



Revista Electrónica

Temas de Antropología y Migración

Equipo de Investigación sobre
Antropología y Procesos Migratorios

Instituto de Ciencias Antropológicas,
Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires

Publicación anual
N° 7
Diciembre 2014
Buenos Aires
Argentina

ISSN 1853-354X

Cambios formales, condicionantes reales. Los migrantes y el acceso a derechos¹

Silvana Begala

Resumen

A partir de la experiencia de trabajo en asesoramiento y capacitación desarrollada en la provincia de Córdoba desde 2003, el artículo describe algunos de los obstáculos que deben enfrentar las personas migrantes para el acceso, ejercicio y demanda de derechos. Se señalan obstáculos formales, objetivos y subjetivos para el acceso a derechos, así como las circunstancias y estrategias que permitieron superarlos. A diez años de la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871, esta breve evaluación contribuye a enriquecer la mirada sobre los alcances reales de los cambios formales y sobre los desafíos pendiente para actualizar en toda su potencialidad la "novedad paradigmática" de la política migratoria iniciada en 2004.

Palabras clave: Migrantes, Acceso a derechos, Ley 25.871, Derechos de las personas migrantes, ONG y trabajo con migrantes.

Abstract

Based on our counseling and training experience in Córdoba since 2003, this article describes some of the obstacles migrant persons must face in their access, exercise and demand of rights. Formal, objective and subjective obstacles are pointed out, as well as the circumstances or strategies that allowed their circumvention. Ten years after the enactment of Immigration Law # 25.871, this brief assessment contributes to a more detailed outlook on the real outcomes of formal changes and to a better comprehension of the pending challenges vis á vis the "new paradigm" proposed by the immigration policy established in 2004.

Key Words: Migrants, Access to rights, Act 25.871, Migrants' rights, NGO work with migrants.

Recibido el 2 de septiembre de 2014. Aceptado el 12 de septiembre de 2014.

Introducción. Reconocimiento de derechos e interpretaciones "legitimadas"

En este artículo compartimos observaciones fruto de nuestra experiencia de trabajo con población migrante que reside en la ciudad de Córdoba y algunas localidades del interior de la provincia, tales como Malagueño, Colonia Caroya y Anisacate. Partimos de un concepto amplio de acceso a derechos y tomamos como principio el hecho de que las posibilidades de este acceso no son iguales para todos los individuos y los grupos. Esto es así por la desigual distribución de los recursos: mientras unos poseen más y mejor acceso,

¹ Artículo con referato del Comité Editorial de la Revista.

otros deben enfrentar obstáculos que limitan y o impiden su libre acceso a la titularidad, ejercicio y defensa de los derechos. Esta afirmación surge de la experiencia de trabajo con los sectores populares urbanos desde el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL)² y de los resultados de investigaciones previas (ver Begala y Lista 2002).

En el trabajo por la promoción de derechos de los sectores populares cordobeses que realizamos desde CECOPAL, pudimos observar que en el caso de algunos vecinos de nuestros barrios populares la desjerarquización de la ciudadanía efectiva que proviene de la pobreza resulta agravada por su condición de extranjeros o por su condición administrativa de residencia (regulares/irregulares). Esto se evidencia en mayores condicionamientos y límites para acceder a los derechos. Ante esta realidad, desde el año 2003 comenzamos a asesorar a migrantes, operadores del estado, empleadores, etc. y a intervenir frente a la privación de derechos de las persona migrantes.³ El marco legislativo que estuvo vigente hasta principios de 2004 limitaba mucho las posibilidades de intervención y las argumentaciones jurídicamente posibles, ya que muchos derechos no eran reconocidos a las personas extranjeras o estaban condicionados a la “legalidad” de la residencia.

Así, las reflexiones que aquí se plantean surgen de más de diez años de trabajo con sectores migrantes pobres. Si bien la categoría “migrante” no existe como categoría jurídica, la empleamos por su contenido social y de auto-reconocimiento desde la población con la que trabajamos. Aunque quizás desde algunas teorías sociales pueda ser discutido, para nosotros el *migrante* es el extranjero que dejó su espacio de vida originario para ensayar una estrategia de supervivencia, y que siendo extranjero comparte con los sectores populares argentinos las condiciones objetivas y subjetivas que genera la pobreza.

