

## IV. PROVINCIA DE MISIONES<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar un diagnóstico sobre la problemática de los derechos humanos de niños y niñas migrantes, a la luz de la Ley 25.871 de Migraciones, en la ciudad fronteriza de Posadas, capital de la provincia de Misiones. También, presentar un panorama sobre la situación particular de los niños y niñas migrantes que viven en la zona denominada de la "Triple Frontera" que conforman las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay).

Misiones se identifica como "provincia fronteriza" porque sus límites lindan casi en un 96 por ciento con las Repúblicas de Paraguay y Brasil, referencia que da cuenta de una circulación permanente de habitantes entre los tres países. Se trata de una *región fronteriza*, de un espacio internacional de interacciones y relacionales múltiples e intensas. La permeabilidad de los límites se encuadra en un proceso histórico que se basa en la *transnacionalidad*, la difusión, el entrecruzamiento de relaciones y rasgos culturales de cuya conjunción surgen rasgos peculiares e identitarios de los pobladores y las poblaciones representativas de la región.

La provincia de Misiones, cuya población total es de 1.101.593 personas de acuerdo con datos del Censo 2010,<sup>2</sup> se distingue por una composición poblacional pluriétnica actualmente asociada al asentamiento y tránsito de trabajadores estacionales y/o asentamiento de migrantes, principalmente paraguayos y brasileños. Es importante destacar que gran parte de los habitantes fronterizos de la región no se encuentran incluidos en los censos debido a la movilidad permanente determinada por diversas situaciones laborales, políticas y de parentesco.<sup>3</sup>

El Programa de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande" y la Ley de Migraciones han representado un reconocimiento importante de la población que circula y se moviliza por la provincia de Misiones en condiciones de vulnerabilidad, así como un signo político de integración al ser Argentina el primer país del MERCOSUR que puso en práctica el Acuerdo de Residencia, firmado por los miembros de este bloque en el año 2002.<sup>4</sup> Especialmente, se evidencia la intención de salvar la situación de precariedad en la que se encontraban los miles de migrantes paraguayos y bolivianos, entre otros, cuyo principal motivo de migración era el insertarse laboralmente en mejores condiciones que las ofrecidas en sus lugares de origen. De todas maneras, es necesario advertir que la circulación

<sup>1</sup> Este capítulo fue realizado por un equipo de investigación de la Universidad Nacional de Misiones, coordinado por Elena María Krautstofi, y con la participación de César Iván Bondar (co autor), y Romina Elizabeth Hillebrand e Ivanna Kúspita (co-laboradoras). La información relativa a Iguazú y la Triple Frontera fue producida por Cecilia Zsogon.

<sup>2</sup> Esta cifra corresponde a los datos publicados por el INDEC, en relación al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Cuadro P1-P. Provincia de Misiones. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por departamento. Años 2001-2010. Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

<sup>3</sup> En términos generales, la emigración de Paraguay debió sus causas más importantes a la escasez de fuentes de trabajo y también al exilio por razones políticas durante la dictadura de Alfredo Stroessner. En las zonas rurales de la provincia, las actividades desempeñadas -estacionales en la mayoría de los casos- se focalizaban en el proceso de producción de yerba mate o en la deforestación, mientras que en las zonas urbanas los hombres son ocupados en la construcción y las mujeres en el servicio doméstico y comercial. Cabe acotar que la mayoría de los casos se encuadra en el sector informal de trabajo expuesto a relaciones laborales precarias.

<sup>4</sup> Este acuerdo entró en vigencia recién en julio de 2009, cuando Paraguay hizo su ratificación.

de *trabajadores transfronterizos* en condiciones precarias no ha cesado.

Al reconocer la cantidad de población transfronteriza no registrada en los censos<sup>5</sup> por los motivos ya señalados, es posible reconstruir un *territorio* en el que se produce la hegemonía de un tipo de relaciones identitarias indisociable de una condición de "exterioridad", resumida en expresiones como "mi casa allá, mi trabajo acá", u otros decires propios del estado en el que se vivencia el transmigrar como "mi casa y mi trabajo allá y acá". Relaciones y prácticas que se distinguen por usos y costumbres indicativos de un estilo de vida que trascienden los límites político-jurídicos en el espacio delimitado entre las ciudades de Posadas y Encarnación.<sup>6</sup> Este espacio no siempre resulta claramente definido dentro o fuera de sí mismo, porque no obstante necesitar traspasar los puestos de las fuerzas de seguridad de frontera, las prácticas cotidianas individuales y colectivas de trabajadores transfronterizos delimitan *un lugar* en su transitar e imponen un sentido de pertenencia e identidad que trasciende el límite geográfico.

## 2. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LA CIUDAD FRONTERIZA DE POSADAS

### 2.1 Trabajo, circulación y control en región de frontera

Los datos registrados a continuación se obtuvieron en diferentes instituciones públicas, y mercados establecidos y ambulantes;<sup>7</sup> se realizaron entrevistas para establecer el grado de conocimiento de la Ley de Migraciones vigente y los derechos que amparan a los hijos e hijas de migrantes (especialmente, a la salud y a la educación).<sup>8</sup> Se pudo observar, a partir de este trabajo, un desconocimiento notorio de la ley 25.871 y de los programas de regularización migratoria implementados a partir de la sanción de la ley tanto en las instituciones públicas del Estado como en el sector de trabajadores transfronterizos, así como de los ciudadanos en general. En las entrevistas fueron recurrentes, a su vez, los discursos xenófobos por parte de algunos funcionarios públicos y efectores de la salud, dejando entrever el enojo y la preocupación que genera la presencia de población migrante en la zona, la cual supuestamente "se instala en la Argentina afectando las posibilidades laborales de los nacionales".

El conocimiento de las leyes que rigen y rigen en la actualidad la cuestión migratoria se concentra en particular en la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y en ciertas depen-

<sup>5</sup> Datos del INDEC, EPH de 2003 y ECMI, 2002, registran que la población residente en Posadas, entre migrantes y nacidos en esta ciudad, asciende a 160.000 mujeres y varones de 0 a 65 años y más.

<sup>6</sup> Ya en el año 1883, Rafael Hernández comentaba en sus Cartas Misioneras "De Villa encarnación pasan diariamente a este lado más de cuarenta mujeres, con cargueros de mandioca, naranjas, miel...", fueron las abastecedoras en la ciudad de Posadas. Ciudad en la que mientras no hubo cura, los bautismos casamientos y defunciones eran registrados en la diócesis encarnacena...". La observación de la autora remite a la dependencia entre ambas ciudades, la que aun, habiéndose mejorado y complejizado sustancialmente las condiciones de vida y de abastecimiento, continua en vigencia acompañando los cambios socio-estructurales y demográficos. (Schiavoni, Lidia, *Pesadas cargas, frágiles pasos: las comerciantes fronterizas de Posadas-Encarnación*, 4/1993 ed. Asunción: Arte, Universidad Nacional de Misiones).

<sup>7</sup> Estas instituciones fueron: Delegación Nacional de Migraciones Jurisdicción Posadas; Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones; Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad, dependiente del Ministerio de Gobierno; Parque de la Salud Dr. Ramón Madariaga; Centro de Atención Primaria de la Salud; Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud; Subsecretaría de Educación; Municipalidad de Posadas, y escuelas de la ciudad de Posadas (Escuela N° 729 Integración Latinoamericana, Escuela N° 53 Bartolomé Mitre, Escuela N° 4 Fraternidad, Escuela N° 3 Domingo Faustino Sarmiento, Bachillerato Polivalente N° 9). Mercados "La placita" y "La placita del puente".

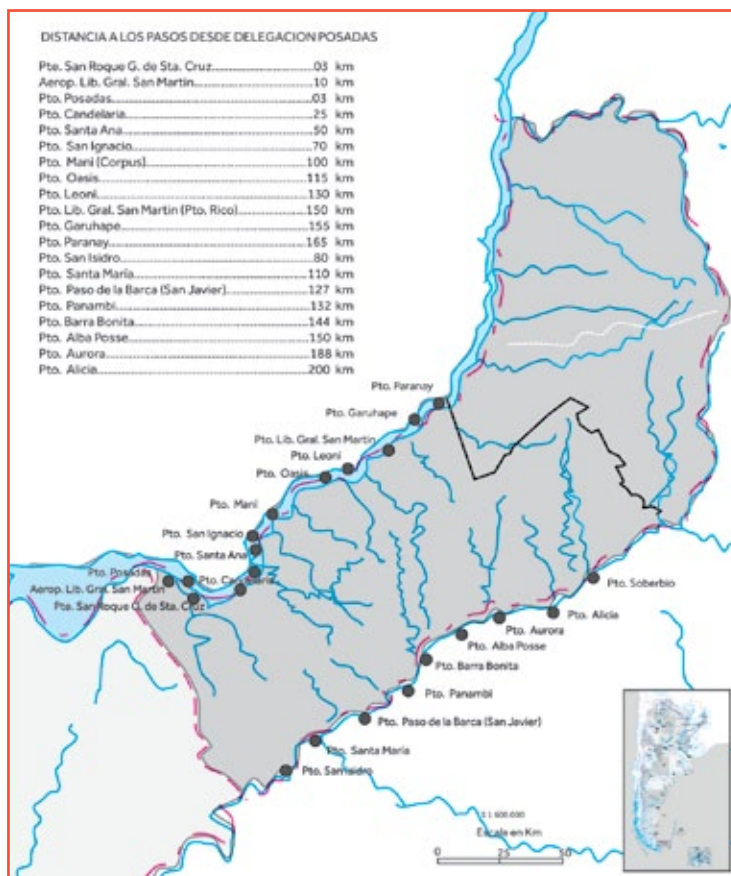
<sup>8</sup> Funcionarios y otros agentes de las Instituciones mencionadas, encargados de departamentos de las mismas, Delegado del Sindicato de Vendedores Ambulantes, Delegada de la Placita el Puente, directores de escuelas, maestras y madres. Migrantes con radicación temporaria y definitiva, trabajadores transfronterizos: vendedores ambulantes, obreros de la construcción, mujeres ocupadas en el servicio doméstico.

dencias que deben hacer uso de la ley en el marco de sus atribuciones. En este punto, conviene detenerse en el conjunto de gestiones emprendidas por los organismos del Estado que tienen a su cargo la misión de control y capacitación sobre derechos humanos vinculado a las categorías de migrantes y sus hijos/as menores de 18 años. La Delegación Posadas de la DNM cuenta con una planta de 160 trabajadores de los cuales la mayoría se ubica en los "pasos de frontera", mientras que en la oficina central trabajan 32 empleados. Las responsabilidades de la Delegación se distribuyen entre los siguientes sectores: admisión de extranjeros, control de permanencia, sistemas y control migratorio. En estos sectores se realizan los trámites de solicitud de residencia MERCOSUR y EXTRAMERCOSUR, y se gestionan las prórrogas de permanencias en calidad de turistas, residentes temporarios y radicaciones.

Con el fin de regularizar la situación en el país de migrantes en situación irregular, la Delegación Posadas de la DNM, junto con Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y las representaciones consulares, realizan operativos de información, control y radicación.

En el siguiente mapa se puede observar los "pasos de frontera" correspondientes a la jurisdicción Posadas de la DNM: se trata de 22 pasos ubicados en las márgenes de los ríos Paraná y Uruguay, donde actúan Gendarmería, Prefectura y la Policía de la Provincia de Misiones. Se observa que por el río Paraná esta jurisdicción tiene alcance desde Posadas hasta el Puerto de Paraná; y por el río Uruguay, desde el Puerto San Isidro hasta el Soberbio. El resto de la provincia pertenece a la Jurisdicción de Iguazú.

**MAPA: PASOS DE FRONTERA CORRESPONDIENTES A LA DNM DE LA JURISDICCIÓN DE POSADAS EN LA PROVINCIA DE MISIONES**



Fuente: Delegación de Migraciones de Posadas, Misiones, 2011.

