

Capítulo VI. Inmigrantes *

*I. Introducción***

La Argentina exhibe actualmente serios problemas en materia de derechos humanos de los inmigrantes, tanto en lo que se refiere a la política migratoria actual como al marco legal vigente. También se observan actitudes discriminatorias de carácter xenófobo y a veces racista, por parte de funcionarios del Estado –tanto civiles como de las fuerzas de seguridad– que se sienten amparados por dichas normas y políticas. Estas actitudes se ponen de manifiesto en la aplicación de medidas restrictivas y represivas, de carácter discrecional –violatorias de derechos fundamentales–, así como a nivel discursivo.

Dada la importancia histórica que la inmigración reviste en nuestra sociedad, la situación legislativa y las políticas migratorias actuales, el nuevo horizonte espacial, social y económico que se abre con el Mercosur y la importancia de las migraciones en el mundo contemporáneo, el CELS incluye un capítulo especial sobre esta problemática, a partir de su “Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1995”.

En los informes anteriores se historió la evolución de la legislación migratoria en la Argentina; se examinó con preocupación la legislación vigente, incluida su reglamentación; se analizaron los datos de la última amnistía migratoria (lo que permitió detectar cambios importantes en los

** Este capítulo ha sido coordinado por Enrique Oteiza (coordinador) y Susana Novick (coordinador adjunto).*

*** Por Enrique Oteiza. Profesor titular, Facultad de Ciencias Sociales, UBA e Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani de dicha facultad. Miembro de la Comisión Directiva del CELS.*

flujos de inmigrantes provenientes de los países vecinos, con caída de todos los flujos salvo el correspondiente a los bolivianos); se examinó el discurso oficial en el que se encontraron tendencias xenófobas y racistas (en relación sobre todo a los inmigrantes de origen latinoamericano); se pasó revista a los procedimientos a los que están sometidos quienes aspiran a obtener residencia legal en la Argentina más allá de las visas o permisos concedidos a los turistas, en cuanto a la complejidad, duración y costo de los trámites (incrementado este último recientemente) —que excede en mucho lo que puede solventar una familia trabajadora tipo proveniente de un país limítrofe—; y se analizaron también los casos de extranjeros que acuden al CELS para solicitar asesoramiento o asistencia legal frente a instancias oficiales, en particular la Dirección Nacional de Migraciones, fuerzas policiales, o instituciones del sector social (educación, salud, etc.).

A la luz del diagnóstico con que ya cuenta el CELS, en este informe se pone el acento en el examen del marco legal vigente, que en sí mismo vulnera derechos humanos fundamentales de los inmigrantes; en el proyecto de ley presentado con respaldo del Poder Ejecutivo por diputados del bloque oficial en 1997, cuyas características —de haber sido aprobado— hubieran agravado la situación actual; en el examen de la Convención Internacional sobre Trabajadores Migrantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990; en el costo de los trámites de ciudadanía, que constituye un obstáculo importante en lo que respecta a la posibilidad de los trabajadores inmigrantes de acceder a los derechos políticos; y, como en años anteriores, se realizó un análisis de consultas formuladas por residentes extranjeros atendidos por el CELS.

Antes de resumir los resultados de los aspectos tratados en este informe, es importante aclarar algunos datos básicos de la realidad inmigratoria argentina que aparecen, por lo general, poco claros en el discurso oficial y, ocasionalmente, en el de los medios de comunicación. En nuestro país, la población de extranjeros con relación a la nativa es actualmente la más baja desde el primer censo (1871) —aproximadamente un 5%—. Desde que se decidió en la segunda mitad del siglo pasado abrir el país a la inmigración masiva, siempre hubo una preferencia marcada en favor de la inmigración europea, la que con altibajos mantuvo una fuerte presencia hasta 1950, coincidiendo con el perío-

do de emigración masiva de dicho continente; esta preferencia fue explicitada en la Constitución Nacional de 1853, y lo que es aún más difícil de justificar, en la actual. Hoy en día, de la población de nacidos en el extranjero que habitan la Argentina, entre un 10% y un 15% son de origen asiático, y del resto aproximadamente la mitad son de origen europeo y la otra mitad latinoamericano (la mayoría proveniente de países vecinos).¹ Es a estos últimos, en su mayoría trabajadores, a los que se hace objeto preferido de la xenofobia, el racismo y la discriminación; las características del proyecto de ley presentado en 1997 que se examina más adelante, son elocuentes al respecto.

La inmigración de los países vecinos es ya un fenómeno estructural. Aumenta o disminuye según sean las orientaciones políticas y económicas en nuestro país y en los países de donde ellos provienen. Se radica fundamentalmente en las grandes ciudades argentinas y en las provincias fronterizas de los respectivos países de procedencia. Las colectividades de inmigrantes de dichos países son importantes; hay un permanente “va y viene” de aquí a sus respectivos países de origen y lazos familiares de uno y otro lado de la frontera, lo cual es normal en un contexto de vecindad. Este aporte poblacional y socioeconómico contribuye de manera importante a nuestro desarrollo, enriquece nuestra cultura, aporta a nuestra integración regional y afecta muy marginalmente el desempleo (como ha sido probado en estudios citados en informes anteriores del CELS). No existe ninguna razón valedera para no definir, en el marco del Mercosur, una política inmigratoria que facilite la inserción de esta población y garantice sus derechos humanos fundamentales, por lo menos al mismo nivel precario (en lo económico y social) que experimentan los nativos.

Garantizar los derechos humanos de todos los inmigrantes constituye un compromiso ineludible, parte del proyecto de democratización política y social de nuestra sociedad. Un marco jurídico y, en general, una política inmigratoria no discriminatoria y de inserción en América Latina, constituyen sin duda un instrumento importante para lograr este objetivo.

1. El próximo censo, a realizarse en año 2000, actualizará estos datos con mayor precisión, ya que ha transcurrido casi una década del anterior.

En cuanto al marco legal, el CELS expresa su preocupación por el hecho de que en los dos gobiernos democráticos del período post 1983, no se haya logrado reemplazar la llamada “ley Videla” —de inmigración— guiada por la “doctrina de seguridad nacional”, que en sí misma vulnera derechos humanos fundamentales de los inmigrantes, por un nuevo instrumento compatible con la vigencia plena de dichos derechos. En lo que se refiere a aspectos legislativos, el trabajo de Susana Novick, incluido en este capítulo, examina brevemente las características pertinentes de cuatro proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados a partir de 1988. Por cierto, ninguno de dichos proyectos fue aprobado; el último de ellos fue retirado por sus patrocinantes —diputados justicialistas— a instancias del propio Poder Ejecutivo, que inicialmente lo había apoyado.

Este último proyecto, presentado por los legisladores Cortés Dellepiane, Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Miguel Angel Robles, Alberto Homero y Lidia Mondelo, a pesar de haber sido retirado, por provenir del bloque parlamentario gobernante (mayoritario), merece ser analizado cuidadosamente, pues plantea muy serios problemas desde el punto de vista de la garantía de los derechos humanos de los inmigrantes. Por esta razón se ha incluido el trabajo “Proyecto de Modificación de la Ley de Migraciones” preparado por Yanina Siepe, en el que se realiza un análisis comparativo de los artículos pertinentes de dicha ley, con las enmiendas propuestas en el proyecto presentado por los diputados mencionados. De este análisis surge claramente el carácter aún más restrictivo y violatorio de derechos fundamentales, que la ley de inmigración vigente (la ley Videla).

Las principales objeciones a este proyecto, que en parte ya han sido formuladas a la ley vigente, son las siguientes: en cuanto a la orientación general, el proyecto pone el énfasis en medidas de control (de carácter policial) y no en el carácter del inmigrante como persona humana, como sujeto de derecho, con derechos y obligaciones extensivos a su familia. Dicho proyecto otorga al Poder Ejecutivo facultades que debieran ser judiciales, en aspectos fundamentales como la atribución de detener y expulsar a un inmigrante. Asimismo, prevé la posibilidad de residencia limitada a zonas preestablecidas del país, cuyo incumplimiento sería causal de expulsión-repatriación. Desde luego esta norma es violatoria del principio constitucional básico de libre circulación (la residencia