En la primera sección de este artículo reflexionaremos en torno a ciertas cuestiones formales, en tanto que en la segunda nos centraremos en los aspectos subjetivos que hemos advertido en el trabajo de capacitación, asesoramiento y acompañamiento de personas migrantes para la efectivización de sus derechos. Por motivos de espacio, no nos detendremos en la descripción de los casos en los que hemos intervenido y donde hemos observado los obstáculos que a continuación compartimos.

2 Organización no gubernamental que obtuvo personería jurídica en el año 1986 y que desarrolla sus actividades en la ciudad de Córdoba y en algunas localidades del interior. www.cecopal.org / facebook: Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL).

3 Las primeras intervenciones se hacían en el marco de la llamada “Ley Videla” N° 22.439 *Ley General de migraciones y fomento de la inmigración*, sancionada en 1981 y derogada por la ley de migraciones vigente, N° 25.871.

El trabajo dentro del campo jurídico consiste en poder “hacerle decir al derecho” lo necesario para la defensa del interés que está en juego (Bourdieu y Teubner, 2000), y en este contexto cobra importancia el cambio operado por la sanción, en diciembre de 2003, de la Ley de Migraciones N° 25.871. Puesto que la ley reconoce explícitamente derechos que antes se desconocían, este cambio legislativo generó una ampliación importante en las posibilidades formales de reclamo de derechos, a la vez que amplió lo legítimamente argumentable en el campo jurídico. Por el poder de nominación que tiene el derecho positivo, la nueva ley volvió legítimas y posibles interpretaciones no aceptadas o aceptadas con cierta dificultad con anterioridad a su sanción.⁴ Así, las interpretaciones y argumentos utilizables se abren, incluyendo no solo el texto normativo sino también los principios asociados a la nueva política migratoria que acompañan discursivamente la sanción de la ley: la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria, el pluralismo cultural y la reunificación familiar.

Esto significa un antes y un después en nuestro trabajo. Nuestra experiencia nos permite confirmar que la fuerza del argumento jurídico es incuestionable en la exigencia de los derechos a la salud, a la educación, a algunos beneficios de la seguridad social (planes alimentarios, boletos educativos, etc.) y en general en todas las circunstancias de reclamo que exijan la vinculación con distintas burocracias del estado. Y si bien es cierto que el desconocimiento de la “nueva”⁵ ley de migraciones es aún bastante generalizado por parte de los operadores estatales que no trabajan directamente con el fenómeno migratorio, en muchos casos la invocación de una norma legal vigente⁶ es suficiente para poner fin al conflicto y/o a la privación de derechos.

4 Esto se consolidó en el año 2010 con la reglamentación que se hizo de la ley mediante el Decreto N° 616/2010.

5 La “novedad” de la ley sigue, a pesar de sus 10 años de vigencia, en parte por el desconocimiento que hay de su contenido y por la demora en la efectivización de una manera integral de los cambios que pretendió implementar en la política migratoria argentina. En no pocos casos se trató centralmente de un giro de la retórica de la exclusión (Domenech, 2009) que caracterizaba a los períodos anteriores hacia la actual retórica de la inclusión que refleja en la “nueva ley”.

6 Puesto que reconocemos la mutación que sufre un interés al ser introducido en el campo jurídico, el trabajo de CECOPAL busca principalmente evitar la judicialización de los casos. A la desigualdad de las partes, la limitación de recursos y argumentos que se pueden poner en juego en el campo judicial se suma la mediatización del interés (por lo general, a partir de la intervención de los abogados el interés de la vida real tiende a transformarse en una disputa entre técnicos), que en cierta medida distancia al sujeto de su reclamo y diluye la oportunidad de un ejercicio directo de ciudadanía. En este sentido, sin desconocer el impacto e incidencia que puede obtenerse con una sentencia judicial, preferimos como primera instancia la negociación, con el protagonismo del migrante y el acompañamiento técnico como primer recurso. Si bien existen reclamos y privaciones de derechos que exigen otros abordajes, en la mayoría de los casos en que hemos intervenido esta práctica ha sido suficiente.

“Acá no es lo mismo ser argentino que ser boliviano”.

