

Ciudadanía y derechos humanos de migrantes latinoamericanos en el contexto de emergencia sanitaria por COVID 19 en Argentina¹

Citizenship and human rights of Latin American migrants in the context of health care emergency for COVID 19 in Argentina

María Graciela, De Ortúzar²

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-4566-4535>

 <https://doi.org/10.29105/pgc7.13-11>

RESUMEN

En el contexto de emergencia por COVID 19 en Argentina, los migrantes latinoamericanos han sido excluidos, en su mayoría, del Ingreso Familiar de Emergencia brindado por el Estado ante el cierre de fronteras y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. El objetivo del presente trabajo consistió en el análisis crítico de las razones que llevaron a esta diferencia de trato en políticas de emergencia en Argentina. En primer lugar, se (I) investigó sobre el uso del criterio restrictivo de ciudadanía moderna supuesto en políticas sociales “universalistas”, analizando la concepción de igualdad subyace a las mismas. En segundo lugar, se (II) profundizó el estudio de cómo los cambios recientes en políticas de migraciones, a partir del DNU 70/2017, llevaron a la precarización e irregularidad de situación en la que se encontraban los migrantes previamente a la emergencia por COVID 19. Aplicando una metodología multidimensional, se abordaron elementos conceptuales-filosóficos, normativos y empíricos. A modo de conclusión general, se planteó la necesidad de repensar modelos de pertenencia no circunscriptos a la nacionalidad e igualitarios, reconociendo los derechos de todo habitante y residente, y avanzando hacia nuevas concepciones post nacionales inclusivas y pluriculturales que permitan revertir la histórica vulneración de derechos humanos de migrantes.

Palabras claves: ciudadanía, derechos humanos, discriminación, migración, políticas sociales.

ABSTRACT

In the context of the emergency caused by COVID 19 in Argentina, Latin American migrants have, for the most part, been excluded from the State's Emergency Family Income in the face of the closing of borders and Preventive and Compulsory Social Isolation. The objective of this paper was the critical analysis of the reasons that led to this difference in treatment in emergency policies in Argentina. First, (I) it was studied the use of the supposed restrictive criterion of modern citizenship in “universalist” social policies, and also the conception of equality underlies them. In the second place, (II) it was deepened how the recent changes in migration policies, from the DNU 70/2017, led to the precariousness and irregularity of the situation in which the migrants were previously in the emergency by COVID 19 was deepened. Applying a multidimensional methodology, conceptual-philosophical, normative and empirical elements were addressed. By way of general conclusion, the need was raised to rethink models of belonging not limited to nationality and egalitarian, recognizing the rights of every inhabitant and resident, and moving towards new inclusive and multicultural post-national conceptions that can reverse the historical violation of migrants' human rights.

Keywords: citizenship, discrimination, human rights, migrants, social policies.

Recibido: 20 de Julio 2020 - Aceptado: 14 de Septiembre 2020

Cómo referenciar este artículo:

De Ortúzar, M. G. (2021). Ciudadanía y derechos humanos de migrantes latinoamericanos en el contexto de emergencia sanitaria por COVID 19 en Argentina. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 287-313. Recuperado de <http://revpoliticas.unlp.mx/index.php/RPGyC/article/view/182>. <https://doi.org/10.29105/pgc7.13-11>

¹ Este trabajo fue realizado en el marco de los siguientes proyectos: 1. PIP “El derecho humano a la salud de migrantes regionales en Argentina”, 2019-2020, en carácter de Investigadora Independiente, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas –CONICET-, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata -UNLP y 2. PIP Tetra-anual SECYT H866, “Bioética y Derecho a la salud.”, 2018-2021, UNLP, en carácter de directora.

² Doctora en Filosofía por la Universidad Nacional de La Plata; Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina. Email: mariagracielaortuzar@gmail.com.

1.- INTRODUCCION

Los migrantes, aquellas personas que han debido dejar su país de origen y residen en un país diferente, son considerados por la *Organización Internacional para las Migraciones -OIM-* como personas particularmente “vulnerables” (iom.int). En este grupo se incluye a los indocumentados que se desplazan de manera irregular, los menores, las mujeres embarazadas, las personas enfermas, las víctimas de violencia y las víctimas de tráfico de personas. Al respecto, la *Organización Mundial de la Salud* señala la importancia de garantizar a todos los migrantes el acceso a sus derechos humanos, resaltando especialmente que la misma situación de migración constituye un determinante social global de la salud (OMS, 2007, pp. 6-10).

En Argentina, a nivel nacional, la Ley de Migraciones Nro. 25.871 (2003) reconoce al migrante como sujeto de derecho (artic.4) cito: “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de *igualdad y universalidad* (el subrayado es nuestro)”. Entre los derechos sociales de migrantes reconocidos por la citada ley, se destacan el derecho igualitario a servicios sociales, plasmado en el art. 6, cito:

“se asegura el acceso igualitario a las personas inmigrantes y sus familias *en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales*, en particular a lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. De esta manera, el Estado es garante del acceso de quienes migran a sus derechos fundamentales” (*el subrayado es nuestro*).

Bajo dicho marco, el tema general que nos ocupa en el presente trabajo es la protección de los derechos humanos de migrantes latinoamericanos en Argentina. Específicamente, proponemos analizar aquí si existió discriminación en el caso particular de Ingreso Familiar de Emergencia -IFE- hacia los migrantes durante la pandemia por COVID 19; analizando cuáles fueron los mecanismos que operaron en la profundización de las múltiples desigualdades que sufren los migrantes y

explicitando las razones que llevaron al retroceso de la atención de sus derechos fundamentales en políticas públicas.

La encuesta de migrantes mostró que alrededor del 80% de este grupo de personas no accedieron al IFE, siendo mayormente perjudicados los migrantes con menor tiempo de residencia en el país y, por lo tanto, sin redes de apoyo consolidadas. En consecuencia, “el 77 % de los migrantes se encontró en una situación precaria de abandono: el 58% dejó de percibir un salario o ingreso debido a las condiciones informales de trabajo en las cuáles se encontraban (26,5% trabajo informal, 28.3% esporádico, 17,2 % no trabajaba). (Véase Encuesta ENMA; CONICET, 2020).

Ante estos hechos, esto es ante la clara ausencia de políticas inclusivas hacia migrantes en el contexto de emergencia, nos interesa poner en cuestión los requisitos restrictivos de las políticas sociales en Argentina: ¿constituye el criterio restrictivo de ciudadanía, subyacente en la distribución de subsidios sociales en emergencia, una política acorde al marco inclusivo migratorio?; ¿cuál es entonces el criterio de igualdad implícito en las políticas distributivas igualitarias y universales?; ¿responde su marginación a una cuestión preexistente de dispositivos y políticas de control que modificaron nuestra ley de migraciones, produciendo el viraje de políticas de derechos humanos hacia políticas de seguridad?, ¿continúan vigentes estos dispositivos de control?, ¿qué políticas se proponen para la protección de migrantes en nuestro país?.