en una zona determinada se puede promocionar con medidas positivas, por ejemplo, remuneraciones más elevadas, facilidades de vivienda, etc.). La exigencia de realizar los trámites de inmigración en el exterior y de contar con un contrato de trabajo para poder recibir la visa de residente permanente o temporario —no turista—, obviamente constituye un obstáculo casi insalvable para los inmigrantes latinoamericanos, en su gran mayoría trabajadores de bajo nivel de ingresos, sin posibilidades de satisfacer esta exigencia —máxime cuando aproximadamente el 50% de los argentinos con empleo trabajan sin estar cubiertos por ningún tipo de contrato laboral (en negro)—. En cuanto a los inmigrantes provenientes de fuera de la región, cabe recordar que la inmigración asiática, acordada con Estados Unidos, requiere para la obtención de la visa de residente el depósito de una suma predeterminada (50 mil dólares como mínimo), mientras la pequeña inmigración de origen europeo o de otras regiones llega hoy en día fundamentalmente como ejecutivos, técnicos o universitarios altamente calificados, vinculados a inversiones y no encuentra ningún obstáculo para su radicación temporaria o permanente. En cuanto a la naturaleza y el costo de los trámites previstos por este proyecto, también constituyen un obstáculo mayor. Por otra parte el proyecto no garantiza al inmigrante y su familia el derecho de acceso a los servicios sociales básicos, como la salud y la educación (ni hablar de vivienda digna, que no está garantizada para millones de argentinos). Finalmente, el proyecto de ley en el art. 48 establece una multa al empleador (empresa o individuo) que dé empleo a un inmigrante que no posea documentos que lo habiliten como “residente permanente” o “residente temporario”. Dicho artículo ofrece una recompensa del 15% de la multa a la persona que denuncie a quien dé trabajo a un inmigrante “indocumentado”, con la consecuencia obvia de que el trabajador inmigrante quedaría así identificado como “inmigrante ilegal” pasible de ser expulsado sin más trámite por funcionarios del Poder Ejecutivo (sin intervención judicial).

Cabe destacar que este proyecto dio origen a fuertes críticas y objeciones por parte de un grupo importante de iglesias cristianas, representantes de colectividades extranjeras, parlamentarios de la oposición, estudiosos de las migraciones en nuestro país y sectores de la opinión pública. Los funcionarios responsables del Área de Población e Inmigración quitaron el apoyo que inicialmente

habían brindado a la iniciativa. Posteriormente los diputados patrocinantes del proyecto lo retiraron.

Es oportuno tener presente que fue sobre todo la propuesta incluida en el proyecto de ley, de premiar la delación, que aparte de la recompensa podría estar también motivada por sentimientos de xenofobia y racismo, lo que produjo la reacción mayor en la sociedad. Consideramos que fue muy importante haber logrado el retiro de un proyecto que vulnera derechos humanos fundamentales. Sin embargo, la mayor parte de quienes se opusieron se refirieron sólo al más que cuestionable art. 48 —el de la recompensa a la delación—, dejando de lado otros aspectos violatorios de los derechos humanos de los inmigrantes, a los que hemos hecho referencia anteriormente.

También se consideró importante examinar en este informe la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”.² Se ha incluido por tanto un trabajo especial realizado por Yanina Siepe y Juana Kweitel, sobre este instrumento internacional. La convención, impulsada inicialmente por la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas tuvo un largo trámite antes de obtener su aprobación en el órgano superior de gobierno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Asamblea General. Las dificultades en la aprobación de esta importante convención, son atribuibles a un contexto en el que lamentablemente se observa en algunos países altamente desarrollados, miembros de las ONU, un retroceso en materia de derechos humanos de los inmigrantes, con tendencia en las políticas migratorias a acentuar los aspectos policiales —de control— en detrimento del cumplimiento por parte de dichos Estados de derechos fundamentales como los garantizados en la convención. Ciertamente, en la Argentina, donde la sociedad avanza con dificultad en la senda de la consolidación de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, es importante no acompañar los retrocesos, a veces graves, que se experimentan en países del norte, considerados más avanzados, los que por cierto han atravesado en este siglo por experiencias políticas y bélicas cuyos costos para

2. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990.

la humanidad han sido extremadamente elevados (cualquier historia del siglo XX es elocuente al respecto).

Con relación a futuras acciones parlamentarias cabe subrayar que en mayo de 1996 los legisladores Darío Alessandro, Carlos Álvarez, Marcela Bordenave, Alfredo Bravo, Juan Pablo Cafiero, Elisa Carrió, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Rodolfo Rodil y Mary Sánchez, presentaron un proyecto de ley en el que se propone que se apruebe esta convención. Dadas las características de este instrumento jurídico, muy preciso en cuanto a la formulación de garantías respecto de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familiares, y tomando en cuenta las características más que cuestionables de la legislación vigente en la Argentina, sería aconsejable impulsar la sanción en el Congreso de este proyecto. De esta manera se lograrían garantías jurídicas fundamentales para un grupo muy importante de inmigrantes, particularmente desprotegido, constituido mayoritariamente por trabajadores latinoamericanos y sus respectivas familias.

El paso inmediato, en esta alternativa, debería ser la aprobación de un nuevo proyecto de ley, que incorpore las garantías de la convención y contemple otros aspectos de una política inmigratoria argentina, por cierto aún no debidamente formulada, como por ejemplo los que se refieren a la integración regional en los aspectos poblacionales, laborales y sociales (Mercosur y otros acuerdos regionales o bilaterales posibles); la incorporación de personas con altas calificaciones en todas las ramas del saber —incluyendo naturalmente científicos, tecnólogos, artistas, especialistas en humanidades, etc.—; el retorno de expatriados y sus familias; la reunificación familiar, etc.

También se ha incluido en esta parte del informe el trabajo “Los costos de ser ciudadano argentino” de Eugenia Contarini. Por comparación con países como Canadá y Australia, la Argentina ha tenido y tiene posiciones ambiguas respecto a la incorporación política de los inmigrantes, o sea al otorgamiento a ellos de la ciudadanía argentina. Aparte de los largos períodos en los que gobiernos inconstitucionales autoritarios suprimieron total o parcialmente los derechos políticos de los ciudadanos argentinos, por ejemplo las dos últimas dictaduras militares o los gobiernos producto de proscripciones de partidos políticos o del fraude (que llegó a denominarse “patriótico”), la política de otor-

gamiento de la ciudadanía —y los trámites para lograrla—, fueron históricamente mucho menos abiertos y positivos que en el caso de países como los mencionados. En este trabajo se examinan los requisitos que deben satisfacer los inmigrantes en condiciones de obtener la ciudadanía argentina. Se analizan los procedimientos, los costos de dichos trámites y de la documentación exigida, la forma en la que la Dirección de Inmigraciones aplica de hecho los diversos requisitos y, dados los obstáculos innecesarios existentes, los problemas que surgen también de la relación entre los inmigrantes y diversos “intermediarios” de quienes suelen ser víctimas.

El procedimiento existente viola el principio de gratuidad que debería tener el trámite de acuerdo a los arts. 11 y 20 de la Constitución Nacional y a la legislación vigente, lo que produce el efecto que dichas normas legales tratan de evitar, o sea la discriminación en perjuicio de quienes tienen bajos ingresos, que son en su gran mayoría los inmigrantes trabajadores provenientes de los países vecinos y del Perú.

Se presenta por último un relevamiento de casos, realizado por Luz Palmás Zaldúa, el que examina la situación de los inmigrantes que se acercaron al CELS para solicitar asesoramiento respecto a dificultades emergentes de su condición de tales. El examen ilustra a las claras varias de las cuestiones a las que se ha hecho referencia anteriormente.

*2. Cambios en la política migratoria en el parlamento argentino**

La preocupación del Estado por regular el fenómeno migratorio y su relación con la más global problemática poblacional surge desde muy temprano en nuestra historia como Nación. 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,¹ 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.

Sin embargo, luego del 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 dicta-

** Por Susana Novick. Miembro de la Carrera de Investigador del CONICET; Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.*

1. Ley 22439, sancionada en 1981.

do sendas amnistías inmigratorias —en 1984 y 1992—, y han reglamentado la ley Videla —en 1987 y 1994— respectivamente.²

En este trabajo haremos un análisis preliminar y exploratorio de los recientes proyectos de ley presentados al Congreso, intentando develar qué ideologías sustentan dichas iniciativas. Hemos recopilado las siguientes:

1) Proyecto de ley que sustituye la ley de Videla por una nueva titulada Ley de Migración y Extranjería.³

2) Proyecto de ley que propone la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares,⁴ aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990.

3) Proyecto de ley que modifica cuatro artículos, deroga cinco y sustituye el título X “De la revisión de los actos decisorios”, de la ley 22.439.⁵

4) Proyecto de ley que propone modificar quince artículos de la ley vigente,⁶ retirado posteriormente frente a la reacción adversa de numerosas instituciones y grupos pertinentes.

2. Cf. Novick, Susana: *Política y población. Argentina 1870-1989*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires (dos volúmenes), 1992; Novick, Susana: “Política, población y ámbito internacional. Argentina 1974-1994”, ponencia presentada a las III Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Santa Rosa, La Pampa, 11 al 13 de octubre de 1995 (en prensa); Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto: *Inmigración y discriminación. Políticas y Discursos*, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires (parte II), 1997.

3. Elaborado por el diputado Muñoz y demás miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, en diciembre de 1994.