La ciudadanía desjerarquizada

No obstante el avance que ha significado la sanción de la ley N° 25.871 y la claridad que en estos aspectos tiene la Constitución Nacional y alguna jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el sistema jurídico argentino perviven aún incoherencias o enunciados que dan lugar a interpretaciones restrictivas respecto al reconocimiento de derechos de las personas migrantes (para mayores detalles, ver Begala 2012).

El artículo 20 de la Constitución Nacional reconoce a los extranjeros *todos los derechos civiles del ciudadano* y les da la posibilidad de adoptar la nacionalidad argentina, aunque la conservación de la nacionalidad de origen no altera el ejercicio de los derechos civiles, sociales y económicos (sólo se le impide el ejercicio de ciertos derechos políticos, aunque la legislación infraconstitucional puede otorgárselos). A los extranjeros que habitan el suelo argentino, la Constitución también les reconoce los derechos enumerados en el artículo 14, ya que la norma incorpora en su alcance a *todos los habitantes de la nación*.⁷ La condición política de igualdad ante la ley y la admisibilidad en los empleos sin otra condición que la idoneidad de los extranjeros, al igual que la de todos los habitantes, surge del artículo 16 de la Constitución Nacional.

Los derechos otorgados por la Constitución a los extranjeros no son absolutos, dado la facultad reglamentaria que ésta otorga al Congreso para establecer las formas en que los habitantes pueden efectivamente ejercerlos. No obstante, la regulación que de ellos se haga no puede derivar en el cercenamiento o supresión del derecho reglamentado (art. 28 CN). La reglamentación de los derechos civiles no puede hacerse de modo tal que discrimine entre argentinos y extranjeros. Este criterio expresado tan claramente no siempre resulta respetado y ha sido necesario formular un principio general interpretativo en protección del extranjero llamado *presunción de inconstitucionalidad*. Este principio opera en relación a toda norma que pretenda la no equiparación del extranjero con el ciudadano argentino a los efectos del ejercicio de sus derechos civiles.⁸

Muchas de esas incoherencias o restricciones las encontramos en la experiencia concreta de las personas que recurrieron al asesoramiento. Sin pretensión de exhaustividad, compartimos algunas situaciones.

7 En Begala (2007) se presentan los cambios jurisprudenciales en torno a la interpretación de este artículo de la CN.

8 CSJN: Caso Repetto c/ Provincia de Buenos Aires. Publicado en La Ley 1989 B p.351 y Hooft, Pedro C. F. v. Provincia de Buenos Aires en JA 2005-IV-516.

Formalmente, la ley de migraciones no presenta diferencias en el acceso a la salud entre argentinos y extranjeros, pero existen normas emanadas del INCUCAI (Instituto Nacional Único Coordinador de Ablación e Implante) que tienen una interpretación distinta. La ley 24.193, que regula la ablación de órganos y tejidos, y su decreto reglamentario 512/95 facultan al INCUCAI para establecer los criterios de inclusión de pacientes en la lista de espera de trasplantes. En uso de esas facultades, el Instituto dispone que para poder incorporarse en la lista de espera para la asignación de órganos, los pacientes deberán acreditar residencia permanente para los órganos cadavéricos y temporal o transitoria por razones de tratamiento médico para órganos de donadores vivos (Res. 342/2009). Estas restricciones se hacen en el marco de la Ley de Migraciones y se justifican desde el objetivo de “reducir el turismo de trasplante”.⁹

Otro límite formal que subsiste en las reglamentaciones administrativas de algunas instituciones sanitarias consiste en la necesidad de acreditar identidad con Documento Nacional de Identidad (DNI), circunstancia que las personas que son residentes irregulares no tienen posibilidad de cumplimentar. La exigencia de este requisito, resabio de la anterior legislación, es un obstáculo para la habilitación de las historias clínicas y la inclusión en algunos programas de salud. Si bien en gran parte de los casos los operadores de salud aguzan su ingenio para arbitrar medios que permitan eludir esta exigencia, el no cambio de las pautas administrativas es una incoherencia que urge modificar ya que da lugar a arbitrariedades y privaciones de derechos.

En relación al derecho a la vivienda subsiste la obligación de comunicar a la autoridad migratoria los datos de los residentes irregulares para quienes contraten la compra, venta, o constitución de gravamen sobre inmuebles o muebles registrables; y la prohibición de proporcionarles alojamiento a título oneroso (arts. 57 y 55 respectivamente de la ley 25.871).