Existe una intensa circulación en los diferentes pasos de fronteras señalados en el mapa. De acuerdo con los comentarios de la Jefa de la DNM de la Jurisdicción de Posadas, entre ambas jurisdicciones de la provincia se sobrepasa fácilmente el millón de personas que circula por todo el territorio de Misiones; este número da la pauta de que se sitúa en una *región de frontera*,<sup>9</sup> cuyas dimensiones de transnacionalidad son percibidas como una asidua práctica de movilidad permanente, que a su vez se traduce en configuraciones de interacciones fluctuantes en cada uno de los pasos de una costa a otra, ya sea entre Paraguay o Brasil.

Los cursos de capacitación dirigidos a las distintas fuerzas de seguridad que participan en conjunto en los puestos de pasos de frontera se realizan con regularidad. Sin embargo, en la práctica no se concretan las transformaciones que estas iniciativas debieran impulsar. Es decir, se advierte que persisten prácticas discriminatorias, pero no por falta de capacitación.

Si bien se hace hincapié en la reestructuración<sup>10</sup> del paso de frontera entre las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), el mismo presenta una gran complejidad debido al intenso tránsito y circulación que se produce en el Puente Roque González de Santa Cruz, que da lugar a permanentes anomalías y genera severos problemas para las personas en tránsito. El paisaje del paso fronterizo muestra las extensas filas de autos, colectivos y personas que se ven retrasadas durante horas al momento del cruce.

Entre los problemas más graves que se observan en el lugar de control, se podrían señalar aquellos que se vinculan directamente con los derechos de las personas en tránsito. En este sentido, el trato hacia las personas, cualquiera sea la nacionalidad, no es igualitario: las diferencias están marcadas fundamentalmente por pertenencias y ocupaciones sociales, como la de los *trabajadores transfronterizos* (pasera/os, obreros de la construcción, chipera/os, bagalleros, entre otros).<sup>11</sup> Además, se observa una notable arbitrariedad en el control de mercaderías, en algunos casos excesivamente restrictiva y tan laxa en otros que incluso concluye en soborno.<sup>12</sup>

## 2.2 Problemas específicos de Misiones: trabajo infantil y trata de personas. El control de la Delegación Posadas de la DNM y el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia

Entre las actividades de control que se realizan en la provincia de Misiones se pueden mencionar los operativos que la Delegación Posadas de la DNM realiza conjuntamente con Gendarmería

<sup>9</sup> Sobre el concepto "región de frontera", cabe destacar el concepto desarrollado por Abinzano, quien afirma que "... la frontera, entendida no como una línea divisoria que separa y/o contacta subsistemas nacionales diferentes, ni como una membrana que selecciona flujos de diversa índole (personas, mercancías, mensajes, etcétera), sino como un espacio de considerables (y muy variables) dimensiones donde los efectos de las fronteras internacionales (límites) se hacen sentir en forma permanente siendo consubstanciales con la vida social misma de esas regiones, con las identidades culturales, con las actividades, proyectos y expectativas de la mayoría de la población" (En *Estudios Regionales*, Año 9, Nro. 17, noviembre de 2000).

<sup>10</sup> Para la agilización del tránsito en el Paso Internacional Puente San Roque González de Santa Cruz, en Posadas, se agregaron casillas de ingresos y egresos, un sector exclusivo de micros interurbanos, tres primeras máquinas, equipamiento de computadoras, incorporación de 33 nuevos Inspectores. Entre seis y nueve supervisores, incorporación de un nuevo agente de sistemas, tres a ocho tesoreros (información brindada por autoridades de la DNM).

<sup>11</sup> Denominación que remite al término del lunfardo "bagallo": fardo, bulto. En el paso fronterizo se tilda como bagalleros a los que pasan ropa, zapatillas, ojotas, cigarrillos, electrónicos, colchas, electrónicos, etc.

<sup>12</sup> Casos que se vinculan a personal de Aduana cuyo control se restringe a mercaderías, aunque según datos recabados con personal de Migraciones, han reconocido las faltas cometidas por personal de la Delegación en el control de la documentación, aplicando las sanciones prescriptas para estos casos.

Nacional, Prefectura Naval, el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) y representaciones consulares en secaderos de yerba mate y en las actividades dedicadas a la forestación. Se trata de controles de “trabajadores estacionales” que son contratados de manera “informal” para la actividad de la *arefa*<sup>13</sup> de la yerba y otras actividades en la forestación, llevadas a cabo en el interior de la provincia por productores de mediana y pequeña escala. Un número importante de estos trabajadores proviene de Paraguay, y entre ellos hay varones menores de edad. En el marco de distintas entrevistas realizadas a diferentes funcionarios de la Delegación Posadas de la DNM, se han observado discursos muy preocupantes referidos a la migración paraguaya en la zona:

“Nosotros entre las actividades que realizamos en la jurisdicción que nos corresponde salimos a hacer controles de los trabajadores rurales porque justamente muchos de ellos son los denominados como golondrinas que vienen de Paraguay, no tienen permisos de residencia, por lo tanto no podrían trabajar en esas condiciones y menos si hay menores, aunque ellos ni se dan por enterados de la irregularidad...”<sup>14</sup>

En el marco de las distintas entrevistas realizadas en el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones, se ha comentado:

“Una de las actividades importantes que llevamos a cabo sobre la problemática de los derechos de la niñez, es la del control en la zona rural donde se ubican a niños trabajando junto a su familia en la época de la *arefa*, la mayoría son argentinos entre algunos que vienen especialmente de Paraguay, aunque pueden ser también paraguayos por parte de madre o padre pero que hicieron su radicación para cobrar los planes sociales. Pero debemos tener en cuenta que acá siempre trabajaron los niños junto a los padres en la chacra y eso es difícil que cambie porque los pequeños productores no pueden pagar mano de obra...”<sup>15</sup>

De estos fragmentos se desprende que las relaciones y medios laborales descritos trascienden la “informalidad”, ya que se trata de condiciones de irregularidad tanto desde el ámbito de la documentación como del empleo de mano de obra que incluye a niños y niñas. Sin embargo, lo más significativo es que en los discursos de los funcionarios se reconoce con mayor énfasis los “usos y costumbres” de la zona antes que el contenido de la ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Lejos de pretender resaltar el desconocimiento (aunque en algunos casos es notorio), se ha tratado de ubicar la persistente naturalización de varios hechos involucrados (el trabajo infantil, la situación de irregularidad) incluso desde las altas esferas, situación

<sup>13</sup> Palabra de origen portugués, refiere a tarea, trabajo. Denominación regional de la cosecha manual de la yerba mate que permite seleccionar las hojas maduras y de pericia para no dañar la planta.

<sup>14</sup> Entrevista a funcionaria de la Delegación de Dirección Nacional de Migraciones de Posadas, Misiones.

<sup>15</sup> Entrevista al Ministro de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones.

que genera dilaciones en la puesta en práctica de acciones tendientes a cambiar esta situación.

Al mismo tiempo, las autoridades migratorias informaron que en la terminal de ómnibus de Posadas se realizan controles de viajeros con el fin de detectar irregularidades en la documentación de identidad. Este tipo de registro tiene por objeto la verificación de la documentación regular de los nacionales, así como también el control de la documentación de los migrantes según las categorías de residentes permanentes, temporarios o transitorios.

Dichos operativos también cooperan en el hallazgo de casos de personas que son víctimas del delito de trata, en la mayoría de los casos menores de edad que se trasladan solas o en compañía de entregadoras o *paseras*, como se las denomina en la jerga local. Las niñas y adolescentes pueden ser de origen nacional u oriundas de Paraguay,<sup>16</sup> casos que muestran variantes vinculadas especialmente a la indocumentación o a las documentaciones falsas.

Esta información coincide con informes de la Licenciada en Trabajo Social a cargo del Departamento de Trata de Personas del Ministerio de Derechos Humanos de la provincia, quien en una entrevista comentaba:

“Es complicada la situación de las chicas que vienen de Paraguay. En la mayoría de los casos no tienen documentos cuando su lugar de procedencia es algún pueblito del interior del Paraguay, en esos casos, por ejemplo, no se les puede detectar la edad, cuando se comienza a rastrear a la familia resulta que tampoco tienen documentos, es un problema grave en Paraguay [...] en otros casos vienen con documentos falsos, lo que nos da la pauta de que ya están en medio de una red donde intervienen otros implicados. En el año 2009 fue alto el porcentaje de chicas paraguayas que se detectaron”.<sup>17</sup>

En términos generales se podría mencionar que los operativos realizados en las terminales de ómnibus de diferentes localidades de la provincia dan resultados satisfactorios cuando intervienen las fuerzas de seguridad de la Policía y de Gendarmería, porque son numerosos los casos en que miembros de la red de traficantes de personas evaden los puestos de paso de fronteras. La estrategia es la del cruce del río Paraná en canoas, de una costa a la otra; ya en suelo argentino, las mujeres tienen la instrucción de caminar hasta la ruta donde deben tomar un ómnibus que las conducirá hasta “tal” terminal, donde las espera “tal” señora que las conducirá al último destino.

Según un informe de gestión de la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Derechos Humanos de la provincia (2008-2010),<sup>18</sup> el 21 por ciento de las chicas rescatadas se corresponde con muchachas de origen paraguayo, mientras que el 79 por ciento son oriundas de

<sup>16</sup> En estos casos se convoca a la psicóloga del Departamento de Trata del Ministerio de Derechos Humanos para la realización de la entrevista. Una vez registrados los casos se sigue la vía correspondiente a través del Consulado de Paraguay en Posadas, desde el cual se efectúa el reenvío de las niñas y adolescentes para la restitución en sus hogares.

<sup>17</sup> Directora de Participación y Liderazgo a cargo del Departamento de Trata y Tráfico de Personal del Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones.

<sup>18</sup> Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades, *Camino a la dignidad. Informe 2008-2010* (Misiones: Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones, 2010).

la provincia de Misiones. En el mismo informe se detallan diferentes actividades de capacitación y sensibilización sobre la problemática de violencia y discriminación de género, y la ejecución de acciones tendientes al desarrollo del Programa Hambre Cero. Sobre los derechos de las personas migrantes en particular, las tareas desarrolladas han sido principalmente: (i) la articulación de políticas migratorias en la zona norte con sede en la localidad de Puerto Iguazú y en zona sur con sede en la ciudad de Posadas, para abordar la problemática de violación a los derechos humanos (sobre todo el derecho a la identidad) y también para evitar la explotación laboral en el campo del trabajo doméstico, la construcción y en el ámbito rural de manera conjunta con gremios, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales; (ii) la realización de acciones de contención, albergue, gestiones para extranjeros; y, finalmente, (iii) la coordinación de una "didáctica en derechos humanos" para educadores de nivel medio de la zona de la capital, del cual participaron 120 docentes con el auspicio del Ministerio de Educación de la provincia de Misiones.

Los casos de víctimas menores de edad, involucrados en problemas que van desde violencia, trabajo infantil, víctimas de trata de personas y abuso sexual, entre otros, exigen desde las instituciones a cargo respuestas efectivas y resoluciones sin demoras.

### 2.3 Acceso a la educación de los niños y niñas migrantes y de hijos e hijas de migrantes

Según los datos estadísticos sobre la cantidad de alumnos extranjeros en la provincia de Misiones, en los 17 departamentos se observa un total de 1.327<sup>19</sup> inscriptos extranjeros, la mayoría provenientes de los países limítrofes (207 brasileños/as y 950 de origen paraguayo).

Los casos de niños y niñas migrantes que asisten a establecimientos educativos de Posadas responden a que las escuelas se hallan próximas a la zona comercial donde se encuentra un número importante de trabajadores transfronterizos, o bien por el asentamiento de asilados de origen laosiano.<sup>20</sup>

En el marco de esta investigación, se entrevistó a directivos y docentes de distintas escuelas y bachilleratos. Estos diálogos permitieron constatar que la mayoría de los directivos de las diferentes escuelas desconocen el contenido del artículo 7 de la Ley de Migraciones. Ante la pregunta referida a la presencia de alumnos/as migrantes, en muchos casos entendieron que nos referíamos a niños/as de "descendencia europea", acorde a la construcción del *imaginario europeo y pionero* en la provincia.