Analizar las razones que llevaron a la citada marginación de los migrantes en Argentina, nos conduce, en primer lugar (I), a estudiar críticamente la concepción moderna de ciudadanía en la cual se basó la restricción del acceso igualitario a los beneficios/servicios sociales de los migrantes (IFE); investigando qué concepción de igualdad subyace al uso de éste criterio restrictivo en políticas sociales y sanitarias “universalistas e igualitarias”.

En segundo lugar (II), se indagará cómo los cambios recientes en políticas de migraciones, a partir del DNU 70/2017, llevaron a la precarización e irregularidad de situación en la que se encontraban los migrantes previamente a la emergencia

por COVID 19.

En términos generales, la pandemia ha permitido visibilizar los graves problemas estructurales de inclusión de migrantes, especialmente afrodescendientes y latinoamericanos, al igual que poblaciones originarias. Existen razones históricas y estructurales, evidenciadas desde el inicio de la creación del Estado argentino: inclusivo con los migrantes blancos europeos; genocida y discriminatorio con las comunidades indígenas y migrantes latinoamericanos (Plan Nacional contra la discriminación, 2014). De acuerdo con Jelin y Grimson (2016), el análisis histórico de las políticas emanadas desde el Estado argentino y el análisis histórico de las mismas leyes de migraciones, evidencian contradicciones entre políticas de regulación y seguridad y políticas de derechos humanos.

Al respecto, nuestro aporte se centra en desenmascarar los mecanismos discriminatorios que impiden el acceso a derechos humanos de migrantes, esclareciendo criterios y mostrando las citadas tensiones, conflictos y/o retrocesos de sus derechos en el contexto de pandemia en Argentina. En otras palabras, consideramos que el presente análisis crítico sobre los modelos de pertenencia nos permitirá revisar los criterios distributivos para no circunscribir políticas sociales a la nacionalidad y reconocer los derechos de todo *habitante y residente*, de acuerdo al espíritu de nuestra Constitución Nacional Argentina y nuestra ley de migraciones 25.871/2003.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

La creciente globalización e interdependencia entre las Naciones del mundo cuestionó el mismo concepto de Estado-Nación (Habermas, 1999; Offe, 1990), exigiéndose la ampliación de su significado y la inclusión de nuevos derechos. Considerar los avances históricos de los esquemas de integración latinoamericana, y las problemáticas comunes de migraciones limítrofes que aqueja a todos los Estados, conlleva cuestionar el concepto de ciudadanía nacional a partir de las transformaciones que sufrieron las mismas fronteras nacionales, pensadas como fijas e inmutables, y a partir de los procesos de descolonización en los países del

Tercer Mundo; el flujo creciente de migraciones; el reconocimiento de la diversidad cultural; y el surgimiento de los mismos modelos de integración, como la Comunidad Económica Europea –CEE-; el Mercado Común del Sur –MERCOSUR-, el Pacto Andino, entre otros. Al respecto, Habermas (1996) resalta que dichos esquemas de integración supranacionales (por ejemplo la CEE), como así también las mismas empresas supraestatales o multinacionales, dejan de lado el papel del Estado Nación, en tanto éste no puede resolver los problemas fuera de sus fronteras. Surge entonces la *ciudadanía postnacional* como una alternativa intermedia entre un obsoleto concepto de ciudadanía nacional y un quimérico ideal de la ciudadanía cosmopolita. De acuerdo al citado autor, la idea de esta ciudadanía postnacional se encuentra representada en la ciudadanía europea defendiendo la ampliación de derechos, como el derecho al voto de los migrantes, y superando la histórica condición discriminatoria *asociada a clases sociales, propiedades, varones y nacionales*. El ejemplo paradigmático de ruptura de la ciudadanía tradicional para la ampliación de derechos lo constituye el sufragio universal conquistado por las mujeres, el cual rompe con la citada concepción excluyente de ciudadanía moderna vinculada con la nacional, pero también con las categorías de varones, blancos y propietarios, cito:

“Aquel que tiene derecho a voto en esta legislación se llama ciudadano; la única cualidad exigida por ello, aparte de la cualidad natural (no ser niño ni mujer), es esta: que uno sea su propio señor y, por tanto, que tenga alguna propiedad que le mantenga”. (Kant, I, TP, Ak. VIII 295; 1986 34).

En América Latina, el MERCOSUR; el *Programa Patria Grande*, los Estados pluriculturales, multiétnicos, las reformas constitucionales profundas, como las realizadas en Ecuador y Bolivia, llevaron al reconociendo de la plurinacionalidad, los derechos colectivos, comunitarios, democráticos, con participación y representación política de comunidades indígenas, autonomías descentralizadas y diversidad de lenguas y culturas en un mismo territorio. Desde nuestra tierra latinoamericana se proclama la *ciudadanía pluricultural o pluriciudadanía*, los Estados pluriculturales, multiétnicos, con reformas constitucionales profundas,

como las realizadas en Ecuador y Bolivia. Rescatamos aquí esta nueva concepción, acompañada por organizaciones de mujeres feministas comunitarias, defensoras de derechos plurinacionales, por su aporte en la crítica al Estado Nación y a la ciudadanía nacional, y su propuesta pluricultural. Estos avances han permitido el reconocimiento de pueblos indígenas, como el pueblo Qom. Recientemente asistimos al resarcimiento integral por el genocidio cometido hace un siglo por el mismo Estado Nacional el 19 de julio de 1924, en lo que se conoce como la Masacre de Napalpi.

En dicha masacre fueron asesinadas 1500 personas Qom (niños, ancianos, mujeres y hombres). A través de un inédito y pormenorizado fallo (elaborado por las Juezas María Denogens y Rocío Alcalá de la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia, Chaco); fueron reconocidos los *derechos colectivos* de esta comunidad aborígen, exigiendo la reparación integral y económica del daño cometido (inclusión en la historia argentina de los relatos del hecho, monumentos, difusión histórico, 375 millones de pesos calculados en base a salario mínimo repartidos en la comunidad, mesa de diálogo, plan de infraestructura, entre otros). Este avance en el reconocimiento implica un avance en la concepción de justicia e igualdad, la cual no sólo se limita al aspecto distributivo sino también al reconocimiento y a la participación de las comunidades, mostrando sus múltiples dimensiones (Fraser, 1997).

Como hemos anticipado, la ley de Migraciones de Argentina Nro. 25871/2003 constituyó, en su momento, un ejemplo paradigmático en lo que respecta a la defensa del derecho a migrar como derecho humano, reconociendo el derecho a migrar como un derecho inalienable de la persona sobre las bases de igualdad y universalidad. Desde el mismo espíritu de inclusión e integración, *a partir del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y el Programa Patria Grande (2006-2010)*, se promovió la regularización documentaria migratoria de las personas de países vecinos que residían en Argentina, continuado por programas territoriales (2010-2016) de inserción e integración de extranjeros del MERCOSUR que residían de forma ir-

regular (Dirección Nacional de Migraciones, 2010, 2). El objetivo del Programa Patria Grande fue no criminalizar al migrante y transformar la lógica excluyente del Estado (Domentech, 2011), llevando adelante una descentralización operativa territorial por convenios con municipios, y habilitando la importante participación de asociaciones civiles, entre las cuáles se resalta las mismas organizaciones de migrantes, partícipes activos de la política pública. Más allá de esta interesante propuesta, congruente con el avance de las concepciones de justicia mencionadas anteriormente (distributiva, reconocimiento y participativa); surgen nuevas concepciones de *ciudadanía transnacional* (Baribock, 1994), *ciudadanía multicultural*, planteando el reconocimiento del respeto de las diferentes necesidades de cada grupo y fomentando la igualdad por la diversidad cultural propia de sociedades complejas (Kymlicka, 1996).