En cuanto el derecho a trabajar, central en la expectativa de las personas migrantes, para quienes residen irregularmente subsiste la prohibición de trabajar, de realizar tareas remuneradas o lucrativas, por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia; en tanto que para los empleadores aún se mantiene firme la prohibición de proporcionarles trabajo u ocupación remunerada (art. 53 ley 25.871). Quienes residen regularmente sólo pueden trabajar si la categoría en la que han sido admitidos los

⁹ Si el verdadero objetivo fuera evitar esta práctica, bastaría con la acreditación de la residencia de hecho, como lo permite la CSJN para la obtención de la nacionalidad argentina (Sentencia N° 374 XLII de la CSJN del caso Ni I-Hsing s/carta de ciudadanía, del 23/06/2009)

habilita (arts. 51 y 52). Al igual que durante la vigencia de la “Ley Videla”, los migrantes irregulares trabajan y lo hacen en las mismas condiciones y con los mismos límites en las posibilidades de accionar en defensa de los derechos. Si bien para los funcionarios públicos ya no subsiste la obligación de comunicar a la Dirección Nacional de Migraciones los datos de las personas migrantes en situación irregular, el temor a la exposición institucional y las prácticas inerciales vinculadas a la antigua legislación operan como límites importantes para hacer valer ante la justicia los derechos laborales que tanto la anterior legislación como la nueva le reconocen al migrante. No obstante, y a pesar de las prohibiciones y límites formales, es en el ámbito de lo laboral donde subjetivamente los migrantes suelen reconocerse con más facilidad como sujetos de derechos.

La igualdad entre nacionales y extranjeros en el ejercicio del derecho de tránsito y locomoción se ve contrariada por la *pérdida de la residencia* cuando el extranjero permanece fuera del territorio por algún tiempo. Si bien el derecho no está condicionado explícitamente en su ejercicio, la posibilidad de pérdida de la residencia marca una diferencia de dudosa constitucionalidad.

Entre las condiciones que la normativa establece para otorgar la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH),¹⁰ se encuentran las siguientes: que el niño o niña sea argentino/a o hijo/a de persona argentina nativa, naturalizada o por opción; si es extranjero necesita acreditar residencia regular por tres años; y en caso que el padre o la madre que solicita la asignación sea extranjero/a, la ley también le exige residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. Si bien la exclusión de los niños extranjeros puede encontrar para el legislador algún grado de racionalidad (que no compartimos), la exclusión de niños argentinos por la irregularidad de la residencia de sus padres no supera el test de constitucionalidad (Chausovsky, 2009). La misma evaluación puede hacerse en relación a las pensiones por discapacidad y a la vejez.

No todos los migrantes son iguales

Es innegable el avance formal que han significado la facilitación de los procedimientos y la disminución de exigencias en la regularización de la residencia para algunos grupos de

10 Incorporada por el Decreto N° 1602 del año 2009, modificatorio de la Ley N° 24.714 BO 18/10/1996. Este derecho se materializa en una prestación monetaria mensual, que se abona por cada hijo o hija menor de dieciocho años, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, siempre que quien la recibe no estuviere empleado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la ley.

migrantes.¹¹ El beneplácito que produce la reivindicación histórica de la migración latinoamericana a través de la incorporación de la categoría de la nacionalidad MERCOSUR como uno de los criterios que posibilitan la regularización¹² no debe hacernos olvidar que muchos migrantes (los nacionales de países que no forman parte del MERCOSUR) quedan fuera y sus posibilidades de regularizar la residencia siguen considerablemente obstaculizadas.

El avance formal en el reconocimiento de los derechos es claro. Sin embargo, estos aspectos resultarán sobredimensionados si no se considera el sistema normativo como una integridad: los reconocimientos no devendrán derechos efectivos si no se remueven todos los obstáculos que las normas, en los tres niveles del estado, siguen manteniendo o creando para el reconocimiento igualitario de derechos para las personas migrantes. De hecho, muchas de las normas que plantean límites al ejercicio de derechos de los migrantes o los condicionan a la regularidad de la residencia son posteriores de la sanción de la Ley N° 25.871. Asimismo, las distinciones basadas en la nacionalidad/extranjería y en el origen de la nacionalidad (nativo/por opción/nacionalizado) que las normas realizan para el reconocimiento de derechos emergen en el orden normativo con la “sospecha de inconstitucionalidad”.¹³