Cuando se les mostraba a las directoras un cuadernillo sobre la ley utilizado en capacitación, señalaban que nunca habían visto ni habían recibido capacitación alguna, aunque sostenían que llevaban a la práctica algunos de sus contenidos. La mayoría de ellas estaba al tanto de que, por ejemplo, "la traba con los hijos de inmigrantes no es el ingreso sino el egreso, porque no se les puede dar las certificaciones correspondientes si no cuentan con la radicación definitiva".

En la visita realizada a la escuela secundaria Bachillerato Polivalente N° 9, ubicada también en los

<sup>19</sup> Datos del Ministerio de Educación sobre "Alumnos extranjeros por países, localidades y departamentos", del 30 de abril de 2010.

<sup>20</sup> Ciudadanos laosianos fueron aceptados en Argentina (decreto 2073/79) durante la última dictadura militar. A Posadas arribaron en marzo de 1980 con el status especial de refugiados de guerra, bajo el auspicio de ACNUR. En 1984 se asentaban 61 familias que sumaban 286 miembros, en la actualidad se registran aproximadamente 120 familias relocalizadas en diversos barrios por la Empresa Binacional Yacypetá.

alrededores de La Placita, uno los mercados modelo, su directora relató que muchos de los alumnos paraguayos son hijos de empleadas domésticas que trabajan en Posadas; éstas viajan todos los días desde Paraguay a sus trabajos y traen consigo a sus hijos para que asistan a la escuela. La entrevistada agregó: "...todos los alumnos paraguayos que concurren al establecimiento fueron excelentes alumnos en todas las áreas y tampoco tuvieron problemas en integrarse con sus compañeros [...] Ahora tenemos dos alumnos paraguayos, uno que está tramitando su residencia definitiva y el otro ya tiene su DNI argentino".

Otra de las zonas elegidas para este análisis fue el Barrio Yacyretá, ubicado al oeste de la ciudad de Posadas, donde en las instituciones educativas ingresan niño/as migrantes en su mayoría de origen paraguayo y laosiano (estos últimos son en general hijos/as de laosianos/as refugiados/as de la guerra civil de su país). El derecho a la educación no les fue negado a los/las niños/niñas provenientes de Laos, pero una de las directoras recordó que en sus años como maestra en la actual escuela fueron los padres de los/las niños/as misioneros/as los que se opusieron a que sus hijos/as concurren a la escuela con niños/as laosianos/as.

Por su parte, la escuela N° 729 Integración Latinoamericana,<sup>21</sup> también ubicada en el Barrio Yacyretá, actualmente cuenta con dos alumnos paraguayos. Al consultar en esta escuela sobre el ingreso de niños y niñas migrantes, señalaron que aceptaron incluso a alumnos que no contaban con el DNI argentino pero reconocieron que luego tuvieron inconvenientes con el egreso de estos chicos/as, ya que no pueden entregar el certificado de séptimo grado a los alumnos que no tienen el DNI porque "no lo pueden registrar en el sistema".<sup>22</sup>

Al indagar sobre el marco legal, se consultó a las máximas instituciones públicas y estatales competentes en el tema: el Consejo Educativo de la Provincia y la Subsecretaría de Educación y, específicamente, a las áreas de supervisión del nivel primario (departamento Posadas) y secundario (escuelas técnicas de la provincia).

Las respuestas obtenidas fueron las siguientes: las normativas educativas en la provincia de Misiones se rigen con la Ley General de Educación de la Provincia, ley 4.026, en el marco de la Constitución Nacional y la Constitución Provincial, la Ley de Educación Nacional 26.206 y la Ley de Educación Superior 24.521. En particular, la ley provincial 4.026 cuenta con disposiciones específicas en lo que respecta al "Área de Frontera" en el artículo 5 del capítulo II y en el artículo 6 del capítulo III sobre "Política Educativa para la Integración Supranacional".<sup>23</sup> Estos capítulos se refieren a la necesidad de contemplar en los contenidos la biodiversidad de la provincia y el respeto hacia las singularidades que ella implica, a saber: "...d) incluir contenidos curriculares que intensifiquen el conocimiento del patrimonio cultural argentino y estimulen la adhesión de los valores que lo sustentan; e) preparando

<sup>21</sup> Escuela acogida al proyecto de incorporar la lengua guaraní como materia curricular; ya cuentan con idioma portugués y para llevar adelante el proyecto de escuelas del MERCOSUR "deben" incorporar la lengua guaraní, según manifestó su directora.

<sup>22</sup> En la Primera Parte de este Informe se refiere el panorama del acceso a certificados y títulos. En la Segunda Parte se reseña el trabajo de las Mesas Interinstitucionales al respecto.

<sup>23</sup> 'Normativa Educativa completa de la Pcia. de Misiones' <<http://www.mcye.misiones.gov.ar/normativa.html>> [Consultado en 3 febrero 2012]



los recursos humanos con formación pluricultural y plurilingüística para un eficiente desempeño en el área;"<sup>24</sup> con la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con acciones culturales y educativas que fomenten la integración.<sup>25</sup>

La provincia de Misiones no cuenta con normativas específicas para niños/as migrantes o hijos/as de migrantes a nivel provincial, sino que se rige por el Protocolo del MERCOSUR, específicamente, por el Mecanismo para la implementación del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico,<sup>26</sup> en el que los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay establecieron las pautas para el reconocimiento de equivalencias de lo que respecta al sistema educativo de cada uno, en virtud de los principios y objetivos enunciados en el Tratado de Asunción suscripto el 26/03/1991 (Tratado del Mercosur).

En el Protocolo se establece que para iniciar los trámites del reconocimiento de equivalencias se requiere: a) Documento de acreditación de identidad o Documento Nacional de Identidad o Cédula de Identidad o Pasaporte (con vigencia actualizada) o, excepcionalmente, Certificado de Nacimiento para los menores de edad. Asimismo, el inciso b) del mismo Protocolo dispone que en este marco se adoptarán "criterios flexibles acerca de la documentación de identidad necesaria a los efectos de la continuación de los estudios de educación básica, aceptando la documentación de identidad del país de origen, hasta tanto concluya los trámites relativos a la documentación migratoria".<sup>27</sup> Se observa, aquí, un claro obstáculo para los argentinos o extranjeros que no cuentan con el DNI argentino o una identificación en regla de su país de origen.

En las oficinas de la administración visitadas en el marco de esta investigación, la mayoría de los trabajadores entrevistados desconocen la Ley de Migraciones. Algunos encontraron la disposición del artículo 7 como "obvia" e innecesaria, ya que las instituciones educativas nunca han negado la admisión de alumnos sin DNI a los diferentes ciclos lectivos. "En la Constitución Nacional dice que 'todos los habitantes del pueblo argentino tienen derecho a estudiar', entonces cómo nosotros vamos a actuar en forma contraria de lo que establece la ley máxima del país, todos los argentinos y no argentinos que vivan acá tienen el derecho a estudiar...", expresó uno de los supervisores de escuelas técnicas de la provincia.

Es preciso destacar que los directivos de las escuelas visitadas muestran su política y predisposición de no limitar el ingreso a todos aquellas/os niñas/os que no cuenten con el DNI argentino, con la condición de que regularicen su situación durante el año. Sin embargo, no hay que olvidar que el artículo 7 de la Ley de Migraciones garantiza el acceso a la educación a todas las personas extranjeras y en ningún caso se puede condicionar el ingreso a la escuela mediante la obtención del trámite de radicación en ese año.

<sup>24</sup> Incisos d y e del Capítulo II, artículo 5 de la ley 4.026.

<sup>25</sup> Ver Inciso c del Capítulo III, artículo 6 de la ley 4.026.

<sup>26</sup> MERCOSUR/CMC/DEC.N°06/06- Córdoba, 20/07/2006.

<sup>27</sup> El Protocolo contiene como Anexo la Tabla de Equivalencias para el Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel primario básico fundamental y el medio secundario no técnico.

## 2.4 El derecho a la salud de niños y niñas migrantes y de hijos e hijas de migrantes: normas y prácticas en el sistema de salud de Posadas

En general, la Ley de Migraciones 25.871 es desconocida por los agentes del Sistema de Salud Pública de la Ciudad de Posadas, aunque la presencia de extranjeros (cualquiera sea su situación migratoria) es parte de la cotidianeidad de la ciudad y la provincia. En el marco de esta investigación se entrevistó a pacientes, profesionales, funcionarios y diversos especialistas del Parque de la Salud,<sup>28</sup> institución que centraliza la oferta de atención pública a la salud más compleja y completa de la provincia, en general, y de la ciudad de Posadas en particular.<sup>29</sup>

Según las personas entrevistadas, los hospitales que reciben más flujo de "población extranjera"<sup>30</sup> son el Hospital Escuela de Agudos Dr. Ramón Madariaga, el Hospital de Pediatría Dr. Fernando Barreyro y el Hospital Materno Neonatal. Teniendo en cuenta las demandas de atención, se ha instrumentado una clasificación de la población extranjera que permite no solamente un ordenamiento en la atención, sino además la aplicación de los co-seguros requeridos. Esto se debe a que continúa vigente el decreto provincial 488/2000 que establece en su artículo 1° la implementación de un "Sistema Solidario de Salud para todos los servicios brindados en los establecimientos Asistenciales pertenecientes al Ministerio de Salud Pública...", aclarando en el artículo 2 que:

"...Las Obras Sociales, entidades de medicina prepaga, compañías de seguros, empleadores en general, **extranjeros sin residencia legal en el país** y terceros obligados, abonarán la totalidad de los gastos que demande la prestación. Tales gastos incluyen los honorarios profesionales, gastos sanatoriales y la provisión de insumos médicos, farmacológicos, servicio de enfermería, prácticas específicas y cualquier otro gasto que ocasione la prestación..." .

Se advierte que esta norma es discriminatoria en tanto establece una diferenciación basada en la situación migratoria de la persona, en clara contradicción con el artículo 8 de la Ley de Migraciones y el principio de igualdad dispuesto en el artículo 6 de la misma norma.

No obstante, cabe señalar que la intervención en los casos de personas que residen en ciudades limítrofes, que demandan atención y no poseen los recursos para abonar los co-seguros, ha sido tratada de otro modo, dando lugar, el 20 de abril de 2010, a la firma de un Convenio Marco de Colaboración y Cooperación entre la Gobernación del Departamento de Itapúa (Paraguay) y la provincia de Misiones (Argentina). Este convenio establece el procedimiento para la aceptación de pacientes

<sup>28</sup> El Parque de la Salud se ubica entre las Av. López Torres, Av. Domingo Cabred, Av. Mariano Moreno y Av. Marconi.

<sup>29</sup> En el año 2010 se sancionó la ley provincial que crea el Parque de la Salud, el cual se encuentra constituido por el Hospital Escuela de Agudos Dr. Ramón Madariaga, el Hospital de Pediatría Dr. Fernando Barreyro, el Hospital Materno Neonatal, el Hospital de Odontología, el Banco de Sangre, Tejidos y Biológicos, el Centro de Terapia Radiante, la Unidad Central de Traslados y Emergencias, la farmacia, el Laboratorio Central, la guardería, una cocina central, Central de Esterilizaciones, Hogar de Tránsito, capilla y la Unidad Académica de Docencia e Investigación.

<sup>30</sup> Cuando las personas entrevistadas se refieren a "población extranjera", incluyen bajo esta categoría a personas provenientes de la República del Paraguay y a aquellas que viven en la Argentina pero que no han regularizado su situación migratoria.

en los Hospitales de Nivel III de la Ciudad de Posadas.<sup>31</sup> Los beneficiarios de este acuerdo son los pacientes de nacionalidad paraguaya pertenecientes al sistema público asistidos en las entidades de salud pública del VII Departamento Itapúa, Paraguay.

