resueltos, mientras en otros casos, los niños no pudieron seguir estudiando.

Pase a que el ingreso es complicada 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 el DNI. Esto llega a ser más problemática al concluir la escuela primaria porque a ningún niño sin DNI que termina el séptimo grado se le otorga un certificado de estudios<sup>46</sup>. Esto le 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 limitada, 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).

Este artículo de la ley de Migraciones es cumplido en muchos casos e invocando para justificar la obstaculización de la educación secundaria a muchos menores. La nuestra y varias otras instituciones han recibido muchos casos de personas que no han podido mandar a sus hijos a escuelas secundarias. En algunas 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

<sup>45</sup> Entrevista Consulado de Chile, 5 de julio de 1996.

<sup>46</sup> Esto se ve claramente en el trabajo de las instituciones y a través de entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a nivel de escuelas, Supervisión de Distritos Escolares y Dirección de Primaria (mayo de 1996) pero no se manifiesta claramente expresado en ninguna norma nacional o local.

Ciudad de Buenos Aires, o directamente en ciertas escuelas, se ha logrado conseguir la inscripción<sup>47</sup>. Tal como en el caso de las primarias, los 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 efectiva de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna" y en su artículo 15 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, lo que debe estar inspirado 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

---

47 Casos CELS, octubre de 1997. Para más detalles ver en este informe el Capítulo V, Derechos Sociales y acceso a la justicia; apartado V.3, Educación de inmigrantes indocumentados: un mal entendido.

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).

## C. 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 de inmigrantes legales o personas que tienen la posibilidad de legalizarse<sup>48</sup>.

En relación al tema de salud, la norma migratoria 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 o asistenciales, ya sean públicas, nacionales, provinciales o municipales, o las privadas, cualquiera sea la forma y estructura que tengan, deberán exigir a los extranjeros que solicitaran, o a aquellos a

---

48 Couto, Diana y Osorio, Mario Emilio. 1995 "El Impacto de la Inmigración en los servicios de salud de la Argentina". Informe para Seminario: Impacto de la Inmigración en la Sociedad Argentina. OIM, Junio de 1995 p. 15.

quienes se les prestare 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”.

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>49</sup>. Afortunadamente, en general, los hospitales de la ciudad de Buenos Aires atienden los casos simples y no hacen el informe o 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<sup>50</sup>. Se sabe, sin embargo, que en la Capital, la atención es problemática en cuanto a estudios especiales, medicamentos y cirugías de alto riesgo<sup>51</sup>. Esto se ha verificado en casos de personas que no tienen radicación y también con personas radicados que todavía no han conseguido sus DNI<sup>52</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

---

**49** Entrevistas Comisión Católica Argentina de Migraciones, 22 de mayo de 1996 y CAREF 12 de junio de 1996.

**50** Entrevista Programa Caritas para Inmigrantes, 11 de septiembre de 1996.

**51** Entrevista Comisión Católica Argentina de Migraciones, 22 de mayo de 1996.

**52** Caso CAREF, 6 de diciembre de 1996; entrevista Ciudad Oculta, noviembre de 1996.

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

## VI.4. Violaciones en relación a las condiciones de trabajo

La situación laboral de los inmigrantes se enmarca en la difícil situación laboral que experimenta el país, pero además, los inmigrantes ven agravada su situación por el discurso anti-migratorio y por las restricciones al trabajo para los indocumentados. Estas restricciones están muy poco de acuerdo con las políticas abiertas en las fronteras, fomentando así la clandestinidad y las condiciones inhumanas de trabajo.

Como detallamos a fondo en nuestro último Informe Anual, se ha desarrollado un discurso fuertemente anti-migratorio principalmente promovido por funcionarios públicos y también popularizado en el sector sindical. Aunque este discurso comenzó y tuvo su auge hace años, sigue registrándose. 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 de argentinos<sup>53</sup>. Este discurso es generalmente aceptado aunque varios estudios demuestran que si se lograra detener totalmente la inmigración -cosa sumamente difícil de lograr de cualquier manera- el índice de desempleo solamente disminuiría menos de un 1%<sup>54</sup>.

Este discurso se agrega a la prohibición de trabajo para personas que no sean residentes temporarias o permanentes. Según la Ley de Migraciones:

“ninguna persona de existencia visible o ideal, pública o privada podrá proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia,

<sup>53</sup> Diario Página 12 del 5 de julio de 1996.

<sup>54</sup> Montoya S. y Peticora, M. 1995. “Los migrantes limitrofes, Aumentan el desempleo?” Revista Novedades Económicas. Buenos Aires, febrero, pp. 10 a 16.

a los extranjeros que residen ilegalmente o que, residiendo legalmente no estuvieran habilitadas para hacerlo, ni contratarlos, convenir u obtener sus servicios<sup>55</sup>.

Los inmigrantes cruzan las fronteras a Argentina y como no pueden trabajar en situaciones legales, se ven obligadas 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 Cabo 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 inhumanas. 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 o jubilación<sup>56</sup>.

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 que reciben salarios muy bajos, son tratadas en forma violenta o abusadas de otras formas. 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>57</sup>. En las áreas rurales, estas violaciones se reflejan en jornadas de trabajo mayores a las de 18 horas diarias por una remuneración que está por debajo de los 10 pesos<sup>58</sup>.

Los 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.