Cuando el reconocimiento amplio de derechos va acompañado de un ejercicio condicionado a la residencia regular y su obtención se complejiza, aparecen importantes obstáculos por la “clandestinidad” objetiva y subjetiva que se origina. La irregularidad de la residencia no siempre expresa una decisión de permanecer al margen del sistema legal, En el caso de muchas de las personas que se han contactado con CECOPAL, esa situación solo es el resultado de la imposibilidad de sortear con éxito los inconvenientes que se presentan en el proceso de regularización. La falta de posibilidad para la regularización agrava la marginalidad de los sectores pobres extranjeros convirtiéndose, en algunos casos, en un factor de marcada exclusión.

11 Tal es el caso del criterio de nacionalidad como causal de regularización migratoria para los ciudadanos de los países del MERCOSUR ampliado en la Ley N° 25.871, art.23 inc. l). También se implementaron programas especiales (y acotados a quienes ya eran residentes de hecho) para facilitar la regularización de personas nacidas en República Dominicana, Senegal (Disposiciones DNM N° 1/2013 y N° 2/2013) y Corea (Disposición DNM N° 979/2014).

12 Por el Art. 23 inc. l) de la Ley N° 25.871 pueden solicitar la residencia temporal cumpliendo solo la condición de ser nacionales de los países del MERCOSUR o MERCOSUR ampliado; sin necesidad de acreditar ninguna otra circunstancia. Los nacionales de países “extra MERCOSUR” tienen la posibilidad de lograr su residencia regular condicionada a acreditar alguna de las otras categorías que enumera la ley. La categoría de trabajador migrante (art. 23 inc. a- de la Ley N° 25.871), que es a la que aspiran la mayoría de las personas que migran como estrategia de supervivencia o de mejora de calidad de vida sigue siendo muy difícil de acreditar para los ciudadanos “extra MERCOSUR”.

13 Ver Fallo de la CSJN Hooft, Pedro C. F. v. Provincia de Buenos Aire, del 16/11/2004, Publicado en JA 2005-IV-516.

Hay que destacar que aquello que aparece como *incoherencias* o *contradicciones* en las normas, en su interpretación y su aplicación resulta de luchas de intereses, de enfrentamientos entre modelos sociales y de la subsistencia de prejuicios y mitos que evidencian que el cambio paradigmático que anunciaba la ley aún no se ha operado. Los avances formales existen y han facilitado el trabajo en defensa de los derechos de los migrantes, pero han sido insuficientes para producir cambios de la magnitud que prometía el discurso oficial contemporáneo a la sanción de la ley –cambios que por otra parte ansiamos quienes trabajamos por los derechos de los migrantes.

Obstáculos subjetivos para la efectivización de los derechos

Hay otras circunstancias que recortan las potencialidades de los cambios formales para que resulten en cambios reales y en verdadera ampliación de ciudadanía. Los orígenes de estas circunstancias son variados a veces ellas solo “están” y otras veces son producidas. La intencionalidad de la producción necesita un mayor estudio para afirmarse, nuestra experiencia sí nos permite afirmar su desatención.

“No podemos porque no somos argentinos”

Un primer y fuerte obstáculo consiste en el desconocimiento de los derechos formalmente otorgados a los migrantes. Si las personas migrantes no conocen sus derechos, no pueden identificar una circunstancia de su vida como privación de derecho, y en consecuencia no exigen su efectivización. Por el otro lado, detrás de muchas privaciones de derecho existe desconocimiento de los operadores estatales de los cambios operados en la ley y por lo tanto en sus obligaciones. Como señalábamos, operadores de salud, de educación, o trabajadores sociales de instituciones públicas cambian sus exigencias y remueven los límites cuando conocen qué indica la norma en relación al reconocimiento de los derechos de los migrantes. Este desconocimiento de los operadores suele potenciarse con la inercia de prácticas y protocolos de actuación¹⁴ generados y diseñados bajo la vigencia y la lógica de la “Ley Videla”.

14 La subsistencia de la necesidad de consignar el número DNI en diversos formularios (historias clínicas, beneficios y programas sociales, inscripciones en las escuelas, entre otros) lleva implícita la interpretación de la exigencia de la regularidad de la residencia para el inicio de los trámites que se vehiculizan a través de estos formularios. Cuando en la mayoría de los casos la exigencia formal y racional es la acreditación de la identidad, lo que se satisface con el número de documento del país de origen.