Para ser derivadas, las personas internadas en hospitales o centros de salud del Departamento de Itapúa deberán contar con una orden de derivación firmada por la Subsecretaría de Salud de dicho departamento. Si bien el convenio incluye a los 30 distritos del Departamento de Itapúa, el flujo más numeroso proviene del distrito Encarnación, capital del departamento y ciudad limítrofe con la ciudad de Posadas. Los procedimientos para la aceptación de los pacientes que establece el Convenio Marco resultan extremadamente complejos y dificultarían la atención de pacientes que requieren intervenciones de urgencia. Sobre esta temática un informante señalaba:

*"...eso es más del deseo, del como debería ser, casi no hay casos, es muy complicado, por eso cuando hay una urgencia los paraguayos se mandan así nomás y acá le terminan cobrando todo...sea quien sea, viejo, mujer, niño, hombre, parturienta...y lo mismo pasa con los que están acá de paso, imaginate lo que es conseguir una derivación del Hospital de Encarnación y tramitar que te reciban acá..." (Enfermero, Parque de la Salud).*

Las opiniones sobre la implementación de estas modalidades de atención a extranjeros son variadas. Las entrevistas realizadas entre el plantel de administrativos (principalmente entre aquellos que designan los turnos) dan cuenta de un marcado descontento con la atención a personas que no tienen nacionalidad argentina:

*"...pasa que esto es una ¡mina de paraguayos! [gesticula, exclama y baja el tono de la voz], vienen y nos sacan los lugares a los argentinos, mira si allá te van a atender, te cobran todo..." (Personal de atención al público, Parque de la Salud)*

*"...sí, caminá un poco y vas a ver la cantidad de patentes paraguayas que hay en el estacionamiento, vienen como si fuera su casa..." (Personal de atención al público, Parque de la Salud)*

*"... el problema no es tanto el médico que a veces ni sabe si el paciente es paraguayo, el tema es con los que atienden al público, ahí está el tema de la discriminación... se escucha siempre "esos paraguayos de m...", y al final al paraguayo, tenga o no, siempre se le cobra..." (Personal de la Unidad Académica de Investigación y Docencia, Parque de la Salud).*

*"...a veces una mamá argentina se queda sin atención porque vienen muchas paraguayas, pero no podemos dejar de darle el turno, a veces ni documento tienen, vienen con un pariente argentino y eso les salva un poco..." (Personal de atención al público, Parque de la Salud).*

<sup>31</sup> Los Hospitales de Nivel III son Hospitales de Alto Riesgo. En este nivel se incluyen acciones de bajo, mediano y alto riesgo. Entran en esta categoría los siguientes centros de salud: el Hospital Escuela de Agudos Dr. Ramón Madariaga, la Unidad Perinatólogica, dependiente del Hospital de Nivel III de Autogestión Dr. Ramón Madariaga, el Hospital Provincial de Pediatría Dr. Fernando Barreyro y el Hospital Regional de la ciudad de Encarnación, Paraguay.

En particular, el servicio de internación en el Hospital Materno Neonatal es muy solicitado: la encargada del Área de Servicio Social señaló que es numerosa la cantidad de mujeres paraguayas que se atienden en este hospital, ya sea para los controles del embarazo, el parto o el seguimiento posterior (cuando refieren a "mujeres paraguayas" aluden a personas que no poseen DNI argentino, sin residencia precaria y que residen principalmente en Posadas, Garupá o Candelaria, o bien en Encarnación). Al respecto, una persona que desarrolla tareas en Servicio Social de esa institución comentaba:

- "Tenemos muchas mamás paraguayas que vienen a tener sus bebés, acá también ya se les hace el documento a los recién nacidos, se les pide el papel rosado<sup>32</sup> y los documentos de los padres, si no tienen documento argentino la constancia del documento en trámite, así los bebés ya salen como argentinos..."

- [Entrevistador] ¿Y pasan todas las mamás por acá?

- ...Para que te voy a decir que si, en verdad algunas no pasan, le dan el alta y se van... algunas ni compañero tienen..."

La situación referida por la entrevistada está plasmada en números en la tabla que se presenta a continuación:

**TABLA. DISTRIBUCIÓN DE LOS NIÑOS NACIDOS VIVOS DE MADRES PARAGUAYAS\* SOBRE EL TOTAL DE NACIMIENTOS REGISTRADOS. ENERO-SEPTIEMBRE DE 2011. INSCRIPCIÓN DELEGACIÓN SECCIÓN 4°**

PERIODO 2011	TOTAL DE NACIDOS VIVOS REGISTRADOS	NACIDOS VIVOS DE MADRES PARAGUAYAS SOBRE EL TOTAL DE REGISTRADOS	
	VALOR	VALOR	PORCENTAJE
Enero	37	6	16,2
Febrero	37	7	18,9
Marzo	132	8	6,1
Abril	156	7	4,5
Mayo	148	7	4,7
Junio	137	8	5,8
Julio	161	6	3,7
Agosto	178	8	4,5
Septiembre	184	8	4,3
<b>Totales</b>	1170	65	5,6

\* Madres paraguayas: mujeres sin DNI argentino ni residencia precaria, residentes en Argentina (Posadas, Garupá o Candelaria) o en Paraguay.

<sup>32</sup> La denominación técnica del "papel rosado" (nombrado así por su color) se refiere al Certificado Estadístico de Nacido Vivo, un documento donde constan los datos del recién nacido, fecha y hora de nacimiento, kilaje, medidas, impresiones de las huellas de los pies, firma de los médicos que atendieron el parto, dato de los padres, etc.

Si se observan los datos sobre la proporción de mujeres migrantes que se atienden en el hospital, se advierte que este porcentaje no justifica el mito de que la atención a las mujeres argentinas se ve entorpecida por la "oleada de mujeres paraguayas que vienen a tener a sus hijos a la Argentina", discurso que surge reiteradamente en las entrevistas mantenidas a lo largo de esta investigación. Esto claramente muestra una posición discriminatoria y xenófoba que, además, no se sustenta en datos de la realidad.

En la práctica, los niños y niñas nacidos de mujeres argentinas o extranjeras son inscriptos inmediatamente y se les tramita el DNI argentino; el personal debe brindar asesoramiento a los pacientes del Hospital Materno y Neonatal con el objeto de garantizar que cada nacido disponga de su "papel rosado" -que cuenta con la información necesaria para la confección de la partida de nacimiento- y soliciten el DNI de su hijo antes de abandonar el hospital.

Por otra parte, las personas entrevistadas señalaban que, en los casos de hijos/as de mujeres paraguayas, el inicio del trámite para que el recién nacido disponga del DNI argentino no garantiza la residencia en Argentina pero facilita que el niño pueda acceder a determinados derechos:

*"...aunque el bebé salga con el documento argentino ellos igual se van a vivir al Paraguay, porque viven allá, vienen unas semanas a la casa de algún pariente y esperan tener [dar a luz] y después se quedan entre acá y el Paraguay, van y vienen... pasa que para los planes tiene que tener documento argentino, si los padres son paraguayos, para algunos planes, le buscamos un tutor argentino, suegra, tío... para que la criatura no pierda algunos beneficios..." (Personal a cargo de la inscripción a los diferentes planes sociales, Parque de la Salud).*

En lo que respecta a maternidad y niñez, los planes que suscitan mayores consultas y resultan más requeridos son el Plan Provincial Mamá y el Plan Nacer (SUMAR). El Plan Provincial Mamá involucra acciones orientadas a optimizar la protección integral de la mamá y el bebé (se asigna una ayuda mensual de 200 pesos para el 6º, 7º y 8º mes de embarazo, y de 400 pesos si dentro de los 45 días del nacimiento se presenta fotocopia del DNI del recién nacido y su inscripción en el Plan Nacer). Uno de los objetivos del plan es garantizar la identidad de todos los nacidos vivos en la provincia y proveer de "DNI 0 años" en el ámbito de las maternidades y delegaciones del Registro Provincial de las Personas. Este plan, destinado a mujeres embarazadas con DNI residentes en la provincia, que no tengan cobertura de obra social y que se encuentren inscriptas en el Plan Nacer, lo convierte, por sus requerimientos, en exclusivo para personas que acreditan su identidad con el DNI argentino. En este sentido, algunos agentes sanitarios comentaban:

*- "...este plan solo para mamás argentinas, hay mamás que consultan pero no tienen el documento [DNI].*

*- [Entrevistador] ¿Y esas que no tienen documento, son de por acá o del Paraguay?*

*- "Sí, no del Paraguay, de acá... ya hace rato viven por acá, pero no son argentinas, tienen do-*

*cumento paraguayo o ni tienen, viene gente del interior, pobre, y que hace 25 años que no tienen documento, nosotros tratamos de ayudar en lo que podemos acá en la oficina del Registro."*

-[Entrevistador] ¿Son muchas las consultas de mujeres indocumentadas paraguayas?

*"...medio mucho, más de Candelaria y Garupá que vienen a atenderse por acá, hay mucha gente que viene y se queda en la casa de la suegra, del hermano y ahí ya se quedan en la Argentina, pasa que ellos están mal allá, mucha pobreza, entonces vienen a consultar para atenderse."*

-[Entrevistador] Veo que te afecta mucho esa situación. ¿Qué les decís, cómo hacés para ayudarlas?

*-Y me toca, soy mujer y mamá. Ahí nomás les mando para dentro a hablar con M..., a la oficina a que pidan su documento, ya algunas con la panza grande..." (Agente sanitaria, Parque de la Salud).*

Como se dijo, otro de los planes más requeridos en el marco del Programa Nacional de Salud es el Plan Nacer (hoy SUMAR).<sup>33</sup> Al igual que el plan provincial, este también requiere que la madre, el niño o la niña dispongan de DNI, aunque para la incorporación a este plan se han implementado otras estrategias inclusivas: en caso de que la madre sea indocumentada, se la reemplaza en las fichas de inscripción por la figura de un tutor argentino. Este tutor puede ser un familiar cercano, o bien, como se ha manifestado, el propio agente sanitario del Parque de la Salud. Esta inscripción se realiza en dos modalidades: fija o móvil. La inscripción fija se concreta en cada efector público (centro de salud, hospital, unidad sanitaria). La móvil se produce cuando los promotores de salud visitan los hogares del barrio para buscar embarazadas y niños y niñas menores de seis años que habiten ese domicilio.<sup>34</sup> Esta modalidad es más frecuente en las zonas competentes a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).<sup>35</sup>

En esta investigación se realizaron también entrevistas en uno de los CAPS ubicado en Villa Lanús (Barrio A-3-2 y Loma Poí) de la ciudad de Posadas. Este CAPS, el número 26, se encuentra en un barrio cuya población proviene de otras zonas de la ciudad. En su mayoría, es población relocalizada por la suba de la cota del embalse correspondiente a la Represa Hidroeléctrica Yacyretá. Los/as profesionales y el personal administrativo que trabaja en este CAPS señalan que la población demandante de atención ha crecido significativamente en los últimos tiempos, especialmente en lo que respecta a mujeres y niños. Este crecimiento torna limitados los recursos disponibles (la deman-

<sup>33</sup> En la Municipalidad de Posadas, en el Departamento de Asuntos Barriales, se obtuvieron datos sobre el Plan Nacer. Allí se constató que se hace visible la presencia de niños y niñas nacidos en nuestro país, con DNI argentino, pero con padres de nacionalidad paraguaya, y varios casos en los que la madre es argentina pero con residencia en Paraguay. Casos que no son excluidos del programa, siempre y cuando presenten el último control médico realizado en la ciudad de Posadas, aunque se encuentran en situación de irregularidad migratoria residiendo en Argentina, o en su país de origen.

<sup>34</sup> Los Promotores de Salud actualmente realizan la búsqueda de la demanda. Mediante la visita a cada uno de los hogares que se encuentren dentro de su recorrido, los promotores registran, a través de las planillas del Plan Nacer, a la población objetivo. Cada beneficiario obtiene un carnet con el que es identificado. Información disponible en la página web: 'Gobierno de la Provincia de Misiones- Ministerio de Salud Pública - MODALIDAD DE INSCRIPCIÓN' [http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3627&Itemid=152](http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3627&Itemid=152)

<sup>35</sup> El objetivo de los CAPS es preservar y restablecer la salud del individuo, la familia y la comunidad mediante acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación, reforzando la capacidad resolutoria de unidades de primer nivel de atención.

da de métodos anticonceptivos, por ejemplo, ha aumentado en un 100 por ciento).