4. Firmado por los legisladores Juan Pablo Cafiero, Guillermo Estévez Boero, Nilda Garré, Irma Parentella, Mary Sánchez, Elisa Carrió, Carlos Álvarez, Rodolfo Rodil, Darío Alessandro, Alfredo Bravo y Marcela Bordenave, de fecha mayo de 1996.

5. Elaborado por los diputados Elisa Carrió y Víctor Fayad, presentado en 1996.

6. Presentado por los legisladores Carlos Dellepiane, Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Miguel Robles, Alberto Herrera y Lidia Mondelo, presentado con el respaldo del Poder Ejecutivo en 1996, y discutido en la Comisión de Población de la Cámara de Diputados en junio de 1997.

El primero de ellos, el único que se propone sancionar una nueva ley de inmigración, consta de 108 artículos, dividido 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. Resulta novedosa la propuesta de creación del Consejo Nacional de Migraciones, presidido por el Director Nacional de Migraciones, un representante por cada uno de los ministerios relacionados con la temática (siete), tres secretarías y tres representantes de cada una de las Comisiones de Población (Senadores y Diputados). También resulta original la inclusión de un Título dedicado a los argentinos en el exterior. En relación con las categorías de admisión, se clasifican en: residentes (permanentes o temporarios) y no residentes. Un avance 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 diáda colonización-inmigración, de larga tradición en nuestra legislación migratoria.

El segundo proyecto recopilado, propone se apruebe la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares”.⁷ 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”. Las diferencias ideológicas, culturales y religiosas deben también garantizar la igualdad de oportunidades en el mundo laboral. La opinión de la Comisión Católica Argentina de Migraciones, a través del P. Volmar Scaravelli, así como la del Director General de la OIM, Lelio Mármora, son invocadas para fundar la iniciativa.

El tercer proyecto, elaborado por la diputada Carrió y el diputado Fayad, 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 art. 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 art. 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

7. Sancionada por Resolución n° 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990.

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”.

El último de los proyectos, que originó un encendido debate en la sociedad argentina, 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 petitionar 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 hiciere 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 art. 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 art. 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. De la lectura de los artículos publicados en los diarios de Buenos Aires⁸ surgen algunas tendencias. En un principio, tanto el Director Nacional de Migraciones como el Subsecretario de Población —ambos funcionarios del Ministerio del Interior— aparecen apoyando el proyecto. Por otra parte, la iglesia católica y varias otras iglesias cristianas, los partidos políticos de la oposición, la OIM y la Cancillería, se declaran contrarios al mismo. Posteriormente, el Poder Ejecu-

8. Se recopilaron los siguientes artículos periodísticos: 1. *Clarín*, 4/7/97, “La Iglesia está en contra de la delación de inmigrantes”; 2. *La Nación*, 28/6/97, “Impulsan la delación de los ilegales”; 3. *La Nación*, 19/6/97, “Por una regularización migratoria”; 4. *Clarín*, 3/7/97,

tivo toma cierta distancia, y manifiesta que el proyecto no había sido elaborado en sus oficinas. 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 conclusión parcial de este análisis meramente exploratorio podemos agregar las siguientes consideraciones:

a) El fenómeno migratorio continúa siendo un tema relevante para los legisladores argentinos.

b) 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.

c) Las iniciativas presentadas se originan en un amplio espectro político (partidos mayoritarios).

d) La técnica legislativa empleada comprende varias estrategias: enmendar la ley militar vigente (proyecto 3 y 4); solicitar la aprobación de normas internacionales para posibilitar su aplicación dentro del país (proyecto 2); y sustituir totalmente la ley vigente por una nueva norma.

e) Las reformas a introducir se basan en tres ideas: la protección de los derechos humanos y/o los derechos de los trabajadores migrantes (proyectos 2 y 3); la necesidad de actualizar la legislación (proyecto 1 y 4); y finalmente la necesidad de reforzar el control policial sobre los flujos (proyecto 4).

"Polémica por un proyecto para denunciar inmigrantes ilegales"; 5. Clarín, 3/7/97, "Nuevas condiciones para bolivianos y paraguayos"; 6. Clarín, 20/6/97, "Endurecerán la ley migratoria"; 7. La Nación, 26/5/97, "Las oleadas inmigratorias"; 8. La Nación, 21/6/97, "Carta de lectores. El régimen de Migraciones"; 9. Clarín, 8/7/97, "La xenofobia es un mal negocio electoral"; 10. La Nación, 5/7/97, "Menem se opone a las delaciones"; 11. La Nación, 6/7/97, "Crisol de razas, pero no tanto".

*3. Proyecto de modificación de la Ley de Migraciones**

3.1 Análisis comparativo

La bancada justicialista de la Cámara de Diputados promovió en 1997 un proyecto de ley modificatoria de la Ley de Migraciones vigente.¹ Como surge del examen realizado, este proyecto, que fue finalmente retirado, viola principios básicos que inspiran a nuestra Constitución Nacional. En su Preámbulo, nuestra Carta Magna ordena "...asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que deseen habitar el suelo argentino..." y obliga, tanto a los ciudadanos como a las autoridades, a mantener una presunción positiva sobre los motivos que impulsan a un habitante de otro país a residir y trabajar aquí.

Según dicho proyecto, habría que ser más rígidos con los empleadores de inmigrantes que no hayan cumplido con los trámites administrativos para obtener su radicación legal, así como con dichos inmigrantes, que con los empleadores de trabajadores nativos que trabajan "en negro"; en caso de ser descubiertos; para detectar estas infracciones propone deshonorosas recompensas para todos aquellos que los denuncien.

Este último punto fue el más controvertido, si bien todo el proyecto y la misma Ley de Migraciones lo son. Sobre el mismo se manifestaron en contra la oposición, varias iglesias y diferentes organizaciones no gubernamentales. El proyecto propone modificar 15 artículos de la Ley de Migraciones; se transcriben a continuación en una tabla comparativa los artículos de esta última y las modificaciones propuestas:

** Por Yanina Siepe, Alumna del Práctico UBA-CELS.*

1. El proyecto lleva la firma de los diputados nacionales Sergio Acevedo, Pascual Rampi, Carlos Dellepiane, Miguel Robles, Alberto Herrera y Lidia Mondelo.

El director de la Dirección Nacional de Migraciones, Hugo Franco, defendió el proyecto oficialista. Según el funcionario uno de los objetivos de la reforma apuntaría a terminar con los “falsos turistas” ya que, entre 70 y 80% de los inmigrantes entra al país como turista y después pide un cambio de categoría. “Su fin no era venir de turista, era quedarse”. Según sus propias palabras, “queremos un sistema como el de Brasil, que no permite el cambio de categoría. El que quiere pedir la residencia, tiene que regresar a su país de origen para pedirla.”²

3.2 La caza de brujas

Como mencionáramos anteriormente, el art. 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.

Para Hugo Franco no se trata de “delación” sino de “cumplir la ley”. Por otra parte, no le parece “ni bueno ni malo” incentivar denuncias por dinero. Pascual Rampi, uno de los diputados autores del proyecto, rechaza el término “delación” para definir la actitud que el proyecto quiere premiar, además, aclara que “un ciudadano ‘denuncia’, no delata”.³

El proyecto fue calificado como xenófobo por el diputado Juan Pablo Cafiero, quien además denunció la existencia de una “campaña racista orquestada desde el gobierno”.⁴ Cafiero expresó que “el gobierno intenta justificar el problema de la desocupación echándole la culpa a los trabajadores inmigrantes, cuando se sabe que esa masa laboral no representa un impacto negativo para la economía del país”.⁵

2. *La Nación*, 3/7/97.

3. *Clarín*, 3/7/97.

4. *La Nación*, 3/7/97.

5. *La Nación*, 28/6/97.

Capítulo VI. Inmigrantes

A su turno, la diputada Elisa Carrió exigió que el proyecto oficial contemple un resguardo judicial para aquellos inmigrantes que son expulsados por migraciones.

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
Art. 12: Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: “residentes permanentes”, “residentes temporarios” o “residentes transitorios”. El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las condiciones, requisitos y recaudos a los que deberá ajustarse la admisión, el ingreso y la permanencia de extranjeros, así como las categorías y plazos de permanencia de los residentes temporarios y transitorios. Art. 12: Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: “residentes permanentes”, “residentes temporarios” o “residentes transitorios”.	Art. 12: Los extranjeros podrán ser admitidos, para ingresar y permanecer en la República, en las siguientes categorías: “residentes permanentes”, “residentes temporarios” o “residentes transitorios”. Aquellos que ingresaren como residentes transitorios no podrán solicitar en el territorio nacional cambio de categoría migratoria, salvo las excepciones que al efecto establezca el Poder Ejecutivo Nacional. Las solicitudes de residencia y/o ingreso al territorio nacional que se petitionen con motivo de locaciones de servicios, razones laborales o de parentesco, deberán formalizarse por escritura pública, en las condiciones y con las excepciones que establezca el Ministerio del Interior. El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para determinar, con carácter general, los requisitos y plazos a los que deberá ajustarse la admisión, el ingreso y la permanencia de extranjeros, en cualquier categoría migratoria.