Sin embargo, las múltiples asimetrías regionales que existen entre nuestros países, el debilitamiento de los órganos supranacionales latinoamericanos (Pacto Andino) frente al avance de esquemas meramente comercialistas de integración (MERCOSUR), y el nuevo uso del Estado para intereses privados por gobiernos neoconservadores, volvió cada vez más lejano el sueño de un genuino esquema de integración latinoamericano (Parlamentos Supranacionales), y, con ello, disipó de nuestro horizonte la posibilidad de conformar una *ciudadanía latinoamericana supranacional*. Pensar la ciudadanía desde una dimensión de integración latinoamericana constituye un ejemplo de concepción inclusiva. Lamentablemente, las conquistas de los nuevos derechos no son lineales, existiendo claros retrocesos en lo que hace a los derechos sociales de los migrantes en Argentina.

Un ejemplo de este retroceso lo constituyó el DNU 70/2017, el cual reinstauró las políticas selectivas de inmigración y profundizó las situaciones de irregularidad del migrante y consiguiente aumento de la vulnerabilidad social. Dicho decreto, emanado del Poder Ejecutivo, modificó la mencionada ley de migraciones 25.871 para habilitar políticas diferenciadas y selectivas, que permita el control y la vigilancia policial del migrante, políticas que nos remonta a las viejas leyes restrictivas de migrantes (Avellaneda y Videla), las cuáles discriminan a los

migrantes de países limítrofes. Dicha política selectiva nos remite a la misma formación del Estado-nación, a fines del s. XIX y principios del XX, más precisamente a la primera ley inmigratoria de la Argentina, conocida “Ley Avellaneda” (1876), la cual tuvo por objetivo principal atraer a los migrantes blancos para contribuir a poblar todo el territorio. La ley Avellaneda alentaba una inmigración europea y moralmente capaz de adaptarse al país y de trabajar para su desarrollo; excluyendo a las personas provenientes de países limítrofes. La migración es una parte clave del proyecto político liberal blanco y europeizado. En la misma línea, la citada Ley Videla Nro. 22.439 (1981), en su artículo 2 establece que “el Poder Ejecutivo, de acuerdo con las necesidades poblacionales de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”. En el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Dictadura, esta ley representa el poder de vigilancia, control y persecución (Para la ampliación de este punto véase de Ortúzar, 2020, b).

Como veremos más adelante en el apartado 4.2 cuando analicemos el DNU 70/2017; este giro político en migraciones, centrado en políticas de seguridad y control, reforzaría las concepciones nacionalistas propias de la doctrina de seguridad nacional, con dispositivos vigentes hasta el presente, contrarios al respeto de los derechos humanos de los migrantes.

3.- MÉTODO

La propuesta metodológica de la presente investigación tiene un ámbito multidimensional, abordando elementos conceptuales, normativos y empíricos. En primer lugar, se trata de fijar una postura teórica práctica conceptual, consistente en el análisis crítico documental de leyes y decretos de migraciones (Ley 25871/2003 y DNU 70/2017) que hacen a los derechos de migrantes, conjuntamente con el análisis histórico del concepto filosófico de ciudadanía y la concepción de igualdad subyacente al decreto de emergencia sobre política social (IFE). En segundo lugar, dicho marco conceptual y normativo de derechos humanos de migrantes, como así también las políticas de emergencia para los mismos, serán confrontados

con las evidencias empíricas que reflejan la situación social de discriminación de migrantes a través de encuestas cualitativas realizadas durante la pandemia -2020- por equipos del CONICET de la Red de Investigación Orientada a Solución de Problemas, Área Derechos Humanos, Migración y Asilo (RIOSP, DDHH, CONICET, Encuesta ENMA, 2020 y Encuesta de Mujeres, CONICET; 2020).

4.- RESULTADOS

El criterio restrictivo de ciudadanía del IFE en emergencia sanitaria

La propuesta del Estado argentino en el contexto social de emergencia por pandemia se centró en un Ingreso Familiar de Emergencia- IFE-. Dicha medida preventiva fue aplicada para compensar las consecuencias económicas y sociales del Aislamiento Social Obligatorio y Preventivo (ASOP, Decreto 297/2020) que obligó al cese de la jornada laboral de los migrantes y al cierre de fronteras. EL IFE constituyó una ayuda para salvar la situación precaria de trabajadores informales, de casas particulares y monotributistas; siendo cobrado sólo por un integrante del grupo familiar y priorizando a la mujer. Entre los requisitos del mismo se encuentra: “*ser argentino nativo o naturalizado y residente, con una residencia legal en el país no inferior a dos años (certificada)*” (Véase www.anses.gob.ar).

La solicitud del IFE durante la pandemia sólo podía realizarse a través de internet, constituyendo éste medio una barrera más para su acceso. Ahora bien, uno podría comenzar preguntando cómo, si es el Estado el que debe velar por el acceso a derechos básicos de los migrantes (Ley de Migraciones 25871/2003, art.6), se invierte la responsabilidad del cuidado dejando librada a la capacidad del migrante la solicitud del trámite electrónico en momentos de emergencia. El diseño de toda política social debe ser pensado para los particulares, especialmente si se trata de grupos con derechos vulnerados, procurando que éstos puedan acceder a los beneficios. En segundo lugar, el requisito del DNI o residencia legal se presenta como una traba o filtro innecesario, en tanto el DNI es un derecho y no una obligación de las personas (migrantes o nacionales). Este no puede ser requerido para condicionar el acceso a la atención de la salud (Art. 8, Ley de migraciones), o el

acceso a la educación, siendo ambos derechos de migrantes. Como contraparte, el Estado argentino tiene la obligación de arbitrar las medidas para que las personas migrantes estén en situación regular (art. 17, Ley de Migraciones). La responsabilidad del cuidado aquí no es individual, sino social.