---

55 Artículo 31, ley 22.439.

56 Entrevista Asociación Vecinal Renacer, agosto de 1996.

57 Entrevista Iglesia Evangélica Bautista del Centro, 10 de marzo de 1997.

58 Diario de Cuyo del 24 de febrero de 1996.

## VI.5. Refugiados

Desde el año 1983, Argentina ha sido un país receptor de refugiados. En ese año, estableció el Comité para la Elegibilidad de Refugiados que determina quiénes merecen ser reconocidos como refugiados en la Argentina. Dicho Comité está formado por funcionarios del Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, y representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

Actualmente, Argentina acepta alrededor de 200 o 300 refugiados cada año<sup>59</sup>. Aunque este grupo recibe reconocimiento oficial de su estado legal en el país, también enfrenta dificultades<sup>60</sup>. Como personas que fueron víctimas de persecución en sus países de origen, éstos vienen a la Argentina buscando protección y una vida nueva. El Estado Argentino les da protección jurídica, pero se exige de mayor responsabilidad por su situación, dejando su integración en manos del ACNUR a través de la Comisión Católica. La ayuda económica prestada por estas instituciones llega a cubrir un 50% de sus necesidades por un plazo de hasta seis meses.

A los refugiados, portadores de constancias oficiales de presencia en el país, no se les obstaculiza tanto como los inmigrantes ilegales el acceso a ciertos servicios pero sus documentos truen otros problemas. Un refugiado peruano, por ejemplo, denuncia que al pedirle el documento y ver la residencia precaria que presentaba, un agente de policía lo llamó "terrorista" y le recomendó que se fuera del país. Esa situación posteriormente se convirtió en una detención en la que golpearon su cabeza contra la pared del pasillo de la comisaría<sup>61</sup>. Otros casos parecidos se han denunciado ante el Foro de Refugiados.

Además de la situación policial, existen casos de discriminación de refugiados de parte de otras entidades estatales. Esta situación se manifestó en un caso de un grupo de personas en la provincia de Buenos Aires que habían recibido fondos para construir viviendas, pero no pudieron recibir los préstamos por el sólo hecho de no ser argentinos<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Entrevista CAREF, 14 de febrero de 1997.

<sup>60</sup> Entrevista Foro de Refugiados, 5 de marzo de 1996.

<sup>61</sup> Caso CELS, 4 de marzo de 1997. Denuncia presentada ante ACNUR con fecha 24 de julio de 1996.

<sup>62</sup> Entrevista Foro de Refugiados, 5 de marzo de 1997.

## VI.6. Conclusiones

En lo que hace a inmigrantes, se observa que las políticas migratorias vigentes fomentan la ilegalidad así como un orden legal que no garantiza los derechos de los indocumentados. Si bien se han señalado algunas circunstancias de estas violaciones, quedan muchas prácticas que deben ser investigadas más a fondo y muchas realidades sobre las cuales aprender.

Lo que queda muy claro, sin embargo, es que la normativa vigente no está de acuerdo con principios democráticos ni con las garantías básicas establecidas en normas superiores. La normativa fue establecida por un gobierno de facto y reglamentada por el Poder Ejecutivo.

No es fruto de una discusión parlamentaria informada llevada a cabo en el marco de una democracia política.

Esa normativa hace que rasgos autoritarios estén presentes en la actualidad en forma directamente vinculada a un gran número de personas. Como se ha discutido en estas páginas, en base a la normativa vigente y sus carencias, la actuación de la DNM y sus instituciones "complementarias", habitualmente se violan los derechos de los inmigrantes y de otros tantos argentinos. Es particularmente grave en cuanto a la situación de los allanamientos, detenciones y expulsiones y en temas de la falta de acceso a la educación.

Para evitar todo eso, es por cierto deseable la documentación de los inmigrantes ilegales que habitan en el país. Es importante, sin embargo, que medidas dirigidas hacia esto, como también a las radicaciones en general estén de acuerdo a la realidad económica de las personas beneficiadas. Y ello tiene directa relación con la difusión de la posibilidad de conseguir eximiciones de pago y con la reevaluación de la participación de los escribanos públicos y los costos involucrados.

Sea cual fuere la postura del gobierno argentino sobre las migraciones, los límites que pone se tienen que establecer de acuerdo a sus compromisos constitucionales e internacionales. Todos los inmigrantes, legales o ilegales, son "personas" y una vez que entran al país, están sujetos a la jurisdicción del Estado Argentino. Por lo tanto, es obligación del Estado tratarlos de acuerdo a esos derechos. Para ello, como ponen en evidencia las páginas anteriores, hace falta reconsiderar ciertas actuaciones de instituciones nacionales.

Por ejemplo, es imprescindible establecer que todo allanamiento relacionado a un inmigrante se realice en base a fundamentos razonables determinados por el Poder Judicial. La participación judicial es en este sentido esencial y debería extenderse también a las expulsiones, ya que se tratan de penas aplicadas por el Estado. Los expulsados, en este procedimiento, merecen la posibilidad de una audiencia con la presencia de un abogado defensor.

La normativa en materia migratoria es autoritaria, inadecuada y sujeta a la discrecionalidad del funcionario de turno. El artículo se cierra con una obligación general de denunciar que enfrenta a los ciudadanos honestos a elegir entre el desconocimiento de la ley o la delación de personas que sólo han cometido el "error" de inmigrar a la Argentina. La solución, entonces, no puede ser otra que una urgente revisión de la legislación vigente y la determinación de una política migratoria global que asegure la plena vigencia de los derechos humanos en todas sus formas.