En el imaginario de muchos operadores de las distintas burocracias del estado subsiste la relación entre titularidad de derechos y residencia regular, y esta concepción resucita de una manera informal la lógica de la política migratoria anterior. Cuando el estado descuida este aspecto de la información/formación de sus agentes adormece dos de los principales avances simbólicos: a) la consideración de los *migrantes como sujetos de derechos cualquiera sea su condición de residencia* y b) la *migración como un derecho humano*. La desatención cobra mayor importancia porque estas consideraciones son el punto central del cambio en la política migratoria y en la retórica del estado.

Otro aspecto subjetivo que interviene y limita la operatividad de los cambios legislativos se vincula con la ajenidad de los migrantes respecto al sistema jurídico. Este les es doblemente ajeno: por un lado, como le es ajeno a todo los “profanos” que no pertenece al campo jurídico, y por el otro en función de su condición de extranjería. En este segundo sentido se actualiza su condición de ciudadanía inestable, provisional y dependiente de una burocracia que se le presenta como hostil. La *hostilidad* no se configura necesariamente en mal trato, sino en la percepción de que su situación depende en gran parte de la medida en que pueda *satisfacer* los requerimientos del agente del estado. Esto hace que en muy pocas situaciones los migrantes reclamen de manera inmediata y directa frente a la negación o condicionamiento del ejercicio de un derecho.

En los casos en los que hemos intervenido, el reclamo se vehiculiza recién con la intervención de un tercero con conocimientos técnicos. Esta última posibilidad se ve reducida si el migrante no *lee* en el accionar del agente estatal un recorte o privación de derecho, o si toma esa privación como una acción legítima en función de la *naturalización* de su ciudadanía desjerarquizada y de la potestad de discriminar que tiene el estado. Estas circunstancias aparecen en toda su magnitud cuando el migrante interactúa con la burocracia especializada de la Dirección Nacional de Migraciones que en muchos casos no advierte esta distancia ni las distorsiones en la comunicación, que un observador externo fácilmente puede advertir (aunque también debe señalarse que la Delegación Córdoba ha mejorado notablemente el trato social). El supuesto fuerte del campo jurídico de que “el derecho se presume conocido” colisiona con el desconocimiento real y crea situaciones difíciles de resolverse sin la intervención de un tercero.

Encontramos evidencia de esto en las posibilidades limitadas de interpretación de las notificaciones y de las disposiciones emanadas de la Dirección Nacional de Migraciones. La comprensión del contenido de estos documentos (redactados en un lenguaje advertida o inadvertidamente críptico para los que no pertenecen al campo jurídico) condiciona la posibilidad de regularización de la residencia de manera profunda. El texto a continuación

reproduce una disposición entregada a una persona migrante cuando se presentó para regularizar su situación -lo que no pudo efectivizar por hallarse vigente esta orden de expulsión:

Artículo 1°.- ORDÉNESE LA EXPULSIÓN de país del extranjero [...] de nacionalidad [...] nacido el: [...]-

Artículo 2°.- PROHÍBESE EL REINGRESO al país del causante por el término de CINCO (5) años.

Artículo 3°.- HÁGASE saber al extranjero de autos que contra la presente medida podrá interponer los recursos contemplados en el Título VI Capítulo I de la Ley N° 25.871.

Artículo 4°.- AGOTADA la vía administrativa, FIRME Y CONSENTIDA la medida y al único efecto de cumplir con la expulsión decretada, GIRENSE los actuados de referencia al Departamento correspondiente de la DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA JURÍDICA de esta Dirección Nacional a efectos de solicitar a la autoridad judicial competente la retención del causante en los términos del artículo 70 de la ley 25.871.

Artículo 5°.- PASE al Área de gestión Administrativa de la Dirección de Control de Permanencia dependiente de la DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN, a los efectos de su notificación al interesado.

Artículo 6°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

A menudo, la entrega y notificación de estos documentos ocurre en el contexto de operativos de control de residencia o cuando se pretende regularizar la residencia. La explicación por parte del funcionario en términos similares a los volcados en el escrito refuerza la ajenidad y la provisionalidad de la presencia del migrante en nuestro territorio. La posibilidad de recurrir los actos administrativos es desconocida por la mayoría de los migrantes con los que trabajamos y mucho más los aspectos técnicos para llevar adelante un recurso.