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
Art. 15: Los extranjeros admitidos en la República como “residentes permanentes”, así como los que obtengan autorización de permanencia en tal carácter gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes. El ejercicio del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio se subordinará a las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.	Art. 15: Los extranjeros admitidos en la República como “residentes permanentes”, así como los que obtengan autorización de permanencia en tal carácter gozan en su territorio de los derechos civiles de los argentinos, sujetos a iguales obligaciones y deberes. El ejercicio del derecho de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio se subordinará a las disposiciones de la presente ley y sus reglamentaciones. A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero se les reconoce, por sólo ese hecho, la condición de residentes permanentes en la República. Las autoridades permitirán su libre ingreso y permanencia en el territorio nacional, con el ejercicio de los derechos mencionados en el primer párrafo del presente artículo, sin más trámite que la prueba de su identidad, filiación y nacionalidad de los padres.
Art. 16: La autoridad de migración podrá disponer la cancelación de la residencia permanente del extranjero, en lo siguientes casos: a) Dentro de los dos (2) años desde el ingreso al país del extranjero o del	Art. 16: La autoridad de migración podrá conceder permanencia residente en los siguientes supuestos: a) Padres cónyuges de argentinos nativos o por opción; b) Padres, cónyuges, hijos solteros me-

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
otorgamiento de la residencia permanente, cuando: 1. Su instalación hubiere sido subvencionada, total o parcialmente, directa o indirectamente, por el Estado Argentino y no cumpliera o violare las condiciones expresamente establecidas para la subvención, o 2. El ingreso o la autorización de la residencia hubieren sido concedidos subordinados a la efectiva residencia en determinadas zonas del país y no se cumpla. b) Cuando permaneciere fuera del territorio nacional por un lapso mayor de dos (2) años, salvo que exponga ante la autoridad de migración o Consulado Argentino, su necesidad de permanecer fuera del país por dos períodos continuados de dos (2) años cada uno o, excepcionalmente, por otros dos períodos de dos (2) años por el Ministerio del Interior. La ausencia del territorio nacional no implica la pérdida de la residencia permanente si obedece al ejercicio de una función pública argentina o se ocasione en actividades, estudios o investigaciones que puedan resultar, a juicio de la autoridad migratoria, de beneficio o interés para la República.	nores de 21 años e hijos discapacitados de residentes permanentes; c) Menores de 21 años, huérfanos absolutos y solteros, con relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con argentinos nativos o por opción o extranjeros radicados en forma permanente en la República que se comprometan a su manutención; d) Menores de 21 años, huérfanos absolutos y solteros, a quienes se les hubiere designado judicialmente un tutor argentino nativo o por opción o extranjero radicado en forma permanente en la República; e) Discapacitados, huérfanos absolutos y solteros, con relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con argentinos nativos o por opción o extranjeros radicados en forma permanente en la República que se comprometan a su manutención; f) Discapacitado, huérfano absoluto y soltero, a quien se le hubiere designado judicialmente un curador argentino nativo o por opción o extranjero radicado en forma permanente en la República; g) Extranjeros que hubieren adquirido bienes inmuebles o de capital en

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
	el territorio nacional, en las condiciones que establezca el Poder Ejecutivo Nacional; h) Extranjeros que hubieren realizado depósitos de dinero efectivo, intransferibles, por el monto y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.
Art. 17: El extranjero al que se le hubiere cancelado su residencia permanente deberá abandonar el territorio nacional en el plazo que fije la autoridad de migración a tal efecto.	Art. 17: La autoridad de migración podrá disponer la cancelación de la residencia precaria, permanente o transitoria concedida, en los siguientes casos: a) Dentro de los dos (2) años desde el ingreso al país del extranjero o del otorgamiento de la residencia permanente, si ello fuera posterior, cuando: 1. Su instalación hubiere sido subvencionada, total o parcialmente, directa o indirectamente, por el Estado Argentino y no cumpliera o violare las condiciones expresamente establecidas para la subvención, o 2. No se hubiere cumplido la condición de efectiva residencia en determinadas zonas del país, a la que se hubiere subordinado el ingreso o permanencia. b) Cuando el extranjero permaneciere fuera del territorio nacional por un término mayor de dos (2) años,

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
	en el caso de residencia permanente o la mitad del plazo de la residencia temporaria acordada, salvo que hubiera sido autorizado para ello por la autoridad de migración o el Consulado Argentino en el exterior, hasta un máximo de dos períodos consecutivos de dos (2) años cada uno en el caso de residentes permanentes y, excepcionalmente, por otros dos períodos de dos (2) años cada uno, concedidos adicionalmente por el Ministerio del Interior. La ausencia del territorio nacional no implica la pérdida de la residencia permanente si obedece al ejercicio de una función pública argentina o se ocasione en actividades, estudios o investigaciones que puedan resultar, a juicio de la autoridad migratoria, de beneficio o interés para la República. c) Se encuentre procesado por delitos que prevean una pena superior a los tres (3) años. d) Cuando el extranjero realizare en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la Argentina. El extranjero al que se le hubiere cancelado su residencia deberá abandonar el territorio nacional en el plazo que fije la autori-

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
	dad de migración a tal efecto. En el caso de encontrarse procesado y haber cesado el interés de las autoridades judiciales en asegurar su permanencia en la República, se dispondrá su expulsión y la medida causará inmediata ejecutoria. Los recursos se concederán al solo efecto devolutivo.
Art. 18: Los extranjeros admitidos en la República como “residentes temporarios” o “transitorios” podrán permanecer en el territorio nacional durante el plazo de permanencia autorizado debiendo abandonarlo al expirar el mismo.	Art. 18: El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las condiciones que correspondan al otorgamiento de residencias temporarias y transitorias, conforme las cuales la autoridad migratoria autorizará el ingreso y permanencia en el territorio nacional por un plazo determinado de los extranjeros que así lo soliciten, con la obligación de abandonarlo con anterioridad a su vencimiento.
Art. 21: A los extranjeros que gestionan la regularización de su permanencia en la República, se les podrá acordar una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la autoridad de migración, en los supuestos del artículo anterior. (Art. 20: La autoridad de migración podrá cancelar la residencia temporaria o transitoria acordada, cuando se desnaturali-	Art. 21: La autoridad de migración, cuando la sustanciación de las actuaciones así lo requiera, podrá acordar una residencia precaria, por los plazos y condiciones que al efecto establezca el Poder Ejecutivo Nacional, la que será revocable en los supuestos del artículo anterior.

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
cen los motivos que se tuvieron en cuenta para otorgarla.)	
Art. 48: Quienes infringieren las disposiciones establecidas en los arts. 31 ó 32 de la presente ley, serán sancionados ante la sola comprobación de la infracción por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 100 mil pesos hasta 3.500.000 pesos por cada infracción.	Art. 48: Quienes infringieren las disposiciones establecidas en los arts. 31 ó 32 de la presente ley serán sancionados por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 500 pesos hasta 50 mil pesos por cada extranjero al cual se le propone trabajo u ocupación remunerada o sea alojado en infracción a la normativa migratoria vigente al momento de su comisión. De lo recaudado en concepto de multas impuestas en función de lo previsto en el primer párrafo del presente artículo se otorgará una participación conjunta del 15% a los funcionarios que intervengan en las inspecciones tendientes a detectar la existencia de infracciones a los arts. 31 ó 32 de la presente ley. Para el caso de que la constatación de la infracción se hiciere en función de una denuncia, el 15% de la multa se destinará a la persona física o ideal que efectuara la misma. Las previsiones del presente párrafo no serán de aplicación cuando el denunciante fuere funcionario público u organismo oficial. A pedido del representante la denuncia podrá hacerse

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
	con reserva de identidad, a tal fin por la Dirección Nacional de Migraciones se implementará el procedimiento correspondiente.
Art. 49: Las sanciones serán graduadas de acuerdo con la naturaleza de la infracción, la persona, antecedentes y reincidencia en las infracciones a la presente ley o de su reglamentación.	Art. 49: Las multas serán graduadas por la Dirección Nacional de Migraciones de acuerdo con la naturaleza de la infracción, la persona, antecedentes y reincidencia en las infracciones a la presente ley o su reglamentación.
Art. 52: En caso de reincidencia o gravedad manifiesta en las infracciones a lo establecido en los arts. 31 y 32, el Ministerio del Interior podrá disponer la inspección de contralor migratorio en los lugares de trabajo, o alojamiento u hospedaje donde se hubieren verificado. La misma se hará efectiva por la autoridad de migración, con intervención de la Policía Migratoria Auxiliar.	Art. 52: El que mediante ardid, engaño o documentación material o ideológicamente falsa solicite, para sí o un tercero, residencia o prórroga de la misma en los términos de la presente ley o su reglamentación, será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años. Igual pena corresponderá al que mediante ardid o engaño promoviere, facilitare o cooperare en el ingreso o permanencia ilegal de personas en la República, o que, con igual finalidad, impidiere el ejercicio de las facultades que la ley acuerda a la Dirección Nacional de Migraciones. Cuando el que cometiere cualquiera de los delitos previstos en el presente artículo fuere funcionario público la pena se incrementará en un tercio del míni-