Sin embargo, la introducción del concepto moderno de ciudadanía, subyacente en los requisitos de acceso al IFE, generó claramente *criterios asimétricos entre nacionales y migrantes*. Recordemos que, de acuerdo a la ley de migraciones, en su art. 6, se establece que el acceso a derechos exige igual trato entre nacionales y migrantes: “se asegura el acceso igualitario a las personas inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular a lo referido a servicios sociales...”. Para ilustrar esta situación de asimetría de trato, una encuesta realizada con mujeres migrantes en pandemia (Bidaseca et. al.; 2020) mostró que el requisito de nacionalidad y/o naturalización del IFE excluyó a la mayoría de las mujeres migrantes (sólo el 12,3% recibe el IFE –ingreso familiar de emergencia, el 12,3% percibe la AUH –asignación universal por hijos- y el 79,7% no recibe ningún subsidio). La ASOP afectó el acceso al trabajo del 71% (296) de migrantes, dadas las condiciones de flexibilización y vulneración de derechos en las que se encontraban:

“Más de un 10% (42) de las personas manifestaron haber sido suspendidas de sus fuentes de trabajo. Si se estudia al grupo de personas desempleadas (296) según género, edad y situación migratoria, se observa que el 66% (195) de estas personas fueron mujeres de entre 30 y 59 años de edad que se encontraban tramitando su residencia temporaria. En contraparte sólo un 25% (100) de los encuestados se encuentra actualmente percibiendo un ingreso. Un 22,2% de las mujeres trans/travesti recibe el IFE mientras que un 66,7% no reciben ningún subsidio. En el caso de las mujeres mestizas, el 20% recibe el IFE, y un 5,9% la AUH mientras que un 74,1% no recibe ningún subsidio. De las afrodescendientes, el 17,2% recibe el IFE y un 10,3% la AUH, un 70,7% no recibe ningún subsidio. De las originarias, un 28,7% recibe el IFE, un 20,3% la AUH y un 58,7% no recibe ningún subsidio” (Bidaseca.et. al; 2020).

Resulta paradójico que una medida de emergencia, tendiente a atender una situación excepcional, discrimine a migrantes en pandemia. ¿Puede ser la ciudadanía un criterio excluyente en políticas sociales de emergencia? ¿Qué principios de igualdad y universalidad se aplican entonces?.

Analizando las relaciones entre políticas sociales y políticas de migraciones, encontramos conflictos entre las mismas y contradicciones internas centradas en la deliberada exclusión del no ciudadano. La ciudadanía es definida aquí “desde criterios territoriales y vinculada a la nacionalidad y a la soberanía de los Estados; limitando a la comunidad política de modo excluyente” (Marshall, 1992). Por lo tanto, las políticas sociales son pensadas para sujetos nacionales, blancos, propietarios, ciudadanos plenos; desconociendo las necesidades de las personas de carne y hueso que habitan nuestro suelo. Esto es, a pesar del supuesto universalismo, las políticas sociales se dirigen, contradictoriamente, a un ciudadano blanco y propietario, discriminando al resto de las personas y/o grupos vulnerables cuyas necesidades urgentes continúan sin ser satisfechas por parte del Estado, el cual, cabe subrayar, es y debe ser garante de las mismas.

Dicho universalismo se reproduce tanto en la Cobertura Universal de la Salud (CUS, 2016) como en la Asignación Universal por Hijos (AUH, Decreto 1602/09). Ambas políticas fueron diseñadas para excluir a migrantes sin DNI, sin domicilio fijo, trabajo formal y estable. A nivel operativo, quedan también fuera del acceso las personas que no se encuentren alfabetizadas digitalmente (es importante señalar que son excluidos, consecuentemente, comunidades indígenas, indocumentados y demás destinatarios reales, con necesidades urgentes y derechos históricamente vulnerados). En nombre de la universalidad e igualdad se discrimina a los migrantes, exigiéndoles DNI o pago de seguros de salud, y excluyéndolo del derecho a la salud. Detengámonos brevemente a analizar estas políticas sociales precedentes del IFE, denominadas “universalistas e igualitarias”.

4.1.a)- Cobertura Universal de la Salud- CUS-

En nuestro país, Argentina, rige un sistema mixto de salud (sector público, sector privado y obras sociales), siendo los hospitales (públicos) el emblema tradicional de atención igualitaria. Estos han cobijado históricamente a todas las personas que requerían atención sanitaria, y muy especialmente a aquellas que no gozaban de obra social o posibilidades de pago en el mercado (seguro privado), incluyendo a los migrantes y extranjeros. La justificación del citado acceso igualitario parte de la premisa que considera a la salud como un bien público y no como un bien comercial.

Desde el 2016, se impone la CUS a través del Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 908/2016, en un contexto de emergencia, proponiéndose: (I.1) Identificación, nominalización y documentación (*electrónica*) de beneficiarios de la Cobertura Universal de Salud; (I.2) Fortalecimiento y *modernización* del sector público de salud; (I.3) Desarrollo, *equipamiento y puesta en valor de efectores* públicos de salud (el subrayado es mío). El Estado se convierte así en un instrumento que permite transferir poder al sector privado en pos de que éste sistema público-privado sea “más eficiente y de calidad”. Claramente, este sistema no es para todos. La equidad queda fuera de esta estrategia, aun cuando se usa contradictoriamente el término “cobertura universal” para legitimar la misma y permitir la libre disponibilidad de fondos públicos en pos de garantizar la facturación de prestaciones de salud de alta calidad y la imprescindible informatización del sistema sanitario para excluir a quienes no tienen seguros. Es en dicho marco que los migrantes son excluidos de la salud. Un ejemplo de ello lo encontramos en la ley 6.116/2018 de la Provincia de Jujuy -aprobada sin debate público, sin reglamentar-, la cual plantea un tratamiento diferencial en el acceso a la salud de los extranjeros y migrantes, creando el Sistema Provincial de Seguro de Salud Para Extranjeros. Este sistema: 1. impone el cobro de un “seguro provincial de salud” a aquellas personas que requieran el servicio médico público provincial y no cuenten con una residencia permanente; 2. faculta al Poder Ejecutivo a establecer las autorizaciones, modalidades, excepciones, nomencladores y valores de las prestaciones del seguro pro-

vincial de salud (Art. 2); 3. se atribuye la facultad de limitar el acceso a la salud pública en función de la situación de residencia en la provincia, no en el país. Es decir que distingue entre residentes permanentes y temporarios; y, determina su alcance a personas extranjeras que permanezcan en el territorio de Jujuy en forma transitoria (art. 3). La citada ley provincial contradice nuestra Ley Nacional de Migraciones Nro. 25871, la cual en su artículo 8 garantiza que *todas las personas migrantes deben recibir atención de la salud independientemente de su estatus migratorio y en igualdad de condiciones que los nacionales*. También contradice nuestra Constitución Nacional (art. 75) la cual recoge la normativa internacional sobre derechos humanos y resguarda el derecho a la salud de todos/todas. Por lo tanto, la ley 6.116 de Jujuy, enmarcada en la CUS; ha sido denunciada por inconstitucional y regresiva al atentar contra la protección de derechos humanos de los migrantes reconocidos en la normativa nacional e internacional. También es discriminatoria porque interfiere en el derecho a la salud pública, asistencia médica, seguridad y servicios sociales distinguiendo por raza, color y origen nacional o étnico (*Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*). (Para la ampliación de la exclusión de migrantes de la cobertura universal véase de Ortúzar, 2018; de Ortúzar, 2020, a y b).