“¿A quién recurrir?” Capital social limitado

Una realidad subjetiva que potencia la fuerza de los obstáculos anteriores es el desconocimiento por parte de los migrantes de personas y/o instituciones cuya función u objetivo sea la defensa de sus derechos, tanto en el ámbito gubernamental como no

gubernamental.¹⁵ Si, como vimos, la identificación de situaciones como privación de derechos y la superación de los obstáculos al acceso a los derechos se logran con la intervención técnica de terceros, la falta de relaciones y de conocimiento de las instancias disponibles reduce las posibilidades de los migrantes. Con el paso de los años, las acciones realizadas desde la sociedad civil y la transmisión de la experiencia de los migrantes, multiplicada a través de las redes familiares y de amistad, han ampliado las oportunidades. Por lo general, quienes llegan a estas instancias han sido derivados por consulados, agentes de salud, trabajadores sociales de distintas reparticiones del estado o referentes sociales y religiosos. Estos operadores conocían de las posibilidades de asesoramiento por contactos o experiencias previas con las reparticiones u organizaciones que lo proveen.¹⁶ En Córdoba no se ha desarrollado desde el estado capacitaciones y/o difusión de información en relación a la nueva política migratoria y de los recursos que están a disposición de los ciudadanos extranjeros.

“No sabíamos que podíamos no pagar”

Si bien objetivamente el costo del trámite de regularización no es un obstáculo imposible de sortear,¹⁷ intervienen algunos factores subjetivos que lo potencian. Aunque en menor medida que hace unos años, existe en el imaginario de muchos migrantes la idea de que el trámite es “caro”, y a ello se le suma el desconocimiento de las posibilidades y de los requisitos necesarios para solicitar la exención del pago de la tasa. Otra información insuficientemente difundida refiere al no pago de la tasa cuando los niños realizan el trámite junto con alguno de sus padres. En ocasiones, frente a este desconocimiento y ante la imposibilidad de pagar más de una tasa en simultáneo, se suele optar por el integrante de la familia que más “necesita” regularizar la residencia (generalmente el padre, por cuestiones laborales) y se pierde esta posibilidad. De hecho, ninguno de los migrantes que acompañamos en la regularización de su residencia conocía estas posibilidades.

15 Defensor del Pueblo de la Provincia y de la Nación, Defensoría Pública, Centros de acceso a la Justicia, Oficina de Derechos Humanos de los Tribunales de Córdoba, ONGs, entre otros.

16 Desde CECOPAL hemos desarrollado instancias de capacitación y de difusión de los derechos de los migrantes en diferentes ámbitos estatales y de educación (Facultad de Derecho de la UNC, Cátedra de Medicina comunitaria, escuelas secundarias, hospital de la localidad de Malagueño, Municipalidad de Anisacate, Servicio Social de la Maternidad Provincial, Dirección de Especialidades Médicas de la Municipalidad, Dispensario Benito Soria, Hermanas de San José, Municipalidad de Colonia Caroya, Dirección de Derechos Humanos de la Provincia, entre otros).

17 A julio de 2014, la tasa de radicación que deben abonar los ciudadanos pertenecientes a los estados parte del MERCOSUR es de \$ 300 (trescientos pesos). Los ciudadanos de estados que no integran el MERCOSUR abonan una tasa \$ 600 (seiscientos pesos). El valor de ambas tasas ha permanecido fijo durante los últimos años.

Internet no siempre facilita

En estos diez años y como consecuencia de varios hechos —el Programa Patria Grande, la circulación de información entre las redes de los migrantes, el esfuerzo de difusión de distintas organizaciones académicas y de la sociedad civil— se ha avanzado en el conocimiento de los procedimientos y requisitos del trámite de regularización de residencia. No obstante este progreso, una circunstancia que funciona como límite, sobre todo para los migrantes pobres, refiere al avance del uso de *Internet* para la obtención del turno en la DNM y para solicitar los antecedentes penales de Argentina. La facilitación que esta posibilidad habilita sería indiscutida si no fueran la única alternativa para realizar estas gestiones. Los migrantes pobres que residen en la ciudad de Córdoba y en las zonas rurales del interior no pueden hacer frente a estos requerimientos. La restringida disponibilidad de *Internet* y de las habilidades para su uso son límites que estos migrantes no pueden sortear sin la intervención de terceros. A título de ejemplo, obtener los antecedentes penales en las zonas rurales significa tres instancias de encuentro con el migrante: la primera para tomar los datos necesarios para enviar la solicitud, la segunda para entregarle el formulario procesado para que se dirija al Ministerio de Justicia a continuar con la toma de las huellas y la tercera para entregarle el certificado impreso bajado de internet.