Capítulo VI. Inmigrantes

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
	mo y del máximo y sufrirá además inhabilitación especial perpetua. Los delitos contemplados en el presente artículo serán de competencia de la Justicia Federal. Facúltase a la Dirección Nacional de Migraciones, con aprobación de la Subsecretaría de Población, a crear y llevar un registro de inscripción obligatoria para aquellas personas que en nombre y por cuenta de otro efectúen trámites ante dicho organismo; estableciendo los requisitos necesarios para la inscripción, las sanciones y penalidades que pudieren corresponder a los incumplidores de las obligaciones que se le fijen.
Art. 53: Los empleadores o dadores de trabajo quedarán obligados al pago de los sueldos, salarios y comisiones al personal que hubieren proporcionado trabajo u ocupación en violación a lo dispuesto por los arts. 27, 28, 30 y 31.	Art. 53: La aplicación de las sanciones previstas en los arts. 48 y 52 de la presente ley no eximen a los empleadores o dadores de trabajo del pago de los sueldos, salarios y comisiones que conforme la legislación laboral correspondiente a aquellos extranjeros a los que hubieren proporcionado trabajo u ocupación; ni de cualquier gravamen a los que estuvieren obligados de acuerdo a la normativa impositiva.
Art. 54: La resolución que imponga la sanción prevista en el art. 48	Art. 54: La resolución que imponga la sanción prevista en el art. 48 de

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
de la presente será apelable ante las respectivas Cámaras Federales. El recurso deberá interponerse con expresión de agravios dentro de los diez (10) días hábiles de notificarse la resolución administrativa.	la presente será apelable previo depósito de la multa impuesta ante las respectivas Cámaras Federales. El recurso deberá interponerse con expresión de agravios dentro de los diez (10) días hábiles de notificarse la resolución administrativa.
Art. 62: El incumplimiento de las disposiciones del presente título y de sus reglamentaciones será sancionado por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 100 mil pesos hasta 4 millones de pesos por cada infracción ante la sola comprobación de la misma.	Art. 62: El incumplimiento de las disposiciones del presente título y de sus reglamentaciones será sancionado por la Dirección Nacional de Migraciones con multa de 500 pesos a 150 mil por cada infracción. La Dirección Nacional de Migraciones, con aprobación de la Subsecretaría de Población, queda facultada a fijar, dentro de los valores establecidos en el primer párrafo del presente artículo, el monto correspondiente a cada tipo de infracción.
Art. 82: La interposición del recurso previsto en el art. 78, en los casos comprendidos en los incisos a) y b), suspende la ejecución de la medida de expulsión que se hubiere dictado, hasta tanto la misma quede firme. Habiéndose dictado además la precautoria de detención, ésta se mantendrá en vigencia y se cumplirá en la forma y	Art. 82: La interposición del recurso previsto en el art. 78, en los casos comprendidos en los incisos a) y b), suspende la ejecución de la medida de expulsión que se hubiere dictado, hasta tanto la misma quede firme. Habiéndose dictado además la precautoria de detención, ésta se mantendrá en vigencia y se cumplirá en la forma y lugares que establece el

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
lugares que establece el art. 42, salvo el caso de concesión de libertad provisional.	art. 42, salvo el caso de concesión de libertad provisional. Las disposiciones del presente título y sus normas reglamentarias configuran un procedimiento especial de aplicación específica en materia migratoria, siendo subsidiarias las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y el Código de Procedimientos Penal de la Nación, según corresponda.
Art. 95: El Ministerio del Interior podrá disponer la expulsión de la República, de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando: a) Resulte condenado por juez o tribunal argentino, por delito doloso a pena privativa de libertad no mayor a cinco (5) años; b) Realizarse, en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República.	Art. 95: El Ministerio del Interior podrá disponer la expulsión de la República, de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando: a) Resulte procesado por delito que tenga prevista una pena máxima superior a tres (3) años y su presencia en el territorio nacional no resulte de interés para las autoridades judiciales argentinas; b) Se le conceda libertad condicional en una causa en la que resulte condenado por juez o tribunal argentino, por delito doloso a pena privativa de libertad de mayor de tres (3) años y su presencia en el territorio nacional no resulte de interés para las autoridades judiciales argentinas;

<i>Ley de Migraciones</i>	<i>Proyectos</i>
	c) Realice en el país o en el exterior, actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República. Contra las decisiones del Ministerio del Interior, podrá interponerse recurso de apelación por ante el Poder Ejecutivo, con los requisitos y efectos determinados por el art. 80.
Art. 102: Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, sólo 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.	Art. 102: 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.

3.3 Las distintas oposiciones a la iniciativa

Un dictamen de la Cancillería, a través de la coordinadora de la Unidad de Migraciones Internacionales, rechazó oficialmente el proyecto de los legisladores justicialistas. “Ni en las peores épocas de la dictadura militar existió una iniciativa como ésta”⁶ —sostuvo una funcionaria de dicha unidad—.

Por otra parte, varias iglesias cristianas manifestaron su enérgica oposición al establecimiento de una recompensa económica para los denun-

6. *Clarín*, 3/7/97.

ciantes. “La delación siempre ha sido un valor ético negativo y no puede constituir el fundamento de una norma legal, por más bien aparente que pretenda conseguir”. Y atribuye “ciertas inclinaciones xenófobas” a quienes ven en la presencia de inmigrantes un “riesgo para nuestro equilibrio social”⁷ y quieren expulsarlos sin intervención de la justicia o perseguirlos indiscriminadamente. La posición fue fijada en una declaración conjunta de la Comisión Episcopal para la Pastoral de las Migraciones, la Iglesia Evangélica Bautista del Centro, la Iglesia Metodista Argentina, el Consejo de Pastores de Buenos Aires y entidades vinculadas a la problemática de los inmigrantes.

Las iglesias cristianas consideran que el argumento de que una normativa migratoria restrictiva podrá solucionar el problema del desempleo, es de tan notoria gravedad que no sólo constituye un artilugio falaz sino que contrasta con arraigadas tradiciones de la vida argentina. Como señala Enrique Oteiza “se estaría premiando la xenofobia y el racismo con una práctica infame como la delación”.⁸

3.4 La marcha atrás del proyecto

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.

7. *Clarín*, 4/7/97.

8. *Página/12*, 2/7/97.

*4. Situación de los inmigrantes a la luz de la Convención sobre trabajadores migratorios**

4.1 La Convención

“En un mundo que cada día se hace más pequeño y en el que las personas son cada vez más móviles, es más necesario que nunca encaminar el derecho internacional [y el nacional] hacia la protección de los que se ven obligados a construir su vida en países distintos de los de origen o emigran de ellos voluntariamente”.¹

Fueron necesarios diez años de arduo trabajo y negociación para que el 18 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

La convención retoma y enriquece un conjunto de documentos internacionales preexistentes tendientes a preservar los derechos humanos y eliminar toda forma de discriminación entre los hombres. Entre ellos podemos mencionar, la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño. Cabe recordar que los instrumentos antes mencionados cuentan en la Argentina con jerarquía constitucional, de acuerdo a lo establecido por la reforma de 1994.

** Por Yanina Siepe y Juana Kweitel, alumna del práctico UBA-CELS y asistente del Programa Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CELS; respectivamente.*

1. Proclamación de los derechos de los migrantes. La nueva Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, Shirley Hunc, Patrick Taran y Jan Niessen, Consejo Mundial de Iglesias, Comité de las Iglesias para los Migrantes en Europa, Boletín Informativo n°3, año 1991, p. 2.

El propósito de la convención es establecer normas mínimas de protección a los trabajadores migratorios y a sus familiares, que sean reconocidas universalmente. También proporciona un marco de referencia para los tratados bilaterales y multilaterales sobre cuestiones migratorias. Es necesario aclarar que para que este nuevo acuerdo internacional pueda entrar en vigor, debe ser ratificado por un mínimo de veinte Estados.

La convención toma en cuenta el conjunto de los derechos humanos del migrante, al definir de manera exhaustiva los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias y proponer medios para comprobar que éstos sean respetados por los Estados. Desde su preámbulo se reconoce “la importancia y magnitud del fenómeno de las migraciones, la situación de vulnerabilidad del migrante y sus familiares, y la necesidad de protección internacional en este ámbito”.