4.1.b). Asignación universal por hijos: el antecedente directo del IFE

El requisito de ciudadanía y/o residencia mayor a dos años del IFE repite los criterios de las políticas sociales universalistas, ejemplificadas a través de la AUH: “(i) que el “menor” sea “argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud”; (ii) “acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad”; (iii) “Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes”. En el caso de la AUH, si bien algunos migrantes asentados en el país hace más de cinco años reciben la asignación, encontramos que la mayoría de las personas migrantes no han realizado la so-

licitud de las mismas por desconocer sus derechos de recibirlas. Esta situación pone en evidencia sus derechos vulnerados, incumpliendo el Estado con la obligación de protección del acceso a derechos básicos de migrantes. Por otra parte, estas contradicciones y conflictos se encuentran presentes en la aplicación de la misma ley de migraciones, cuando se discrimina en el acceso a pensiones (ej. discapacidad) y subsidios (ej. niñez) entre nacionales y migrantes, a pesar de la igualdad de derechos reconocida por la citada ley. Las normas que regulan las pensiones no contributivas otorgadas por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación exigen para las pensiones por invalidez 20 años de residencia regular en el país, 40 años para las pensiones por vejez y 15 años para la pensión que se otorga a las madres de siete o más hijos. Las políticas sociales llamadas “universalistas” establecen una diferencia de trato injustificada entre migrantes y nacionales, discriminando a los primeros e incumpliendo con la atención igualitaria de sus derechos. En el caso del IFE; el sesgo discriminatorio presente en el requisito de naturalización o residencia legal no inferior a dos años, y/o la exigencia del DNI para condicionar el acceso a subsidios sociales de emergencia, equivale a ignorar las múltiples desigualdades que atraviesan los migrantes ante el cierre de frontera en pandemia y su precaria situación laboral, contribuyendo, una vez más, a su estigmatización y exclusión.

4.1.c) El Ingreso Familiar de emergencia: ¿ciudadano o habitante/residente?

Como hemos anticipado, el análisis de este problema específico del no acceso a IFE de migrantes nos introduce en un complejo mundo de contradicciones y conflictos en políticas sociales que se presentan como igualitarias y universalistas, pero restringen cada vez más el acceso a derechos humanos de grupos históricamente vulnerados, violando los principios de nuestra constitución nacional: igualdad de derechos a todos sus habitantes. Recordemos que en Argentina, los grupos históricamente excluidos de ésta concepción nacional de ciudadanía política son: 1. las comunidades indígenas y descendientes que reclaman el respeto de sus cosmovisiones, como así también su doble identidad para defender su pertenencia

indígena y territorial (Ej. grupos indígenas que reclaman el derecho a la libre determinación de la autonomía); y, 2. los grupos migrantes, diferenciados por país de origen y de recepción, entre los cuales se encuentran una mayoría de migrantes latinoamericanos con rasgos fenotípicos indígenas y afrodescendientes (Plan Nacional contra la discriminación, 2014).

Según Segato (2007), en su análisis de la construcción del Estado Nación en Argentina: *“El estado moderno desarrolló una concepción determinada de la ciudadanía que fagocitó las diferencias en pos de un proyecto de unidad y homogeneidad poblacional. La racionalización del poder implicó, en términos funcionales y organizativos del poder político, la creación de ciertas identidades nacionales homogéneas que no son otra cosa que el ideario de un grupo dominante que en algún momento de la historia de la sociedad travistió sus intereses en la idea de una voluntad general. Este modelo monocultural, con un fuerte carácter homogeneizante de la diversidad identitaria, difícilmente pueda ser concebido como una práctica de política democrática inclusiva.*

Si el requisito de ciudadanía nacional, exigido acriticamente por el gobierno para acceder al IFE en el contexto de ASOP y el cierre de fronteras por COVID, reproduce la discriminación sufrida por los migrantes en los últimos años en políticas sociales y sanitarias precedentes; entonces es necesario repensar los modelos de ciudadanía como requisitos de derechos básicos. No obstante, a pesar de la crítica de este concepto moderno de ciudadanía y el avance en el reconocimiento de nuevas concepciones de ciudadanía centradas en derechos humanos, conviven en nuestro país modelos de políticas públicas, uno centrado en el marco general de la ley migratoria y del respeto de derechos humanos, promoviendo políticas inclusivas y el respeto a una concepción pluricultural de ciudadanía; y otro modelo de migraciones basado en políticas de seguridad, con un concepto nacionalista y *excluyente* de ciudadanía. Este nuevo viraje hacia políticas de seguridad y control en migraciones ocasiona serios daños en las condiciones sociales y el respeto de derechos de los migrantes latinoamericanos. He aquí la necesidad de analizar, seguidamente en la segunda parte, este punto de inflexión.

Análisis de los cambios normativos en políticas de migraciones en Argentina: sobre la necesidad de desarticular mecanismos discriminatorios a nivel operativo

La situación de irregularidad de los migrantes se encontró agravada, previamente a la pandemia, debido a cambios recientes en políticas de migraciones, pasándose del paradigma de derechos humanos hacia el viejo paradigma centrado en la seguridad (DNU 70/2017). Dichos dispositivos, impuestos para el control de migrantes, obstaculizaron los trámites de residencia y/o ciudadanía.

Las razones dadas para la imposición de este DNU parten, en primer lugar, de un dato falso, como comprueba posteriormente el *Informe de la Comisión Penitenciaria Argentina*. Este Decreto de Necesidad de Urgencia sostiene, para su creación, que la población carcelaria de migrantes ha aumentado hasta alcanzar en el 2016 al 21,35% de la población carcelaria total. Cito:

“Que ante recientes hechos de criminalidad organizada de público y notorio conocimiento, el Estado Nacional ha enfrentado severas dificultades para concretar órdenes de expulsión dictadas contra personas de nacionalidad extranjera, como consecuencia de un complejo procedimiento recursivo que, en algunos casos, puede llegar a siete (7) años de tramitación. Que, a su vez, la población de personas de nacionalidad extranjera bajo custodia del servicio penitenciario federal se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar en 2016 el veintiuno coma treinta y cinco por ciento (21,35%) de la población carcelaria total”.

Los números citados son falsos, la población carcelaria migrante no se ha incrementado. Por el contrario, ha permanecido estable desde hace más de 10 años. De los 2.000.000 de personas privadas de la libertad solo el 5% son migrantes (4.400 personas). Los extranjeros detenidos en cárceles federales y provinciales son un 6% del total. Como he formulado anteriormente, cabe preguntarse si los rasgos fenotípicos de los migrantes latinoamericanos, o los rasgos afrodescendientes de los senegaleses, constituyen la razón para esta persecución, control, vigilancia, represión, y deportación del migrante asociado al delincuente. El Decreto de Necesidad y Urgencia -DNU- Nro.70/2017 estaba destinado a dar un giro político

radical en migraciones. Este DNU habilitó procedimientos de detención y deportación express sin proceso judicial a:

Quienes hayan cometido fallas administrativas en la acreditación del trámite de ingreso (grupos vulnerables que ingresan por un lugar limítrofe no habilitado);

Quienes hayan resistido a la autoridad en el contexto de una marcha o una represión por venta callejera ambulante (Ej. trabajadores senegaleses);

Quienes hayan cometido delitos menores; sin importar -en todos estos casos- el derecho de unión familiar o la protección de los menores y adolescentes. (DNU 70/2017).