Reflexiones finales

Según nuestra experiencia, para evaluar adecuadamente la eficacia de los cambios formales es menester tomar en cuenta varios aspectos, y especialmente los efectos que resultaron de los principios que inspiraron los cambios normativos. Para modificar la política migratoria, el cambio en la ley de migraciones debe acompañarse con una mirada integral del sistema jurídico, de modo que todo él recepte el sentido del cambio. También deben adecuarse las prácticas de todos los que están involucrados, y debe existir un compromiso general con el “espíritu de la ley” que asegure la remoción y la no creación de obstáculos para su efectivización.

En la medida en que las nociones de nacionalidad o de regularidad de la residencia subsistan como categorías que permiten realizar diferencias en el reconocimiento o el ejercicio de los derechos, no podrá actualizarse el postulado central de la nueva política migratoria que proclama la migración como derecho humano e inalienable. La actualización de esta afirmación significaría que el ejercicio del derecho nunca podría ser el origen de limitaciones a otros derechos fundamentales.

Bibliografía

- BEGALA, S. (2012) "El reconocimiento diferenciado de derechos: primer obstáculo al acceso a la justicia de las personas migrantes" *Revista Derechos y Ciencias Sociales*, Instituto de Cultura Jurídica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata: Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18229>. Pp. 3-24.
- BEGALA, S. (2007). "El concepto de habitante en el art. 14 de la CN: una medida a los derechos de los migrantes". Anuario X Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Córdoba: UNC, pp. 33-48. Disponible en: https://www.academia.edu/3635717/EL_CONCEPTO_DE_HABITANTE_UNA_MEDIDA_AL_RECONOCIMIENTO_Y_AL_EJERCICIO_DE_LOS_DERECHOS_DE_LOS_EXTRANJEROS
- BEGALA, S. y LISTA, C. (2002). "Marginalidad y acceso a la justicia: un estudio empírico en la ciudad de Córdoba". Cuadernos de FUNDEJUS. Cuaderno N° 6, pp. 1-73. Disponible en https://www.academia.edu/3635699/Marginalidad_y_acceso_a_la_justicia_Un_estudio_empirico_en_el_ciudad_de_Cordoba
- BOURDIEU, P. y TEUBNER, G. (2000): *La fuerza del Derecho*. Bogotá : Uniandes.
- CHAUSOVSKY, G. (2009). "Asignación universal por hijo para protección social" en Ningún ser humano es ilegal (Blog). <<http://www.ningunserhumanoesilegal.blogspot.com> >.
- DOMENECH, E. (2009) "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión", en Doménech, Eduardo (Comp.) *Migración y política: el estado interrogado*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Pp.21-70. Disponible en: https://www.academia.edu/505282/Migracion_y_politica_el_Estado_interrogado._Procesos_actuales_en_Argentina_y_Sudamerica

SILVANA BEGALA es Doctoranda en Derecho, Magister en Demografía por el Centro de Estudios Avanzados y abogada egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Es docente de la Cátedra B de la materia *Sociología jurídica*, del Seminario *Inmigración en Argentina: análisis socio-jurídico* de la carrera de Abogacía (UNC) y de la asignatura Demografía y políticas públicas en la modalidad a distancia de la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Fue becaria de la Secretaría de Extensión (1998-1999) y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (2001-2002 y 2009) de la UNC. Ha intervenido en diversos proyectos de investigación y codirigido proyectos de extensión. Actualmente trabaja temas vinculados a la formación de los abogados, el ejercicio de la profesión y a la problemática migratoria. Coordina el Área de Derecho del Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) donde desarrolla una línea de trabajo sobre promoción de los derechos de los migrantes

E- Mail: silvana.begala@gmail.com