De acuerdo con los datos obtenidos en el marco de esta investigación, este incremento se debería no solamente al crecimiento vegetativo sino también a una mayor demanda de atención y asistencia de parte de población paraguaya. En este sentido, algunas personas entrevistadas afirman que los extranjeros "...suelen llegar en *combis* o camionetas llenas, se atienden y luego regresan al Paraguay". Estas afirmaciones claramente dan cuenta de los discursos discriminatorios y xenófobos que asocian la migración a la utilización espuria de los "recursos propios". Son discursos que, no obstante registrarse con asiduidad en esta zona, se reproducen en otras localidades e incluso en otros países que reciben flujos migratorios importantes, aunque sin estadísticas u otros datos que los respalden.

Las condiciones de vida y de acceso a servicios en el Barrio Ñu Porá, según exponen los promotores de salud, son muy precarias. Se producen además distintas situaciones de violencia, maltrato, violaciones, venta y consumo de drogas y alcohol. En base a la experiencia que poseen en el barrio, afirman que se encuentran varios grupos familiares del Paraguay, mujeres y niños "indocumentados" (incluyendo de manera genérica a quienes no tienen ninguna documentación o sólo no tienen DNI argentino) que alternan su residencia entre Argentina y Paraguay, y que "...se atiende a todos por igual...", aunque en el CAPS se desconozca el contenido de la Ley de Migraciones.

### 3. LA SITUACIÓN PARTICULAR DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LA ZONA DE LA TRIPLE FRONTERA<sup>36</sup>

La ciudad de Puerto Iguazú se encuentra ubicada al norte del Departamento de Iguazú, provincia de Misiones. De acuerdo con los datos relevados en el Censo Nacional 2010, la población total de este departamento es de 82.227 habitantes, de los cuales 6.276 han nacido en el extranjero; esto representa un 7,63 por ciento del total de la población nacida en dicha jurisdicción (de esas 6.276 personas extranjeras, 5.461 han nacido en países limítrofes, y de ellas, 4.413 en el Paraguay, lo cual representa 70,31 por ciento).<sup>37</sup>

La actividad económica de esta zona está centrada en el turismo que se desarrolla en las Cataratas del Iguazú, ubicadas a 23 kilómetros de la ciudad de Puerto Iguazú. Otras importantes actividades económicas tienen que ver con el comercio internacional, ya que Puerto Iguazú se conecta con la ciudad brasileña de Foz do Iguazú a través del puente internacional Tancredo Neves.<sup>38</sup> El turismo, la hotelería y el comercio son las principales fuentes de trabajo. Otro dato que cabe resaltar es que el paso entre Puerto Iguazú y Foz de Iguazú es el segundo más transitado en nuestro país, después del

<sup>36</sup> Los datos señalados en el presente apartado fueron obtenidos por Cecilia Zsogón, licenciada en sociología, Universidad Nacional de Cuyo.

<sup>37</sup> Esta información se encuentra disponible en la página web de INDEC ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Cuadro P6-D. Provincia de Misiones, departamento de Iguazú. Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento, según sexo y grupo de edad. Año 2010.

<sup>38</sup> El puente internacional Tancredo Neves es la vía de acceso a Brasil y desde allí a Ciudad del Este, en Paraguay.

aeropuerto internacional de Ezeiza.<sup>39</sup>

El Puente de la Amistad que une Paraguay y Brasil es atravesado a diario por unos 18 mil vehículos y 20 mil peatones, movimiento que corresponde más al de un puente interurbano que al de uno internacional. Ahora bien, en términos de comerciantes, empleados, vendedores, compradores, transportistas e intereses comerciales, las interrelaciones entre ambos márgenes son tantas que el límite internacional puede parecer una abstracción en un espacio urbano continuo. Sin embargo, puede señalarse que es justamente debido a la presencia de dicho límite que tales interacciones ocurren: en otras palabras, es por el hecho de que cada ciudad pertenece a un Estado diferente (y por lo tanto a un espacio económico diferente) que los comerciantes venden, los compradores compran y miles de personas cruzan a diario la frontera.

Estas tres ciudades -Puerto Iguazú (Misiones, Argentina), Foz do Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay)-conforman lo que se conoce como "Triple Frontera",<sup>40</sup> zona que se consolidó a fines de la década de 1950 con la fundación de Puerto Stroessner, actual Ciudad del Este. La triple frontera constituye una región interconectada, caracterizada por la diversidad cultural a raíz de la presencia de personas de distintos orígenes, articulada transnacionalmente y movida por una economía comercial basada en flujos de productos y personas. Esta zona fronteriza vive principalmente del turismo y de un intenso comercio. Tiene una población "flotante" de alrededor de 50.000 trabajadores, que se trasladan a diario desde las respectivas ciudades aledañas.

En la ciudad de Puerto Iguazú se entrevistó a la directora del Hospital SAMIC para relevar información sobre el acceso a la salud de niños y niñas migrantes en la zona. La directora informó que la población migrante que se atiende en este hospital constituye aproximadamente el 30 por ciento del total, sumando la población que vive en Puerto Iguazú y aquellas personas que viajan especialmente para atenderse allí. En el área de internaciones, un 20 por ciento de los pacientes son migrantes, es decir, entre diez y quince personas por mes. Asimismo, la directora del hospital señaló que muchas mujeres embarazadas acuden desde Paraguay ("más que nada de Paraguay, de Brasil vienen muy poco"), alrededor de entre siete u ocho por mes. El hospital cuenta también con una oficina del Registro Civil para los recién nacidos. Las autoridades del hospital manifestaron que, en muchos casos, las pacientes provenientes del Paraguay asisten con sus familiares que viven en Puerto Iguazú.

Al indagar sobre el acceso a los planes de salud pública como el Plan Nacer, las autoridades del hospital SAMIC destacaron que los niños y niñas migrantes pueden acceder siempre que posean domicilio en la República Argentina; de allí que las madres paraguayas den el domicilio de algún pariente que habita en el municipio. También la directora comentó que, a partir de la implementación del Plan Nacer, aumentó en forma exponencial la cantidad de madres que llevan a sus hijos a los controles médicos y chequeos de rigor. En ese sentido considera que su implementación ha sido "muy positiva". Cabe

<sup>39</sup> Según datos de la DNM, la cantidad de personas que ingresó y egresó en el año 2010 por los tres pasos más transitados fue de: Aeropuerto Ezeiza Ministro Pistarini: 8.449.505; Puerto Iguazú - Foz de Iguazú: 7.612.903; Posadas - Encarnación: 6.975.049.

<sup>40</sup> La Triple Frontera es la zona donde el Río Iguazú confluye con el Paraná, delimitando así los bordes entre Brasil, Paraguay y Argentina.



destacar que la atención hospitalaria en esta zona se encuentra sujeta al sistema de arancelamiento.

En el área de educación se entrevistó a la directora de la Escuela Normal N° 8 de Puerto Iguazú (escuela secundaria), quien informó que el porcentaje de alumnos extranjeros que asisten actualmente a la escuela es bajo: aproximadamente cinco alumnos de un total de 700 (teniendo en cuenta que la matrícula "sube y baja" cada año). Estos adolescentes viven en el municipio, es decir que no se trasladan desde sus países de origen sino que la mayoría de las veces habitan en Puerto Iguazú. Al abordar específicamente la situación de los adolescentes migrantes, la directora señaló que en muchos casos tienen serios problemas con la elaboración de los boletines y especialmente con los "pases",<sup>41</sup> porque a los alumnos les resulta muy dificultosa la realización de los trámites en el Ministerio de Educación en Paraguay, en el Consulado, así como afrontar los costos económicos de estos trámites. En este sentido, la directora informó que tienen inconvenientes para inscribir a los alumnos en la escuela si no presentan el "pase" proveniente de la escuela en la que ha cursado los estudios previos. En principio esto indicaría un grave problema en el acceso a la educación de los y las adolescentes migrantes.

Se observa, pues, que es necesario profundizar la investigación sobre este aspecto y, en base a ello, pensar distintas acciones de incidencia con el fin de asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación por parte de los niños y adolescentes migrantes en la zona. En este sentido, es muy importante fortalecer los mecanismos de difusión de la Ley de Migraciones en las escuelas, ya que en ningún caso la irregularidad migratoria puede constituir un obstáculo para el acceso a la educación, y proponer mecanismos alternativos de inscripción en los establecimientos educativos para lograr que en ningún caso un niño, niña o adolescente se vea excluido de asistir a la escuela debido a la falta de documentación. Del mismo modo, debe contemplarse la distinta situación en que se encuentran estos adolescentes migrantes a los que se les dificulta, por su misma movilidad y situación económica, obtener la documentación necesaria para acceder a la educación.

Finalmente, es fundamental la articulación de iniciativas de trabajo dirigidas a la difusión de derechos en los hospitales, a los fines de asegurar el efectivo acceso a derechos en la zona, en condiciones de igualdad, tal como establece la Ley de Migraciones.

---

<sup>41</sup> Se refiere al certificado que expide la entidad educativa donde el adolescente cursó sus estudios anteriores, y que lo habilita a ingresar a otra escuela a continuar sus estudios.

## V. PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN <sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Las particularidades de las provincias de Río Negro y Neuquén (Región Comahue, Patagonia), tanto en lo específicamente migratorio como en lo referido a los derechos de la niñez y adolescencia, requieren ser encuadradas en un marco general para facilitar la comprensión del escenario actual de los derechos de la niñez y adolescencia en situación de migración.

En primer lugar, es importante señalar que no se conocen estudios de estas características en la Patagonia argentina y que, de hecho, ni siquiera se ha evaluado el impacto de la Ley de Migraciones en general ni, menos aún, su impacto en la niñez. A su vez, las provincias de Río Negro y Neuquén, como la Patagonia entera, constituyen una enorme zona de frontera con Chile y la presencia de "chilenos" en este territorio es preexistente a la instauración de los Estados nacionales.

Esta última circunstancia es central para explicar el modo en que se ha configurado el fenómeno migratorio en la zona. En este sentido, Pablo Lacoste sostiene que:

"Muchos historiadores argentinos y chilenos enseñan a los niños y a los jóvenes que el vecino es un país expansionista y sustractor de territorios. [...] para los chilenos, la Argentina ha despojado a Chile de la Patagonia, que jurídicamente le correspondía; para los argentinos, Chile ha sido siempre un país expansionista del cual es preciso desconfiar. En resumidas cuentas, a pesar del discurso oficial de los últimos años y del trabajo de las cancillerías, los historiadores, profesores, editoriales y publicistas que se dedican a la historia de las relaciones entre Argentina y Chile siguen construyendo un discurso chauvinista y xenófobo". <sup>2</sup>

El discurso hostil hacia el país vecino ha sido y es, entonces, el discurso oficial que circula en cada recinto educativo y en los textos escolares de diferentes niveles. Hasta 1984, los innumerables y permanentes conflictos limítrofes binacionales por estos territorios sureños impregnaron de características particulares las relaciones sociales de estas comunidades que, incluso hasta hoy, continúan estando fuertemente marcadas por la hostilidad. Así, la legislación de "seguridad en las fronteras" continúa teniendo un peso significativo; por demás, la legislación de "frontera", en algunos casos, abarca la totalidad de los territorios de Río Negro y Neuquén. <sup>3</sup>

Este rasgo histórico y socio-cultural descrito sintéticamente, hace que las resistencias subjeti-

<sup>1</sup> El presente capítulo fue realizado por la Clínica de Migración y Derechos Humanos, y la Cátedra Libre Don Jaime de Nevares, de la Universidad Nacional del Comahue; y la Pastoral Migratoria del Obispado de Neuquén. El equipo estuvo compuesto por Verónica Barros, Franco Bussi, Georgina Gonzales y Jorge Muñoz Villagrán.

<sup>2</sup> Lacoste es Historiador, Doctorado en Estudios Americanos-Facultad de Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Argentino, radicado en la actualidad en Chile. (Lacoste, Pablo (2003): *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1535-2000)*, Fondo de Cultura Económica y Universidad de Santiago de Chile, Argentina)

<sup>3</sup> J. L. M. Muñoz Villagrán, *Los «Chilenos» en Neuquén, Argentina-- Idas y Venidas*. Neuquén: Educo, Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, 2005.

vas a una legislación migratoria garantista en materia de derechos humanos tengan características y resistencias particularmente complejas.