Como puede observarse, las causales de deportación se han ampliado, sin ser el objetivo de estas luchas el crimen organizado (nuestra ley de migraciones ya permitía la deportación de migrantes en casos de narcotraficantes, no siendo necesarios los cambios realizados para ampliar las causales de deportaciones express). El poder de policía nos recuerda la *Doctrina de Seguridad Nacional de la Dictadura*, con su *Ley Videla*, centrada en la distinción entre ilegalidad por ingreso y por permanencia; la negación de derechos sociales a los migrantes; la obligación de denuncia administrativa de los migrantes irregulares (en salud, en educación, administración, registro civil, empresas, escribanos etc.); la expulsión y prohibición de reingresar al país de manera permanente; la pena de prisión; la imposibilidad del recurso judicial, entre otros.

En lo que respecta al tema que nos ocupa, el requisito de nacionalidad del IFE; el DNU *cambió el modo de acceso a la nacionalidad argentina*, proponiendo que, en lugar de exigir que la persona solicitante acredite más de dos años de residencia en el país, *se pida una evaluación por un juez federal, una vez que se demuestre que esa residencia es "legal"* (CELS, 2017). Este hecho, sumado a los dispositivos electrónicos para la tramitación del turno implementados a través del nuevo sistema RADEX, impide la tramitación del DNI del migrante y/o residencia.

En síntesis, el retroceso en el acceso a los derechos sociales de los migrantes

desde la aplicación del DNU 70/2017 dificultó la regularización de su situación legal/documentaria, profundizando la desigualdad económica-social, étnica y de género de los/las migrantes, y permitiendo una mayor flexibilidad laboral y condiciones para su explotación. Como resultado de las políticas de control aplicadas en los últimos cuatro años, los derechos sociales de los migrantes latinoamericanos y afrodescendientes fueron vulnerados. En emergencia sanitaria por COVID (2020), dicha situación fue especialmente agravada debido a que:

1. la no regularización previa de trámites -residencia y DNI- por el miedo de ser deportados o encarcelados, imposibilitó su acceso al Ingreso Familiar de Emergencia -IFE-. Por lo tanto, como han denunciado las Organizaciones migrantes, *la falta de documentación que acredite la residencia de más de dos años en el país se origina a partir de una extensión en los plazos burocráticos establecidos durante la gestión del gobierno anterior*;
2. la situación de irregularidad las obligó a trabajar en la economía informal por falta de documentos (“trabajo precario”), sin acceso a seguros sociales, colocándolos en un lugar vulnerable ante la medida del ASOP (pérdida de trabajo);
3. la implementación del DNU 70/2017 fue acompañado con la instalación de creencias xenófobas y racistas que llevaron a las restricciones en el acceso a la salud, dado que en la práctica esto generó en la solicitud del DNI para la atención de la salud, y en algunas provincias, como hemos analizado precedentemente, el pago de un seguro para el acceso a la salud. Ambos puntos son contrarios a la ley de migraciones y al respeto por el derecho a la salud garantizado por la CN y la citada ley.

En consecuencia, las desigualdades y la situación de vulneración de derechos en la que se encontraban los migrantes en pandemia son preexistentes, y responden a los cambios normativos en las políticas de migraciones, me refiero al Decreto de Necesidad y Urgencia –DNU -70/2017. El citado DNU criminaliza a los migrantes, obstaculizando la posibilidad de los mismos de regularizar su situación

de residencia y ciudadanía por: 1) imponer un sistema electrónico de solicitud de trámites–RADEX– que excluye de su acceso a los migrantes (por falta de acceso a TICs, alfabetización digital, costos, entre otras razones), aumentando así el número de indocumentados y facilitando las condiciones para su explotación laboral; 2) por exigir la evaluación de un juez federal para demostrar la legalidad de la residencia mayor de dos años (CELS, 2017).

La exclusión de los migrantes de sus derechos y su situación social ha sido agravada en los últimos años a partir de giros normativos en políticas de migraciones. En la apelación a la nacionalidad y las políticas de control subyacen creencias xenófobas y racistas hacia los migrantes. En marzo de 2018 el citado DNU 70/2017 fue declarado inconstitucional por el poder judicial. En el 2021 fue derogado por ser contrario los derechos de las personas migrantes. Los jueces/zas consideraron que el DNU “no solo constituye una apropiación de facultades legislativas sin causa constitucional que la legitime, sino que también recoge en su articulado soluciones que son incompatibles con estándares constitucionales y de derechos humanos que forman parte de las condiciones de vigencia de los instrumentos internacionales en la materia” (CELS, 2017). Nuestra Constitución Nacional establece una apertura hacia la llegada de inmigrantes y otorga igualdad de derechos y obligaciones a personas nativas y extranjeras. En su artículo 20 expresa: “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión y no están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias”. La ley de migraciones Nro. 25871/2003 reconoce a la migración como un derecho humano esencial que debe ser garantizado por el Estado, protegiendo a los migrantes del acceso a beneficios sociales, educación, salud y trabajos formalizados, como así también el derecho a la salud irrestricto a todos los migrantes.

Las nuevas normativas en migraciones condujeron a negar el acceso de extranjeros y migrantes a los derechos sociales que gozan los ciudadanos, discriminando, y derivando en la vulnerabilidad jurídica de los inmigrantes (no acceden a los tres tipos de derechos ciudadanos: civiles, políticos y sociales (Kymlicka y Wayne,

1997; Pereyra, 2005). Como consecuencia, se profundiza *la exclusión económica, social y política* del grupo de migrantes latinoamericanos (Pizarro 2009). Sin embargo, las medidas tomadas en pandemia, como el IFE, parten de un criterio arbitrario que no se cuestiona: el requisito restrictivo de la nacionalidad, estableciendo así un *criterio para la asimetría social*. Desde el Instituto Nacional contra la Discriminación – INADI- de Argentina se apela a recordar el principio de la no discriminación, así como la solidaridad y hermandad entre los pueblos, como una herramienta valiosa para enfrentar la situación social frente a esta pandemia. La Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL_ alerta que la pandemia ha generado la mayor contracción de la actividad económica de la historia de la región, con la consiguiente profundización de las desigualdades (CEPAL, 2020). Esta restricción jurídica, en íntima relación con la desigualdad socioeconómica y con las relaciones de poder que ésta supone, genera también una desigualdad en la dimensión racial, étnica y epistémica y de género. Pensar en la exclusión de derechos de mujeres migrantes latinoamericanas y afrodescendientes (extranjeras residentes) por no satisfacer el criterio restrictivo de la nacionalidad (tramitación del DNI) o naturalización de la misma (más de dos años de residencia formalmente legalizados), en un país con una ley de migración inclusiva y con tratados regionales de integración latinoamericana (MERCOSUR), y en una sociedad contemporánea caracterizada por la diversidad cultural y las migraciones transnacionales, es un hecho discriminatorio.