De las nueve partes en que está dividida la convención, la primera plantea una clara postura antidiscriminatoria, declarando aplicable el instrumento a todo migrante “sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión, o convicción u opinión política”. Dichos derechos se especifican en la tercera parte, en toda la gama de los derechos humanos. Así, se reconocen los clásicos derechos la libertad, a la vida o la justicia; los llamados derechos solidarios tales como los referidos a la igualdad de oportunidades y trato en el mundo laboral, o los referidos a la aceptación de las diferencias culturales, ideológicas o religiosas.

También se estipulan en esta convención, en su cuarta parte, otros derechos del migrante y su familia, entre los que podemos nombrar el derecho a la libertad de movimiento y la posibilidad de participar en los asuntos públicos dentro del Estado receptor, así como la libre decisión sobre la transferencia de los ingresos y ahorros.

La sexta parte de este documento tiene especial importancia, ya que promueve la cooperación entre los Estados para las diferentes acciones de políticas migratorias, lo que constituye un avance notable en un terreno en el que aún prima la idea de las decisiones aisladas y/o inconsultas de los gobiernos. Esta cooperación adquiere particular importancia en un proceso de integración regional, como el Mercosur.

Cabe resaltar la propuesta presentada en la séptima parte, en cuanto al establecimiento de un “Comité de Protección de los Derechos de todos

los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” con el fin de observar la aplicación debida de la convención por parte de los Estados que la hayan ratificado. Este Comité constituye el primer foro internacional público donde las acciones de los gobiernos en relación a los migrantes podrán ser evaluadas, si bien las opiniones y recomendaciones vertidas en esta instancia no vincularán jurídicamente a los Estados.

La importancia de la convención puede apreciarse en múltiples aspectos. En primer lugar, al considerar que los trabajadores migratorios y sus familiares son residentes no nacionales en los Estados donde están empleados o en tránsito, la convención reconoce que constituyen un sector particularmente desprotegido de la población, cuyos derechos en muchos casos no han sido reconocidos por la legislación nacional de los Estados de acogida ni por los propios Estados de origen. Por consiguiente, la comunidad internacional, por medio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es responsable de la adopción de medidas adecuadas de protección.

En segundo lugar, la convención brinda por vez primera una definición internacional aprobada en el marco de la ONU, del trabajador migratorio, de las categorías de trabajador migratorio y de sus familiares. También establece normas internacionales de trato, haciendo extensivos los derechos humanos a los trabajadores migratorios y sus familiares.

En tercer lugar, la convención considera que los trabajadores migratorios son más que entidades económicas o laborales, los reconoce plenamente como entidades sociales con familiares, sujetos protegidos por los derechos humanos consecuentes, incluyendo el derecho a la reunión familiar.

En cuarto lugar, se atribuyen derechos humanos fundamentales a todos los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados y se otorgan derechos adicionales a los trabajadores migratorios documentados y sus familiares, entre otros, el derecho a la igualdad de trato con los nacionales de los Estados en materia de empleo, así como en esferas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales.

En quinto lugar, la convención hace explícito su deseo de contribuir muy particularmente a impedir y eliminar la explotación de los trabajadores migratorios y de sus familiares, poner fin al tránsito ilegal y clandestino, y a las situaciones de irregularidad debida a la indocumentación.

Finalmente, la convención apunta al establecimiento de normas mínimas de protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares que sean reconocidas universalmente. De este modo, la existencia de un derecho internacional, impulsará a los Estados que carezcan de normas nacionales en esta materia, a que armonicen su legislación de acuerdo a las normas universalmente reconocidas de la convención.

4.2 La Convención en relación con la realidad argentina

Nos interesa en este punto analizar algunas de las normas contenidas en la convención en relación con la realidad argentina:

Art. 10: "Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

Las malas condiciones penitenciarias, las detenciones arbitrarias y los malos tratos son aún, en nuestro país, una realidad. En el caso de los inmigrantes, especialmente en el de los indocumentados, esta situación empeora. Un indocumentado que es víctima de violencia policial sufre de un grado de desprotección notorio, no tiene a quién recurrir, su condición de "ilegal" le limita el acceso a las vías indicadas para denunciar violaciones a sus derechos. Por otra parte, el temor de ser denunciado lo lleva a tolerar abusos provenientes de las autoridades y de sus eventuales empleadores.

Art. 11: "Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre".

No es el Estado el que emplea a los trabajadores migrantes en condiciones infrahumanas. Sin embargo, ante la realidad de miles de personas trabajando en condiciones de semiesclavitud, el Estado argentino no adopta las medidas necesarias para proteger sus derechos. Cuando un inmigrante indocumentado, venciendo su miedo a ser denunciado, se acerca al Ministerio de Trabajo para denunciar a estos empleadores y a las agencias con las que trabajan, pone en riesgo su situación y la de su familia, a pesar de ello, generalmente, no es atendido.

Art. 14: "Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familiar, hogar, correspondencia u otras comunicaciones ni a ataques contra su honor y buen nombre. Todos los trabajadores migratorios tendrán derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques".

El art. 107, inciso c) de la Ley General de Migraciones faculta a la Dirección Nacional de Migraciones a "entrar libremente y sin notificación previa a los lugares, locales comerciales (...) en que exista o medie presunción de infracción" a dicha ley. Esta norma es inconstitucional y viola derechos reconocidos por el Estado argentino en otros tratados ya ratificados.² Si se ratificara la convención la infracción por parte del Estado argentino sería aún más clara.

Cabe destacar que el hecho de que el art. 110, inciso c del decreto reglamentario 1023/94 limite el ejercicio de esta facultad a los casos en que no "mediare objeción del responsable del lugar" no cancela la infracción señalada. La presunción real es la inversa, no deben poder entrar sin orden judicial. La oposición existe, sin necesidad de manifestarla, por ello, la Constitución Nacional y los tratados exigen orden del juez. La posibilidad de que conozcan el decreto y sepan que deben oponerse expresamente es más que dudosa.

Art. 18: "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia. Tendrán derecho a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".

La vigencia de este artículo permitiría superar un problema con el que se enfrentan cotidianamente los inmigrantes. El temor constante a la denuncia,

2. Ver Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos, art. 17.

sumado a la noción corriente de que los indocumentados no pueden demandar, lleva a que inmigrantes damnificados no pueden reclamar cuestiones tan elementales como alimentos o indemnización por un accidente de tránsito o de trabajo.

Art. 28: “Los trabajadores migratorios y sus familias tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo”.

Actualmente los inmigrantes se encuentran a disposición de la buena voluntad del médico de hospital que los atienda, que —vale destacarlo— generalmente los atiende. Sin embargo, pesa sobre las instituciones hospitalarias la obligación de denunciarlos.³

El art. 28 es claro, el trabajador tiene derecho a recibir la atención médica, y ésta no puede estar sujeta a la regularidad o no de la permanencia en el país.

Art. 30: “Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo”.

Ésta es quizás la norma más necesaria en la actualidad. La ley 22.439, art. 102 que exige el Documento Nacional de Identidad para otorgar el título de la escuela primaria viola la normativa vigente. No existe sin embargo, actualmente, una norma tan clara como la de la convención.

3. Art. 103, ley 22.439.

La norma nacional castiga a los niños por la decisión de sus padres, en la que no intervinieron; al no otorgárseles los certificados de estudios, se los utiliza como medio para presionar a los padres para que se documenten o abandonen el país.

Hemos señalado sólo algunas de las normas de la convención, que cuenta con 93 artículos. Las condiciones señaladas por la convención se plantean como el “mínimo” de protección, quedando desde luego los Estados facultados a adoptar normas que aumenten la protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familiares.

Son muchas las personas que no pueden elegir entre quedarse en su país de origen o abandonarlo. Para la mayoría de los inmigrantes, la emigración constituye la única posibilidad que les queda de seguridad y supervivencia. En el marco de esta problemática, solo va a garantizarse la legitimidad del Estado democrático y de sus acciones en la medida en que proteja la dignidad humana dentro del marco de la ley.

*5. Los costos de ser argentino**

Las dificultades de los extranjeros no terminan en el trámite migratorio. En este trabajo se examina la normativa y los procedimientos vigentes para la obtención de la ciudadanía argentina, con el fin de verificar si se satisface el principio de garantía de igualdad ante la ley y los derechos de los extranjeros o, en caso contrario, diagnosticar cuáles son los problemas que se observan.

Un extranjero, para poder acreditar ante la Dirección Nacional de Migraciones la totalidad de los requisitos que se le piden, y establecerse en nuestro país de forma legal, debe pagar las siguientes sumas dinerarias: 50 pesos en concepto de legalización de ciertos documentos personales,¹ 200 pesos de tasa migratoria; 60 pesos por un certificado de antecedentes policiales en el país de origen y en Argentina; examen médico y, desde 1996, honorarios de los escribanos intermediarios que oscilan entre 150 y 500 pesos.