Por otra parte, la ausencia de registros que den cuenta de las situaciones migratorias en general y de niñez en contextos de migración en particular, dificulta la realización de estudios más sistemáticos y de mayor profundidad específica. Por ello, para la elaboración de este trabajo se recurrió a "informantes claves", en su mayoría pertenecientes a instituciones estatales y de la sociedad civil con amplia trayectoria en la atención del fenómeno migratorio en la zona; todas ellas están caracterizadas por el alto compromiso público con la defensa y promoción de los derechos humanos, incluida la Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones, en el periodo 1984–2010.

En este capítulo, entonces, se describirán percepciones acerca del impacto de la Ley Nacional 25.871 de Migraciones y se analizará su (escaso) correlato en algunas normativas locales. Será necesario detenerse con algún nivel de detalle en el esfuerzo que significa, aún hoy, el acceso de una persona migrante a la residencia legal, y prestar atención al proceso de regularización migratoria en las provincias de Río Negro y Neuquén, ya que difiere considerablemente de las posibilidades de acceso que tiene el migrante que decide residir en la Ciudad de Buenos Aires o sus alrededores. Asimismo, se hará un breve repaso sobre la legislación local en materia de derechos de niñez, sobre todo en tres ámbitos específicos: salud, educación y reunificación familiar.

La información utilizada para la elaboración de este trabajo proviene de la información con que cuenta la Pastoral Migratoria y la que surge de las consultas y entrevistas realizadas para analizar los principales aspectos que hacen a la vigencia de los derechos de las personas migrantes, en particular de los niños y niñas, en las provincias de Neuquén y Río Negro. El principal aporte estará dado por la mirada de las personas migrantes, de las organizaciones que trabajan con migrantes (desde la sociedad civil y organismos gubernamentales) y, en particular, desde la Pastoral de Migraciones de Neuquén.<sup>4</sup> La presencia de personas migrantes en la Pastoral Migratoria facilita que este capítulo se haya elaborado en y desde la perspectiva del migrante, con la riqueza que esto conlleva.

Finalmente, es preciso destacar que para la elaboración de este informe sobre la región se ha consultado a una veintena de organismos vinculados, de distintas formas y por diversas razones, al fenómeno migratorio.<sup>5</sup> Sólo a modo introductorio se citarán a continuación algunas de las respuestas que los funcionarios encargados de estos organismos dieron al ser consultados sobre el tema de los derechos de las personas migrantes, y en particular de los niños y niñas:

<sup>4</sup> El director de la Pastoral de Migraciones de Neuquén, Jorge Muñoz Villagrán, es de nacionalidad chilena, radicado en Neuquén, y Licenciado en Trabajo Social.

<sup>5</sup> La referencia es a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén y de la Provincia de Río Negro, las subsecretaría de derechos humanos de las provincias de Neuquén y Río Negro, la Secretaría de Derechos Humanos de la Municipalidad de Neuquén, la Defensoría del Niño y el Adolescente de Neuquén, la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén, la Delegación Neuquén de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación, la Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones, la Pastoral de Migraciones del Alto Valle de Río Negro, de Viedma y Bariloche Centro de Residentes Chilenos en Neuquén, el Centro de Residentes Bolivianos en Neuquén, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), la Central de Trabajadores en Argentina (CTA), la Vocalía Gremial del Consejo Provincial de Educación de Neuquén, la Asociación de Profesionales del Hospital Regional "Castro Rendón", la Subsecretaría de Salud Pública de Neuquén, Área de Epidemiología, la Delegación Neuquén del Ministerio de Trabajo de Nación y la Dirección Provincial de Registro Civil.

- "Sólo tenemos apreciaciones generales sobre el fenómeno migratorio".
- "Tenemos algún caso atendido pero no fue registrado suficientemente ni está sistematizada la información que podríamos tener".
- "Nunca hemos abordado el tema de los Derechos de niños migrantes específicamente y tampoco el de migrantes en general".
- "No guardamos registro ordenado de las atenciones a migrantes y es dificultoso el acceso a esa información".

Asimismo, ningún organismo estatal posee áreas dedicadas al tema migraciones y, por lo tanto, el personal que aborda tangencialmente el tema lo hace solo para dar respuesta ante una demanda puntual; de hecho, es muy reciente la iniciativa de cinco municipios que han abierto áreas de migración. Finalmente, todos los organismos afirman asesorarse, apoyarse o derivar los casos a la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén.

## **2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LA PATAGONIA Y PARTICULARMENTE EN NEUQUÉN**

Río Negro y Neuquén son las provincias que ocupan el primero y segundo lugar, respectivamente, en cuanto al total de población de las provincias de la Patagonia argentina. La mayor densidad poblacional de Neuquén, tanto en el ámbito provincial como en la capital, no se podría atribuir a la presencia de la migración chilena pero tampoco se podría negar su influencia en esta particularidad poblacional, o desconocer el lugar gravitante que ocupa en la conformación socio-demográfica de este territorio.

Según el Censo 2010, el 6,29% del total de la población de la provincia de Neuquén nació en otro país; para Río Negro, el porcentaje de población extranjera sube al 7,40% sobre el total de población de la provincia. Con estos datos, ambas superan el promedio nacional (menos del 5% de la población argentina total es extranjera). En ambas provincias, más del 80% de la población extranjera censada en 2010 está conformada por personas chilenas.

### **2.1. La población chilena en la Patagonia**

En el caso de los chilenos que viven en territorio argentino, la comunidad más numerosa está precisamente en Neuquén. La distribución de la población total en la provincia por departamentos, y de la chilena en particular, sería la siguiente: el 65 por ciento de la población de la provincia, según el Censo 2010, se concentra alrededor de la capital provincial, en el Departamento de Confluencia; de ella, poco más del 7% son personas extranjeras y de ellas, el 88% son chilenos/as. Las principales razones de esta concentración son las oportunidades laborales que presenta la zona, especialmente en los rubros de la industria del petróleo y del gas, la construcción, el comercio, la fruticultura, los servicios y el trabajo doméstico, en orden de prioridad. Otra razón, particularmente para los chilenos, es la centralización en la ciudad de Neuquén Capital de todos los organismos involucrados en el trámite de residencia (Dirección de Migraciones, Consulado de Chile, Registro Civil, tribunales, hospital

y Obispado). El restante 35 por ciento se reparte en quince departamentos, en las zonas "Central" y "Fronteriza del Sur" de la provincia, siempre en las ciudades más importantes y sus alrededores.

Sin embargo, para referirse a la población chilena en Neuquén es preciso incluir a los que viven en el territorio vecino del Alto Valle del Río Negro. Primero porque en él viven la mayoría de los chilenos que habitan en esa provincia. Segundo, porque para múltiples efectos estos chilenos dependen de Neuquén y, en la práctica, se suman a una misma "concentración", sub-región o "comarca" que conocemos como el Alto Valle de Río Negro y Neuquén.



Como puede verse en el mapa, toda esta zona aledaña que conforma esta sub-región concentra a un total de 90 mil personas nacidas en Chile. Por otra parte, podría estimarse que cada migrante chileno estableció vínculos estrechos e insolubles con un promedio de cuatro personas durante su permanencia en Argentina, por lo que la cifra de los miembros de la comunidad chilena en Argentina sería considerablemente superior.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Muñoz Villagrán, Op. Cit.

## 2.2 La migración boliviana en la Patagonia

La presencia de bolivianos en la Patagonia argentina comenzó con un número estimado de cien familias que llegan a la zona en la década de 1960 y formaron parte de un número mayor que vino para la construcción de tres grandes represas hidroeléctricas y otras obras públicas de esa época. Aunque en cantidades pequeñas e imperceptibles públicamente, fueron llegando escalonadamente; la incidencia relativa de la migración boliviana es claramente palpable en las diferencias de las cifras arrojadas por los censos nacionales de 2001 y 2010 (duplicándose, prácticamente, el número de migrantes bolivianos de un censo al otro).<sup>7</sup>

En la actualidad, la migración boliviana representa, tanto en el caso de Neuquén como en el de Río Negro, alrededor del 10 por ciento de la población extranjera de la región, frente al 8 por ciento conformado por personas chilenas. El Consulado de Bolivia en Viedma, con jurisdicción en toda la Patagonia Argentina, estima que son 120 mil los bolivianos en la Patagonia, y 42 mil están repartidos entre las provincias de Río Negro y Neuquén. Estas estimaciones tienen el valor de provenir de una experiencia única en materia de representación diplomática, porque no se conoce otra experiencia de Consulado Itinerante Permanente.<sup>8</sup>

Un rasgo distintivo de la migración boliviana, al menos en Argentina, es su movilidad interna dentro del territorio nacional: un porcentaje muy alto de las personas bolivianas que iniciaron trámites de regularización en el marco del Plan de Regularización Migratoria para ciudadanos MERCOSUR Patria Grande —que funcionó desde 2007 en cumplimiento de la ley 25.871— ha tenido dificultades para finalizar el proceso; según los investigadores que llevaron adelante este capítulo, el origen de estas dificultades estaría en que el Plan establecía que los trámites se realizaran en su totalidad en el mismo lugar donde se iniciaban.<sup>9</sup> Así, dado que un alto porcentaje de la migración boliviana se desplaza por el país de acuerdo a las posibilidades de trabajo que ofrecen diferentes regiones en distintas fechas, es probable que el trámite de radicación se vea abandonado. Esta migración “golondrina” arriba a la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén entre los meses de octubre a marzo atraída por las actividades de horticultura y por la industria ladrillera.

El arraigo definitivo, entonces, es una cuestión compleja en la migración boliviana en particular y en la Patagonia; esta dinámica movilidad humana ocasiona algunas dificultades muy particulares para el ejercicio de derechos a los niños y niñas, fenómeno que se intentará describir en los apartados sobre educación, salud y reunificación familiar.

<sup>7</sup> La migración de origen boliviano creció un 47% entre 2001 y 2010 (fechas del anteúltimo y último censo nacional, respectivamente). Sin embargo, no es su mayor crecimiento porcentual: entre 1980 y 1991 el crecimiento registrado fue del 62%. Fuente: censos del INDEC.

<sup>8</sup> Esta representación diplomática boliviana con sede en la ciudad de Viedma, Río Negro, cuenta con un cónsul y un vicecónsul; su particularidad es que uno de los dos debe estar siempre visitando a sus connacionales en algún punto geográfico físico del resto de la Patagonia. En apenas dos años de existencia, el consulado de Bolivia en la Patagonia Argentina ha visitado numerosas localidades.

<sup>9</sup> Entre las 25 comunidades nacionales mayoritarias que se beneficiaron con el otorgamiento de la residencia legal en el período 2004/2009, la comunidad boliviana ocupa el primer lugar. Los inmigrantes bolivianos recibieron el 32,19 por ciento del total de las radicaciones permanentes y el 28,83 por ciento de las radicaciones temporarias. La comunidad boliviana es superada por la paraguaya en la obtención de radicaciones temporarias, pero no así en las permanentes. La baja de los bolivianos en la obtención de temporarias se podría deber a la dinámica movilidad de esta comunidad dentro del país, que implicó una dificultad al momento de finalizar el trámite que se realizaba en el marco del Programa Patria Grande, y este no permitía el cambio de domicilio.

Respecto de esta nueva migración boliviana a la Patagonia argentina, cabe señalar que ha llegado vinculada a actividades económico-laborales muy específicas, y en todas ellas se desempeñan, casi en su totalidad, como "cuentapropistas"; con frecuencia este término es un eufemismo con el que las estadísticas conceptualizan la precariedad "laboral" en que se desenvuelven aquellos que se las arreglan como pueden bajo la autogestión, lo cual representa otra dificultad destacable al momento de intentar ejercer derechos sociales. Lo cierto es que esta forma de auto sustento impacta considerablemente, como se verá, en la situación de la niñez en contextos de migración.

### **3. LOS PRIMEROS AÑOS DE LA LEY DE MIGRACIONES: SU IMPACTO EN LAS PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN**

La difusión e implementación de la Ley de Migraciones son los dos grandes desafíos pendientes que tiene la norma.<sup>10</sup> El desconocimiento de la legislación migratoria y sus efectos se podrían analizar en tres ámbitos separados, y estimar consecuencias por cada uno de ellos y para el conjunto: (i) el ámbito estrictamente estatal en sus variados niveles, (ii) el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil y (iii) el ámbito de las propias comunidades de migrantes residentes en Argentina.