Asistimos a una época donde el racismo recrudece en el mundo al mismo tiempo que se cierran las fronteras y se agitan políticas de seguridad. El peligro es su extremo eugenésico, ejemplificado en la triple discriminación de las mujeres migrantes mexicanas a las que se practicaron histerectomías forzosas -sin su consentimiento- en Estados Unidos (ICE, Georgia, 2020). Nuestro país, en Argentina, no está libre del racismo, evidenciando creencias xenófobas hacia las personas con rasgos fenotípicos indígenas y afrodescendientes. Ejemplo de ello son los dichos del gobernador de Salta, sobre los cuáles se expresa el Instituto Nacional contra la Discriminación.

En este sentido, el Área Migrantes y Refugiados/as del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) expresa su preocupación por los dichos recientes del gobernador de la provincia de Salta, Gustavo Sáenz, quien afirmó: *“Esta pandemia nos sirve para controlar pero por sobre todas las cosas para contener y para priorizar a los argentinos... La caridad bien entendida empieza por casa. La gente ingresa masivamente por el río que ha bajado, por Salvador Mazza, por Hito Uno, por distintos lugares. Me dicen que hoy día gracias a Dios van a empezar a llegar los efectivos militares a Aguas Blancas a acompañar a la Policía y a la gendarmería en forma coordinada, a ayudar a que no sigan ingresando gente que es de otro país y que lamentablemente lo están pasando mal (mal como Jujuy) no tienen servicios de atención, hay gente que se está muriendo en las calles, en sus casas”* (Sáenz pide aumentar controles en la frontera contra extranjeros que ingresan a cobrar el IFE, 2020,10 de agosto). Como funcionario, Sáenz debe asumir la responsabilidad de conocer y respetar las leyes vigentes: Ley 23.592 (de Actos Discriminatorios), Ley 25.871 (de Migraciones) y el Decreto N°1086/05 (Plan Nacional contra la Discriminación), normativa que reconoce y garantiza los derechos de las personas migrantes. Por ejemplo, el artículo 34 de la Ley 25.871, que expresa: *“Se podrá autorizar la entrada al país de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por la Argentina”*. O el fragmento del capítulo III del Plan Nacional contra la Discriminación, que señala: *(...) la migración de los países limítrofes ha sido muy relevante y continúa desde los propios orígenes de nuestro país. Su rechazo se construye sobre la base del ideario racista afirmando que dichos migrantes son los responsables de nuestras privaciones, desestimando las consecuencias de un modelo distributivo que concentra la riqueza en un sector minoritario de la población (...). Este tipo de discurso contribuye a la formación y sostenimiento de un estereotipo discriminatorio, transfiriendo a las colectividades migrantes la propia frustración social: se seleccionan víctimas, se las presenta como victimarios y se desvían así las distintas responsabilidades (INADI, 2005)”*.

5.- CONCLUSIONES

En el contexto de cierre de fronteras y aislamiento obligatorio por pandemia; el gobierno de Argentina propuso el Ingreso Familiar de Emergencia- IFE- destinado a trabajadores informales, de casas particulares y monotributistas. El requisito de naturalización o residencia legal no inferior a dos años excluye a una gran mayoría de los migrantes, muy especialmente si tenemos en cuenta el giro reciente en políticas de control y seguridad y los cambios en los sistemas informáticos de tramitaciones de residencias (RADEX) que desalentaron a los migrantes a la regularización de su situación.

El carácter excluyente y discriminatorio de la medida adoptada del IFE es contrario al respeto los derechos humanos de migrantes, afectando al 75% de los mismos debido a que no reportan ningún ingreso en ese período, y evidenciado la grave situación de emergencia y necesidades de insumos básicos que los atraviesa.

Sin embargo, la situación social precaria de los migrantes no es fruto del gobierno actual ni consecuencia directa de las políticas sociales aplicadas en pandemia, si bien éstas no contemplaron a los migrantes. El análisis crítico de los cambios normativos en políticas de migraciones (2017) mostró las históricas tensiones representadas por (a) una concepción amplia inclusiva y pluricultural de ciudadanía, centrada en Derechos Humanos, y (b) una concepción de ciudadanía moderna nacionalista, homogeneizante y excluyente. Por una parte, (a) en lo que respeta a las legislaciones, desde el 2003 nuestro país cuenta con la ley de migraciones Nro. 25871, modelo ejemplar e inclusivo de migración, reconociendo sus derechos sociales y su derecho a voto y participación. Por la otra (b), encontramos cambios profundos recientes y giros hacia políticas excluyentes (securitistas) impuestas a través del DNU 70/2017, decreto dirigido hacia migrantes latinoamericanos descendientes de comunidades originarias y afrodescendientes.

El retroceso en el acceso a los derechos sociales de los migrantes desde la aplicación del DNU 70/2017 dificultó la regularización de su situación legal/documentaria, profundizando la desigualdad económica-social, étnica y de género

de los/las migrantes, y permitiendo una mayor flexibilidad laboral y condiciones para su explotación.

Como corolario de las políticas de control aplicadas en los últimos cuatro años los derechos sociales de los migrantes latinoamericanos y afrodescendientes fueron vulnerados durante la pandemia. En emergencia sanitaria por COVID (2020), dicha situación fue agravada debido a: 1. la falta de documentación (por extensión en los plazos burocráticos anteriores); 2. su condición irregular (economía informal); 3. las creencias xenófobas y racistas que llevaron a las restricciones en el acceso a la salud, dado que en la práctica esto generó la solicitud del DNI para la atención de la salud, y en algunas provincias el pago de un seguro para el acceso a la salud, ambos puntos contrarios a la ley de migraciones y al respeto por el derecho a la salud garantizado por la CN y la citada ley.

En lo que respecta al gobierno actual, si bien éste no diseñó nuevas políticas tendientes a excluir a migrantes, continuó aplicando viejos criterios restrictivos nacionalistas y métodos informáticos –RADEX- que se venían utilizando en políticas anteriores de control (2017), sin innovar, criticar o darle un giro político a esta situación.

En este sentido, el requisito de la IFE es discriminatorio en la medida en que -bajo el citado contexto de emergencia sanitaria y desde el actual gobierno-se reutiliza el criterio de nacionalidad moderna, colocando a la población migrante en un lugar de objeto de exclusión, control y expulsión; convirtiéndola en portadora de estigmas, amenazas a la civilización, la seguridad y la homogeneidad de las naciones. El derecho a la salud no es simplemente un deber humanitario sino de un derecho humano reconocido en nuestra Constitución Nacional y en la ley de migraciones, artículo 8: “no se puede negar o restringir en ningún caso el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a aquellas personas extranjeras que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria.

Paradójicamente, debido a la premura de la emergencia sanitaria, las políticas sociales “universalistas” continuaron con su sentido excluyente, marginando a

los grupos que históricamente han visto más vulnerados sus derechos. Esto constituyó un retroceso en el avance de derechos humanos y concepciones pluriculturales de ciudadanía, llevadas adelante por el Programa Patria Grande (centrado en la ciudadanía del MERCOSUR y países asociados). Recordemos aquí que este programa constituyó un hito superador de la concepción nacionalista moderna, implementado durante el gobierno de Néstor Kirchner. La reconsideración de este programa sería una señal de aliento para estos grupos de migrantes que habitan nuestra Argentina, siendo imprescindible resguardar sus derechos humanos, como lo es el derecho a la salud. Rescatamos aquí esta nueva concepción de ciudadanía, acompañada por organizaciones de mujeres feministas defensoras de derechos plurinacionales, por su aporte en la crítica al Estado Nación y a la ciudadanía nacional, y su propuesta pluricultural, pensada como un horizonte a seguir a largo plazo. Asimismo, acordamos en avanzar en una concepción de igualdad que no se centre sólo en el acceso distributivo, sino en el reconocimiento y la participación de la comunidad (Fraser, 2017), como fue posible bajo el Programa Patria Grande.