Si bien existen posibilidades de eximición para personas indigentes que se radiquen a través de familiares directos argentinos o radicados, esta información no es difundida por la Dirección Nacional de Migraciones.

Más allá de lo expuesto, los inmigrantes que hayan logrado realizar este costoso trámite administrativo y deseen convertirse en ciudadanos argentinos, para gozar de los derechos y cumplir con las obligaciones que de ello se deriva, deberán iniciar un nuevo trámite-expediente ante los juzgados federales correspondientes a su domicilio.

En cuanto a la legislación vigente, la antigua ley 346 de ciudadanía fue renovada en parte por la ley 23.059 de 1984 y por el decreto reglamentario 3213/84. En esta reforma se mantuvo un principio histórico en un país como la Argentina, constituido y construido por inmigrantes: la gratuidad de la obtención de la Carta de Ciudadanía y las actuaciones necesarias para su tramitación.²

** Por Eugenia Contarini, alumna del Práctico UBA-CELS.*

1. Un peso argentino (\$) vale aproximadamente igual a un dólar (US\$).

2. Al respecto, la Cámara Federal en lo Civil y Comercial Federal, Sala III, interpretó que "la ley

La gratuidad de los trámites de obtención de la ciudadanía argentina resulta ser la expresión de los arts. 16 y 20 de la Constitución Nacional que garantizan la igualdad ante la ley para todos los habitantes sin hacer distinción entre ciudadanos nativos o extranjeros, y los derechos de los extranjeros.

Sin embargo, en la práctica se demuestra que las actuaciones necesarias para obtener la ciudadanía tienen costos elevados, en especial si se tiene en cuenta que la mayor parte de los solicitantes fundan su petición en la necesidad de regularizar su situación laboral o de obtener puestos laborales que por diversos motivos se encuentran vedados a los extranjeros. Hay que tener presente que los inmigrantes que vienen a la Argentina, trabajan en una alta proporción en la construcción, en el servicio doméstico, en el sector rural y en trabajos independientes o temporales, mal pagos y carentes de coberturas sociales, por lo que su nivel de ingreso es bajo.

El procedimiento requerido para quien inicia un trámite de ciudadanía y los costos, son los siguientes: acompañar un certificado de domicilio expedido por la Policía Federal que cuesta 6 pesos; partida de nacimiento debidamente legalizada por el consulado del país de origen y posteriormente por el Ministerio de Relaciones Exteriores (estas legalizaciones varían de acuerdo al país que expide el certificado, pero en general superan los 50 pesos); certificado de antecedentes expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Carcelaria (de acuerdo a la celeridad del trámite el costo puede oscilar entre 10 y 60 pesos); Documentos Nacional de Identidad (DNI) para extranjeros más Cédula de Identidad expedida por la Policía Federal, 15 pesos; y acreditación fehaciente de los medios de vida (esto significa no sólo recibo de sueldo, sino certificado de trabajo debidamente legalizado, n° de Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) y Código Único de Identificación Laboral (CUIL), etc.).

Aunque estos requisitos parecen ser similares a los pedidos por la Dirección Nacional de Migraciones, deben acreditarse nuevamente en sede judicial, duplicando así costos, esfuerzos, tiempo y, sobre todo, desalentando la nacionalización de inmigrantes.

346, es una ley amplia y generosa tendiente a lograr y facilitar el acceso a la justicia de todos aquellos extranjeros que viviendo en nuestro territorio deseen adoptar la ciudadanía argentina”.

Producto de la política restrictiva que viene desarrollando nuestro país, el Poder Ejecutivo promulgó la ley 24.533³ que modifica el art. 10 de la ley 346 imponiendo como excepción la “gratuidad” del trámite, y exigiendo la publicación de cuatro edictos (dos en un diario de la jurisdicción y dos en uno de circulación nacional). El costo de las publicaciones está a cargo del peticionante y no se prevé forma alguna de excepción.

Los costos de estos edictos, están librados a la discrecionalidad de los jueces al momento de determinar en qué diarios han de publicarse. Sin embargo, ninguno de ellos cuesta menos de 50 pesos, llegando a elevarse a 200 pesos (cada dos edictos). Así, si le sumamos 400 pesos (si tuvo mala suerte en la designación de los edictos) a las cifras precedentemente señaladas, podemos concluir que para ser ciudadano argentino “legal” —incluyendo el trámite administrativo y judicial— se requieren más de mil pesos.

Como puede observarse, el carácter excepcional de la gratuidad se transforma con demasiada frecuencia en un impedimento insalvable para ejercer el derecho de adquirir la ciudadanía argentina consagrado en el art. 20 de nuestra Constitución Nacional, violándose, además, el art. 16 de ésta que no distingue entre “pobres” y “ricos” en la prestación de los servicios de justicia. En este sentido resolvió la Cámara Federal de Rosario, sosteniendo que “la realidad demuestra que, (...) el costo de las publicaciones es de una excesiva onerosidad para el requeriente promedio de una carta de ciudadanía” (...) “Una medida como la criticada, que considerada en abstracto podría parecer como parte del cúmulo de requisitos que razonablemente pueden integrar la reglamentación de un derecho, se torna decididamente arbitraria cuando se advierte a quienes en concreto se aplica, sus particularidades, su debilidad frente al sistema, la escasez de recursos y la indefensión e indiferencia general en que se encuentran”.⁴

Por otra parte, esta situación no respeta el art. 75 inciso 22 de la Constitución, que protege asimismo a los inmigrantes a través de trata-

3. La ley fue promulgada el 11 de septiembre de 1995.

4. La Ley, *Suplemento de Derecho Constitucional*, 17 de julio de 1997. Ver también *Cámara Federal, La Plata, sala III, octubre 2-1997, en La Ley, 19 de diciembre 1997.*

dos internacionales de derechos humanos a los que la Argentina ha adherido. Éstos se refieren a derechos inherentes al ser humano, que no emergen del hecho de ser nacional de un determinado Estado, sino que son aplicables a "toda persona" que de acuerdo al art. 12 de la Convención Americana, es "todo ser humano".

La reforma de la Ley de Ciudadanía de 1984, no ha logrado que se cumpla con el objetivo de la celeridad que la ley impone para la tramitación de estas solicitudes. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 11 de la citada reforma los jueces están obligados a expedirse otorgando o denegando la carta de ciudadanía dentro de un plazo máximo de 90 días. En la práctica este plazo se extiende a un mínimo de un año y hasta tres. Las razones de esta demora obedecen, en la mayor parte de los casos, no sólo a la sobrecarga de trabajo de los juzgados intervinientes, sino al incumplimiento de los organismos oficiales que deben contestar los pedidos de informes que se les requieren, obligando a reiterar indefinidamente estas solicitudes.

Las irregularidades en la Dirección Nacional de Migraciones en este aspecto, son hartó conocidas, lo que llevó a la intervención de dicho organismo. Hasta el día de hoy, en cuanto a la celeridad del trabajo, la situación no ha cambiado. Los jueces pueden ordenar hasta tres y cuatro veces pedidos de informes que nunca son contestados, ni siquiera luego de dar la intervención correspondiente al Ministerio de Justicia. Algo similar ocurre con las diferentes secciones de la Policía Federal.

Los resultados son alarmantes. Gran proporción de los trámites de ciudadanía iniciados, son abandonados o bien al momento de acreditar la publicación de los edictos, o bien por el paso indefinido del tiempo sin una resolución que otorgue o deniegue el pedido.

Una vez más nos encontramos ante una política antiinmigratoria clara que se propone poner la mayor cantidad de obstáculos para que los inmigrantes en la Argentina no puedan gozar en plenitud de los derechos consagrados por la Constitución Nacional y los tratados internacionales pertinentes que el país ha ratificado.

*6. Relevamiento de casos**

Durante todo el año, pero con más intensidad en los meses de febrero y marzo, se atendieron en el CELS numerosas consultas en relación a la inscripción de menores indocumentados en las escuelas. En la mayoría de los casos los obstáculos planteados se solucionaron a través de cartas a las direcciones de los establecimientos educativos.

Caso N°1

La señora A., de nacionalidad boliviana, llegó al CELS procurando asesoramiento jurídico para obtener la radicación definitiva de sus hijos menores, T., H. y D. La señora A. contrajo matrimonio en el año 1979, en Bolivia, con el señor E. De dicha unión nacieron sus tres hijos, los dos mayores en la ciudad de Potosí, Bolivia y el menor, L., en la Argentina.

En 1989, dada la crítica situación económica que atravesaba en su país natal, la señora A. se trasladó a la Argentina, alejándose de sus hijos por largos períodos, si bien éste no era su deseo.