En cuando al sector estatal, las consecuencias más perjudiciales del desconocimiento de la ley se verifican en las áreas de salud y educación: en los niveles municipal, provincial y nacional se registran prácticas que continúan aferradas a la normativa dictatorial y que resultan contrarias al marco legal vigente. El desconocimiento de la normativa por parte de los empleados públicos de todos los niveles convierte al Estado, que debería garantizar estos derechos, en el principal responsable de su vulneración. La ausencia de mecanismos jurídicos, sociales e institucionales que viabilicen la exigibilidad de los derechos que garantiza la ley hace que en la práctica cotidiana no se perciban los cambios que con tanta contundencia marca el espíritu y la letra de la normativa. Por demás, el hecho de que en la Patagonia no se detecte un número significativo de demandas por violación a los derechos humanos de los migrantes tiene que ver con otras cuestiones histórico-sociales, pero de ninguna manera significa que no sucedan cotidianamente.

En las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente en aquellas que tienen mayor contacto con las comunidades migrantes, una de las consecuencias más graves del desconocimiento de la legislación migratoria es que siguen orientando a los migrantes de acuerdo a la "cultura policíaca" que sembró en la sociedad la histórica política migratoria restrictiva y represiva, cuya máxima expresión fue la ley que dictó la dictadura militar y que ordenaba a todo ciudadano denunciar a las personas migrantes en situación irregular. Este desconocimiento que muestran algunas organizaciones sociales lamentablemente les impide orientar al migrante en el acceso y ejercicio de sus derechos.

Esto es particularmente grave en el caso de las propias organizaciones de migrantes: al desconocer el sustancial cambio en la legislación, se siguen comportando como organizaciones marginales y

<sup>10</sup> La Delegación Neuquén de la Dirección Nacional de Migraciones apoyó una primera edición de dos mil ejemplares de la ley realizados por la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén en el año 2004. Sin embargo, el desconocimiento de la legislación todavía se observa de manera extendida. Varios de los organismos que participaron en este trabajo son parte de la red interinstitucional que impulsó esta nueva legislación y la derogación de la originada en la dictadura.

con un accionar muy acotado, principalmente porque las políticas restrictivas las han “impregnado” de un sentimiento de autocensura, limitando su accionar a mantener vivas algunas expresiones artísticas de sus culturas originarias pero nunca a sentirse llamados a acciones reivindicativas de sus derechos. La falta de información sobre los derechos que la ley les garantiza y la cultura migratoria imperante les impide asumirse como *sujetos de derechos*.

En cuanto a la adecuación de las normas provinciales, si bien en las provincias de Neuquén y Río Negro no se producen situaciones de flagrante hostilidad hacia la población migrante (en gran medida porque son ellos los que garantizan ciertas actividades económicas relevantes e imprescindibles en algunas zona), los dirigentes sociales y políticos, y las instituciones a las que pertenecen, no han sido capaces de generar avances normativos concordantes con la ley 25.871.

Por caso, en ninguna de las dos provincias se avanzó en la revisión de las normativas locales y su concordancia con la normativa migratoria nacional: hasta el momento, por ejemplo, no se ha brindado un tratamiento adecuado a las iniciativas que la Pastoral de Migraciones ha elevado a las máximas autoridades provinciales de salud y educación, solicitándoles que dicten una norma específica que difunda en todo el sistema provincial los artículos específicos de la ley 25.871 para su cumplimiento, especialmente de sus artículos 7 y 8. Tampoco se ha producido una revisión crítica de las normativas provinciales y locales que claramente contradicen la legislación migratoria actual y las convenciones internacionales en que se sustenta, como se verá más adelante en este mismo capítulo.

Esta ausencia de revisión del marco jurídico, entonces, supone un obstáculo importante para el acceso efectivo a los derechos, que se profundiza con la falta de difusión del contenido de la ley, tal como se ha señalado en el punto anterior.

#### **4. MARCO GENERAL DE DERECHOS HUMANOS SOBRE NIÑEZ Y MIGRACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN**

Las provincias de Río Negro y Neuquén legislaron acerca de derechos de niñez, y ambas provincias cuentan con normativas específicas: en Río Negro la ley provincial 4.109, de Protección Integral de los Derechos de Niñas y Niños rige desde 2006; en Neuquén, la ley provincial 2.302 de Protección Integral de los Derechos de Niñez y Adolescencia, rige desde 1999. En ellas, además de establecer la garantía de todos los derechos, se establecen los organismos responsables y programas que se implementarán para garantizarlos.

En este marco, revisar las normativas provinciales y locales buscando la existencia de citas específicas referidas a la situación particular de las personas migrantes ha sido una tarea decepcionante y frustrante. Desde la perspectiva del migrante se constata una absoluta lejanía respecto del marco normativo internacional, nacional y provincial; por si fuera poco, las personas migrantes no perciben en sus vidas cotidianas el cumplimiento de estas normas y ante violaciones sistemáticas no encuentran canales accesibles y eficaces a través de los cuales demandar y exigir sus derechos.

A modo de ejemplo, se podría mencionar un caso que se encuentra siendo atendido por la Pastoral de Migraciones: un matrimonio boliviano que tiene un hijo nativo argentino con discapacidad y



que requiere acompañante (depende totalmente de sus padres) para desplazarse porque su discapacidad es mental y física; en dos años no se ha logrado conseguir la "credencial" que el municipio otorga en estos casos para eximirlos del pago en el transporte público como acompañante de la persona con discapacidad.

## 5. LA SITUACIÓN DE ALGUNOS DERECHOS EN PARTICULAR

### 5.1 El derecho a la educación

Tomando como punto de partida el artículo 7 de la ley 25.871 (en cuanto dispone que en "ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo"), para su cumplimiento aún existen dificultades que tienen variadas razones. Una larga tradición de normas y políticas restrictivas ha dejado profundas e invisibles huellas xenófobas en la sociedad y, de alguna manera, la población "nacional" ha naturalizado el maltrato al extranjero. Los agravantes que se agregan por tratarse de una "zona de frontera" caben para todas las personas migrantes, adultos o niños/as, a pesar de la contundencia de la legislación específica en materia de derechos de la niñez y derecho a la educación.

Así, se constata que en la región la mayor dificultad para ejercer el derecho a la educación por parte de la población migrante es el enorme y complejo andamiaje administrativo–burocrático montado por los propios Estados Nacionales, tanto de origen como de destino, de los migrantes. La "paradoja" (que da cuenta de la necesidad de articular organismos y políticas al interior del Estado argentino) es que el mismo Estado que debería garantizar el pleno e igualitario ejercicio de este derecho para todo ser humano sin ningún tipo de discriminación, es al mismo tiempo quien impide su ejercicio a través de prácticas y normas administrativas: cuando se trata de extranjeros, siempre aparecen contradicciones y requisitos adicionales. La cantidad y complejidad de requisitos que se han acumulado para el tratamiento de los extranjeros es lo que hoy atenta grave y cotidianamente contra la universalidad de los derechos, ampliamente consensuados internacionalmente, pero que se pone nuevamente en discusión cuando el tema aparece confrontado con el fenómeno de las migraciones. De hecho, pareciera que en particular fuera la migración boliviana la que interpelara más acabadamente el fenómeno de "lo nacional".

En tanto instrumento sistemático de construcción de esa única identidad nacional y medio predilecto de transmisión de una supuesta cultura homogénea, la "escuela" argentina enfrenta serias dificultades al momento de recibir en sus aulas y rutinas a personas provenientes de culturas diversas.

Ante las experiencias observadas en la escuela para esta investigación (principalmente en escuelas de nivel primario, donde concurren muchos niños bolivianos), una conclusión posible es que al conjunto de la comunidad educativa le significa un esfuerzo acordar una postura receptiva adecuada. En general pasa un tiempo importante, de dos a tres años, de tensiones y discusiones al interior de las comunidades educativas, con posturas de las más disímiles. Alcanzado, en el mejor de los casos, un consenso acerca de la "aceptación" de este nuevo y "raro" grupo de niños extranjeros, la comunidad educativa nativa se predispone a iniciar un proceso de *integración*. El logro de este consenso de

"aceptación", huelga decir, tiene bastante que ver con el comportamiento observado en los niños/as bolivianos/as en torno al desempeño escolar: aprueban con éxito las curiosas "evaluaciones" a las que les sujeta la comunidad educativa, obtienen altas calificaciones en su rendimiento académico y, en la mayoría de los casos, pasan a ser los estudiantes con promedios más altos de la escuela.

En los procesos de integración que implementan las escuelas se observa un supuesto bastante generalizado y explícito, y es que la integración tiene como condición que los niños se parezcan cada vez más al común de la población estudiantil nativa: que incorporen lenguaje, actitudes, modos, valores y emblemas nacionales argentinos. La escuela, salvo excepciones, no se encuentra generando espacios para la revalorización de las expresiones culturales originarias de los niños migrantes y, menos aun, que estas expresiones sean socializadas con el resto de la comunidad educativa, favoreciendo el enriquecimiento del conjunto con la presencia de la diversidad. En definitiva, se implementa un proceso más cercano a la "asimilación" que a una integración multidimensional de culturas diferentes.

En una pequeña escuela primaria en la provincia de Río Negro, a la que asiste un grupo importante de niños/as bolivianos/as e hijos/as de bolivianos/as pertenecientes a una comunidad de bolivianos residentes productores de ladrillos, se ha desarrollado una experiencia diferente. En esta escuela, el 60 por ciento de los niños proviene de la comunidad ladrillera y las autoridades escolares, después de algunos años, adoptaron una decidida actitud receptiva. Esta actitud permitió un trabajo conjunto con la Pastoral de Migraciones, el Municipio, la Delegación de la Dirección Nacional de Migraciones y el Registro Civil, que redundó en poco tiempo en la total regularización documentaria de todos los niños y niñas, así como de sus familias. El proceso de regularización permitió el inicio de otros procesos de inserción social e intercambio cultural entre niños y familiares de ambos grupos, nativos y migrantes.

Alrededor de esta escuela se desarrollan actividades interculturales que han generado un clima de convivencia que permitió el inicio de otros tantos proyectos de desarrollo social y económico en la localidad. En esta experiencia se encuentran en pleno proceso de implementación varios proyectos de distinta envergadura, que incluyen a la población nativa y migrante sin distinción, propiciando que cada uno aporte a los demás sus saberes particulares.<sup>11</sup>

En otro orden de ideas, la falta de DNI o residencia regular, sigue presentándose como un obstáculo para el acceso o permanencia en el sistema educativo en la región. Entre estos obstáculos, cabe mencionar: la negación al acceso con base en la falta de DNI; la imposibilidad de realizar equivalencias, reválidas y nivelaciones de contenidos académicos; restricciones para el paso de un nivel a otro (primaria a secundaria) en razón de la situación migratoria; ingreso en cursos más bajos del que correspondería según el nivel alcanzado en el país de origen. Las restricciones en el acceso a la educación de niños y niñas migrantes implican la violación, para el caso de personas chilenas, de un convenio bilateral específico con Chile en materia de educación y vigente en ambos países firmado en 1975.

Un tema mencionado en forma recurrente por los informantes clave es la negación, a los niños/

<sup>11</sup> Entre otros, un proyecto de aumento y mejoramiento de la producción hortícola con la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de Nación; y otro, de Aumento y Mejoramiento de la Cantidad y Calidad de Agua con el Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

as migrantes, de la posibilidad de ser los/as abanderados/as de su curso en caso de cumplir con los requisitos académicos exigidos. En tal sentido, la condición de extranjería ha sido en diversas ocasiones invocada para negar a niños y niñas esta posibilidad, contradiciendo no sólo la igualdad de trato sino también los componentes básicos de los programas de integración.

Otro problema que pudo registrarse se encuentra asociado a la monoculturalidad del sistema educativo argentino, el cual resulta discriminatorio no sólo frente a las personas migrantes sino también frente a la población indígena nacida en Argentina o los países vecinos. En muchas ocasiones no se contempla la multiculturalidad, lo que redundó, entre otras consecuencias, en la imposición de una única historia, un único idioma, etc., tanto en los contenidos como en la modalidad educativa.