Por último, nuestra Constitución Nacional resalta el concepto de habitante y no el de nacionalidad a la hora de conferir derechos. Por ello, nuestra propuesta, para el diseño de políticas sociales, es repensar los modelos de pertenencia de modo de no circunscribirlos a la nacionalidad, en pos del reconocimiento de los derechos de todo habitante y residente. Al respecto, la Convención Americana de DDHH reconoce que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana y justifican su protección internacional.

En este mundo interdependiente, caracterizado por el flujo de migraciones transnacionales y la diversidad cultural, se hace necesario avanzar hacia nuevas concepciones de ciudadanía inclusivas y pluriculturales, que permitan revertir la histórica vulneración de derechos económicos, sociales, y culturales de migrantes latinoamericanos. Defendamos, entonces, el reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos para los inmigrantes, incluyendo los derechos políticos, propugnando que las diferencias culturales, nacionales, étnicas que muchas veces se tra-

ducen en intolerancia social, no se conviertan en una incompatibilidad jurídica y política.

REFERENCIAS

- Asignación Universal por Hijos –AUH-, véase: <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo> (consultada diciembre 2020)
- Bidaseca, K., Aragão, M., Guimarães, C., Brighenti, M. y Ruggero, R. (2020). *Diagnóstico de la situación de las mujeres rurales y urbanas, y disidencias en el contexto de COVID-19*. RIOSP-CONICET- IDAES-UNSAM, Recuperado de: <https://www.conicet.gov.ar/como-impacta-la-pandemia-en-mujeres-rurales-y-urbanas-y-disidencias/> (visitado diciembre 2020)
- CELS. (2017). *Migrantes en jaque: una reforma migratoria fuera de la ley*. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/2017/01/migrantes-en-jaque-una-reforma-migratoria-fuera-de-la-ley/>
- Cobertura Universal Salud -CUS- Decreto 908/2016, véase: Decreto 908/2016: Cobertura Universal de Salud | Consenso Salud (consultado diciembre 2020)
- De Ortúzar, M. G. (202, a) “¿Migrantes “vulnerables”? Políticas de migración y derecho a la salud en Argentina”, *Revista Cadernos de Campo*, UNESP-FCLAr, Número Monográfico N° 30: Vidas vulneráveis: ser migrante em tempos de conservadorismo na América Latina. Submissões: 6/03/2020 a 31/08/2020 A publicarse: junio/julio 2021 (En prensa)
- De Ortúzar, M. G. (2020,b) “Justicia social y derecho a la salud de migrantes latinoamericanos en una Argentina con legados neoconservadores”, *Resistances. Journal of the Philosophy of History* 1 (2):135-147 (2020)
- De Ortúzar, M. G. (2018) “Cobertura Universal de Salud -CUS- vs. Derecho a la Salud, Un análisis ético y político sobre lo “universal” en salud en “tiempos de restauración conservadora”, en *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, vol 12, (2018), p.p.103-116, <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/279>

- DNM. (2010). *Patria grande: Programa nacional de normalización documentaria migratoria. Informe estadístico*. Dirección Nacional de Migraciones. Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf
- Domentech, E. (2011). La “nueva política migratoria” en la Argentina: paradojas del programa Patria Grande. En C. Pizarro (Coord.) *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate* (pp. 119-142). Buenos Aires: CICCUS.
- ENMA –Encuesta Nacional a Migrantes en Argentina., RIOSP, CONICET, 15 de Octubre al 15 de Noviembre de 2020, <https://www.conicet.gov.ar>
- FRASER, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Uniandes.” *Revista de Estudios Sociales*, (2), 150–151. <https://doi.org/10.7440/res2.1998.29>
- Grimson, A. (2003). *La Nación después del (de) constructivismo*. (Nueva Sociedad). <https://nuso.org/articulo/la-nacion-despues-del-de-constructivismo-la-experiencia-argentina-y-sus-fantasmas/>
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Paidós.
- Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional*. Paidós.
- Habermas, J. (2007). *Identidades nacionales y posnacionales*. Tecnos.
- INADI (2005) *Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en Argentina - 1a ed.* - Buenos Aires: Inadi, 2005.
- INADI (2020), Documento titulado “Prejuicios discriminatorios hacia la población migrante en tiempos de COVID-19”, Área Migrantes y Refugiados/as del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
- Jelin, E. y Grimson, A. (2006). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia. Desigualdad*. Derechos. Prometeo Libros.

- Jelin, E.; Grimson, A. y Zamberlin, N. (2006,b). “¿Servicio?, ¿Derecho?, ¿Amenaza? La llegada de inmigrantes de países limítrofes a los servicios públicos de salud”, en Elizabeth Jelin, dir., *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Kant, I. (1986). *Teoría y práctica*. Tecnos.
- Karasik, G. y Yufra, L. (2019). *Extranjería y acotamiento del derecho a la salud en una provincia de frontera: iniciativas legislativas y debates sociales en Jujuy*, 1ª ed.- San Salvador de Jujuy: Tiraxi Ediciones.
- Karasik, G.A. (2005). *Etnicidad, cultura y clases sociales. Procesos de formación histórica de la conciencia colectiva en Jujuy, 1970-2003*. Tesis de Doctorado (Area Historia), inédita, UNT, San Miguel de Tucumán
- Kymlicka, W. (2003). Estados multiculturales y ciudadanos interculturales. R. Zariquiey, (ed.), *Realidad multilingüe y desafío intercultural. Ciudadanía, política y educación* (pp.47- 68). Universidad Católica del Perú.
- Kymlicka, W. y Norman, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Agora*, 7, 5-42
- LEY DE MIGRACIONES NRO. 25.871 (2003)
- OFFE C. (1990) “La política social y la teoría del Estado (1976)”. En: *Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza, Madrid
- OIM –Organización Internacional para Migraciones, véase <https://www.iom.int/es>, Términos fundamentales sobre migración | Organización Internacional para las Migraciones (iom.int) (Consultado diciembre de 2020)
- OMS – Organización Mundial para la Salud-; Consejo Ejecutivo EB122/11 122ª reunión 20 de diciembre de 2007, pp. 6-10
- PLAN NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, 2014, véase: Nuevo Plan Nacional contra la Discriminación | Argentina.gob.ar
- Roldán, C. (2013). Ni virtuosas ni ciudadanas: inconsistencias prácticas en la teoría de Kant. *Ideas y valores*, 62 (1), 185-203.
- Segato, R. (2007). *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de identidad*. Prometeo.