En diciembre de 1995 suscribió con su marido un acuerdo transaccional por el cual manifestaron haber estado separados por un lapso de más de dos años. En dicho acuerdo, que fue debidamente homologado, convinieron que los tres niños quedaran bajo su cuidado.

En enero de 1996 la señora A. se trasladó definitivamente junto a sus cuatro hijos a nuestro país, con autorización expresa del padre de éstos. En febrero de 1996 obtuvo su radicación definitiva. Desde que vive aquí con sus hijos no ha tenido noticias de su marido. Desde entonces los menores están bajo su exclusiva responsabilidad.

Los cuatro chicos concurren a la escuela, pero por carecer de la documentación necesaria —esto es la radicación— la educación de los tres más grandes (de nacionalidad boliviana) está en peligro de verse interrumpida. Las

**Por Luz Palmás Zaldúa, alumna del Práctico UBA-CELS.*

autoridades educativas exigen para la regularización de la inscripción escolar la documentación en regla de los alumnos.

Al no tener comunicación alguna con su marido desde hace un año, le resulta imposible obtener su autorización para la tramitación de la radicación de los menores en el país. Además, la señora carece de los medios necesarios para intentar comunicaciones internacionales.

Ante esta situación, se inició –con el patrocinio jurídico de los abogados del CELS– un pedido de autorización supletoria. Más allá de los beneficios que obtendrían los niños al tener su documentación en regla, lo que motivó el pedido fue la posibilidad de ejercer su derecho a la educación. Este derecho se encuentra amparado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26.1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 12); la Convención de los Derechos del Niño (art. 28.1). Los tratados y declaraciones citados tienen jerarquía constitucional.¹

Caso N°2

La señora G., de nacionalidad paraguaya acudió al CELS para obtener el auxilio jurídico necesario a los efectos de lograr la inscripción de su hija de 8 años, de nacionalidad argentina, en el Registro Nacional de las Personas de la Capital Federal.

Al perjuicio que le podría ocasionar a cualquier persona la carencia de identificación, hay que sumar la enfermedad que padece la niña; un retraso madurativo en las etapas precoces y una hipoacusia neurosensorial profunda bilateral. Los tratamientos que necesita la pequeña y su inscripción en los establecimientos especializados que pueden darle la atención necesaria, se ven dificultados por la falta de documentación.

La señora G. no ha vuelto al CELS para iniciar las actuaciones correspondientes ante la justicia a pesar de lo preocupante de su situación, posiblemente porque las actuaciones necesarias expondrían al juez su propia situación de ilegalidad, con el riesgo de verse sometida a una expulsión.

1. Art. 75, inciso 22 de la nuestra Carta Magna, luego de la reforma de 1994.

Caso N°3. Documentos Nacionales de Identidad falsos

El caso de la señora C., de nacionalidad peruana, se relaciona con las consecuencias que han sufrido, y sufren, los inmigrantes en nuestro país por la falsificación de DNI.

La señora C. concurrió a tramitar su Cédula de Identidad al Departamento de Policía, allí quedó detenida por un lapso de ocho horas, luego de las cuales se le informó que el DNI que había presentado era falso. La señora C. había tramitado su documento con un gestor que “conocía a alguien de (la Dirección Nacional de) Migraciones”, abonó la suma de 650 pesos y retiró su DNI en la sede de dicho organismo.

Atento lo sucedido, se iniciaron en su contra actuaciones por “Falsificación de documento público”, en el marco de las cuales se realizaron las pericias pertinentes y la señora C. fue citada a los efectos de tomarle declaración indagatoria (noviembre de 1997). El caso se ventila ante la justicia federal.

Éste no es un caso aislado, existe un número incierto de personas que creen estar legalmente documentadas y corren el riesgo de verse sometidas a procedimientos penales por falsificación de documento público, además de volver a la situación de indocumentados con los riesgos que ésto conlleva.

En la mayoría de los casos las personas pagaron importantes sumas de dinero –entre 600 y 900 pesos– para la obtención de la documentación que en muchos casos creían en regla. Todo esto ocurrió ante la mirada indiferente de la Dirección Nacional de Migraciones, que entre otras cosas sirvió de escenario para el fraude, ya que estos “gestores” actuaban generalmente en la puerta de sus oficinas.

Las consecuencias de este actuar omisivo del Estado son innumerables. Las personas se ven sometidas a un proceso penal, y vuelven a la situación de indocumentados, además de perder el dinero que pagaron, y en muchos casos, documentación original –partidas, certificados de antecedentes–, importante y onerosa en el caso de ser necesario tramitarla de nuevo.

No existen para los migrantes canales de información adecuados, la Dirección Nacional de Migraciones se limita a comenzar el trámite una vez que se han reunido los requisitos exigidos y no brinda ninguna clase de asesoramiento –que en caso de los migrantes es fundamental.

Caso N°4

El señor G., extranjero indocumentado, concurrió al CELS buscando asesoramiento por un juicio en trámite por un accidente de tránsito. El consultante tenía un abogado defensor quien le había informado que mientras no obtuviera la documentación argentina no podría demandar por los importantes daños que el accidente le había causado.

En el CELS se lo asesoró acerca de su derecho a demandar, independientemente de su situación de inmigrante, y sobre el plazo dentro del cual debía realizar la demanda, informándole sobre el riesgo de que prescriba la acción.

Allanamientos

Como se mencionó anteriormente, el art. 107 inciso c de la ley 22.439 autoriza a los agentes de migraciones a entrar libremente y sin autorización previa a todo lugar donde exista o medie presunción de infracción a la ley. Esto habilita a ingresar sin orden judicial a cualquier propiedad, facultad que resulta violatoria de la garantía constitucional de inviolabilidad del domicilio.²

Las excepciones deben ser establecidas por ley, lo cual está dirigido al poder público con un fin garantizador de derechos humanos fundamentales. Ésto importa la necesidad de una ley específica dictada por el Congreso que establezca los requisitos y condiciones para que un allanamiento pueda ser considerado legal.

No puede consentirse lícitamente el quebrantamiento de una norma constitucional. Una ley que reglamente una garantía constitucional debe ser razonable, como lo establece el art. 28 de la Constitución Nacional, limitando también la actividad represiva del Estado en beneficio de la zona de reserva de las personas, tal como lo establece el art. 19 de la Carta Magna.

A partir de la Ley de Migraciones que viola derechos como la privacidad, la libre circulación, la libertad y el debido proceso, han llegado al CELS casos en los que se verifican estas violaciones. Relataremos uno de esos casos:

El 18 de febrero de 1997, en horas de la tarde, fueron detenidas más de 70 personas en virtud de un operativo policial a cargo de la comi-

sería 7ª de la Policía Federal. Dicho operativo fue llevado a cabo en una galería comercial del barrio de Once, en la ciudad de Buenos Aires, con la colaboración de personal de la Dirección Nacional de Migraciones, de la Dirección General Impositiva y de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

Los funcionarios policiales y civiles dependientes del Poder Ejecutivo entraron a los locales comerciales, sin orden judicial, revisando y deteniendo a las personas (en su mayoría de nacionalidad peruana) que circulaban sin documentación —algunas de las cuales fueron puestas en libertad por haber presentado posteriormente documentación argentina que acreditaba su condición de ‘residente’.

Con respecto a las personas que carecían de documentación, la Dirección Nacional de Migraciones ordenó su expulsión del país, en las primeras 24 horas de la detención. Según el testimonio de dichas personas, fueron obligadas a firmar papeles sin poder leerlos y sin explicación alguna sobre el proceso de expulsión, sus derechos o posibles recursos.

Algunos de los detenidos lograron su libertad luego de pagar 500 pesos a cuenta de la Dirección Nacional de Migraciones y 300 pesos en concepto de un “recurso de amparo” (por el que no se entregaron recibos). De los que no podían acceder a abogados o pagar las fianzas por falta de recursos, seis mujeres, una de ellas embarazada, fueron alojadas en el Instituto San Miguel en Chacarita, y dos hombres quedaron detenidos en la comisaría 7ª.

El 13 de marzo el CELS interpuso una acción de hábeas corpus, luego de haberse prolongado la detención sin orden judicial por más de 23 días.

Este procedimiento viola claramente el derecho al debido proceso contemplado en los arts. 18 de la Constitución Nacional; 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9, 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, 9, 10 y 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; todos ellos de jerarquía constitucional.

La detención se produjo aún antes de que existiera la resolución de expulsión por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, la que, por otra parte, resulta inconstitucional mientras se tramita el recurso, desde que no fue dispuesta por un juez.

El 14 de marzo la acción de habeas corpus fue rechazada y el día 16, luego de recurrirla se confirma la resolución. Estas personas continuaron privadas de su libertad hasta fines del mes de marzo de 1997, fecha en que fueron expulsados del país.