## 5.2 El derecho a la salud

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Ley de Migraciones dedica también un artículo particular al derecho a la salud, el N° 8, que dispone que no se podrá negar o restringir en ningún caso el acceso al derecho a la salud, a la asistencia social o a la atención sanitaria a los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Aunque la redacción de la disposición citada comienza ordenando que *no podrá negársele* el derecho a la salud al migrante, y a pesar de que lo usual en un instrumento normativo es que esta afirmación fuese suficiente para que quedara claro el mandato del legislador, pareciera que para las migraciones fuera necesario prever cuidadosamente algunas prácticas "culturales" y "naturalizadas" de los operadores y empleados de salud que, en muchos casos y sin necesidad de la existencia de norma alguna, coartan derechos a las personas extranjeras por el sólo hecho de ser tales.<sup>12</sup>

Entre Chile y Argentina, por ejemplo, existe un convenio específico de cooperación en materia de salud firmado por ambos países el 26 de abril de 1996:<sup>13</sup> aunque es relativamente reciente, se trata de uno de los menos conocidos. Su firma originó algunas iniciativas de difusión altamente pertinentes e implementadas en lugares estratégicos para las relaciones binacionales en esta materia; en diversas ciudades de la Patagonia argentina se realizaron las "Jornadas de Difusión de los Convenios Bilaterales", por iniciativa del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), que contó con el respaldo y participación de diferentes áreas de los Gobiernos de ambos países y también de los respectivos gobiernos provinciales de Argentina. Además de difundir el convenio de salud, se debatieron también los convenios de trabajo y el de seguridad social.

Por último, el convenio establece un amplio marco de cooperación en materia de salud; incluye promoción, protección, recuperación, intercambio de tecnología, capacitación de recursos humanos

<sup>12</sup> Esto hizo que al párrafo citado se le agregue que, además de no negar el derecho, tampoco se le podrá restringir. Pero al parecer tampoco era suficiente esclarecer esta sutil diferencia, y se consideró necesario cerrar la idea con una expresión extrañamente utilizada en textos de este tipo: en ningún caso. A pesar de haber sido muy concluyente le parece conveniente –al legislador– aclarar una vez más que el derecho incluye a todos los extranjeros que lo requieran. Inmediatamente después, efectúa una aclaración directamente dirigida a subsanar las restricciones impuestas por la legislación anterior y por prácticas arbitrarias: cualquiera sea su condición migratoria.

<sup>13</sup> *Convenio de Cooperación en materia de salud entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Chile*, suscripto en Buenos Aires el 26 de abril de 1996. Aprobado por ley nacional argentina N° 25.130.

y una especial atención al tema de "poblaciones fronterizas", como así también la elaboración de programas conjuntos en prevención, vigilancia epidemiológica, pasantías, colaboración de otras áreas de gobierno, prevención de catástrofes, urgencias y emergencias. Incluso, la cuestión de las realidades fronterizas ocupa un lugar destacado en el convenio y establece explícitamente su prioridad.

En este marco, sin embargo, las dificultades concretas que tienen los y las migrantes en Patagonia norte para ejercer el derecho a salud tienen que ver con los tratamientos denominados de alta complejidad y/o internaciones prolongadas en establecimientos públicos estatales, para los cuales se requiere como requisito administrativo ineludible el DNI argentino. La razón que se esgrime en todos los casos por parte de los funcionarios públicos responsables es que cuando no poseen DNI no es posible justificar administrativamente los gastos que ocasionaría la atención del paciente.

Todos los casos atendidos por los organismos, cuyos responsables fueron entrevistados para este trabajo, y también por Pastoral de Migraciones de Neuquén, se resolvieron con la modalidad de intervención directa de algún representante de otro organismo, acompañando al demandante personalmente y planteando la contradicción de la negación con normativas superiores que ordenan al Estado en su conjunto prestar el servicio demandado. Aunque no se tiene conocimiento directo de casos que quedaran sin atención, es preciso llamar la atención sobre las prácticas y disposiciones administrativas que respaldan al funcionario estatal interviniente, en su mayoría dependientes de los Estados provinciales o municipales.

En el caso de niños/as migrantes, podría afirmarse que las dificultades de acceso a la salud son menores en comparación con las dificultades de los adultos. Los únicos casos en los que se advierten claras restricciones es cuando se trata de un niño o niña con discapacidad; justamente, los casos aun sin resolver y en los cuales es muy difícil hacer valer el principio de igualdad y no discriminación son aquellos en los que se requiere una pensión por discapacidad. La normativa existente en la materia, a pesar de ser de menor rango porque se trata de decretos del Poder Ejecutivo o resoluciones de organismos especializados, imponen como requisito, además del DNI, 20 años de residencia en el país, algo que en la mayoría de los casos no se llega a reunir precisamente por tratarse de niños, tal como se ha explicado con mayor detalle en la primera parte de este informe.

## **6. DERECHO A LA VIDA FAMILIAR**

Hemos decidido plantear por separado en este breve apartado la cuestión del derecho a la vida familiar porque para las zonas de frontera es altamente complejo y, en ocasiones, de muy difícil cumplimiento.

Una cuestión que puede señalarse como origen de los desafíos de la vida familiar es que en las zonas de frontera son numerosos los matrimonios entre nativos y migrantes o entre migrantes. El problema, especialmente para los niños/as, comienza cuando estos matrimonios deciden separarse, de hecho o legalmente, después de haber tenido hijos: consumada la separación, el cónyuge migrante (o uno de ellos, en el caso de matrimonio de migrantes) con frecuencia decide volver a su país de origen y pretende llevar consigo a uno o varios de los hijos en común, cuestión que muchas veces

se concreta "por fuera" de las normas que le impedirían sacarlo del país sin autorización del cónyuge o ex cónyuge. En múltiples casos el cónyuge migrante se lleva a los niños/as con la autorización del otro, pero pasado un tiempo y por distintas razones —por ejemplo, porque su ex se unió a una nueva pareja y no ve conveniente que sus hijos convivan con esta persona— el autorizante se arrepiente.

En este marco, los hijos menores de edad comienzan, así, a ser disputados y muchas veces son trasladados de un país a otro sin que ningún "árbitro" judicial fiscalice si se está respetando la voluntad o el bienestar de los niños. Sin embargo, la intervención judicial suele ser otro objeto de disputa: cuando un matrimonio en situaciones de este tipo decide separarse legalmente y tramita su divorcio vincular, los problemas posteriores por la tenencia de los hijos/as son mayores que si se hubieran manejado extrajudicialmente; la razón fundamental de esto es que su disputa por los hijos está sujeta a dictamen judicial, y revertirla para que responda a nuevas realidades, en la práctica, suele resultar muy dificultoso, especialmente cuando deben intervenir los Poderes Judiciales de ambos países involucrando como mínimo a dos cancillerías, ya que existen escasos canales de comunicación formal.<sup>14</sup>

A ello se suma que Argentina sostiene un sistema federal de gobierno, que se diferencia de casi la totalidad de los países vecinos con quienes comparte miles de kilómetros de frontera, centenares de pasos no habilitados y enormes "zonas de frontera". Para los países vecinos de tradición y cultura unitaria es incomprensible el funcionamiento político-institucional-administrativo de la Argentina: suele ser difícil hacer entender que cada provincia tiene su propio poder judicial y que éste debe hacer cumplir las leyes que emanan de su propio poder legislativo. Las diferencias entre normativas provinciales y entre éstas y las nacionales suman complejidad para el cumplimiento de los derechos de los niños, como el derecho a la vida familiar.

## **7. EL ROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Las provincias de Río Negro y Neuquén han avanzado en la creación de organismos estatales para monitorear el cumplimiento de los derechos humanos: ambas poseen subsecretarías provinciales de derechos humanos, defensorías del pueblo o del vecino en las municipalidades y, en el caso del Municipio de Neuquén Capital, se cuenta con una Secretaría de Derechos Humanos, además de la Defensoría del Pueblo. Las dos provincias tienen delegaciones de organismos nacionales de Derechos Humanos, tal es el caso del Instituto Nacional contra la Discriminación, el Racismo y la Xenofobia (INADI) y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Al mismo tiempo, los poderes legislativos de ambas provincias cuentan con comisiones especiales de derechos humanos, y el poder judicial debería velar por el cumplimiento de cada derecho para cada persona.

A pesar de este significativo avance institucional, en diálogo con los organismos involucrados se constata que ninguno de ellos ha desarrollado un seguimiento acabado de los casos de vulneración de derechos de migrantes que les han sido puestos en conocimiento: prácticamente todos los

<sup>14</sup> El único medio existente de comunicación formal entre juzgados de los países involucrados son las respectivas cancillerías, lo que multiplica la complejidad y lentitud de la respuesta judicial.

casos presentados ante estas instituciones gubernamentales, o bien ante organizaciones sociales, se resolvieron parcialmente por intervenciones directas y personales de algún representante de los organismos de derechos humanos en la institución que impedía el ejercicio del derecho.

En los casos de salud, la intervención directa se realizó acompañando personalmente al migrante ante el centro de salud u hospital y entrevistándose con las autoridades del mismo; en el caso de educación en general medió la misma modalidad, pero usualmente no queda registro de la resolución de los casos. Esta "metodología", que tiene las ventajas de rápida resolución, tiene la desventaja de impedir la institucionalización del derecho y de ser extensiva al conjunto de potenciales afectados y, al mismo tiempo, impide contar con registros que faciliten la implementación de políticas públicas direccionadas a superar las restricciones existentes para el ejercicio de derechos por parte de la población migrante.

En términos de respuestas de organismos públicos ante la Ley de Migraciones y la obligación de promover y proteger los derechos de las personas migrantes, cabe destacar una importante experiencia que se viene desarrollando y ampliando en la región. En efecto, la promulgación de la Ley de Migraciones ha permitido a la Pastoral de Migraciones de Neuquén promover, a partir de procesos de diálogo con autoridades municipales, la creación de Oficinas Municipales de Migración en las provincias de Río Negro y Neuquén,<sup>15</sup> cuya finalidad central es que los estados municipales asuman un rol más protagónico en política migratoria, teniendo en cuenta que conforman el nivel estatal más cercano a la población. Entre las iniciativas centrales que han desarrollado las oficinas, que no tienen precedentes en el país, se cuenta la promoción de actividades que sensibilicen sobre la necesidad y conveniencia de avanzar en los derechos políticos de los migrantes, tema escasamente abordado en la ley 25.871.<sup>16</sup>

La Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén incorpora desde su nombre el concepto de Desarrollo para destacar positivamente el impacto de las migraciones al desarrollo local, sosteniendo desde su creación cuatro postulados básicos: 1. "Somos un municipio *Intercultural* y no nos reconocemos como tal; 2. La migración no es un problema social, es una oportunidad de Desarrollo Social; 3. Somos poseedores de una enorme riqueza en diversidad cultural por los inmigrantes, cuyanos, cordobeses, porteños, chilenos, bolivianos, paraguayos y muchos otros; 4. El ejercicio ciudadano en y desde la diferencia enriquece y fortalece nuestra democracia y la hace gobernable".

La Oficina Municipal de Migraciones de la Municipalidad de Cervantes, Río Negro, además de prestar diariamente servicios de asesoramiento y trámites de radicación, en los últimos años ha organizado las Jornadas Interprovinciales *El Migrante en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén*. Esta mis-

<sup>15</sup> Se han puesto en marcha seis oficinas, en las comunas de Cervantes, Zapala, San Martín de los Andes, Cutral Co, Centenario y Neuquén. Se prevé inaugurar oficinas también en municipios de Allen, Cinco Saltos, Vista Alegre, Plottier y Cipolletti. Para las próximas oficinas se prevé el establecimiento de convenios de cooperación entre la Oficina Municipal, la Clínica de Migración y Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Se plantea ampliar este tipo de convenios a otras organizaciones con sólidas trayectorias en el abordaje del fenómeno migratorio, como el caso de la Comisión de Apoyo al Refugiado (CAREF).

<sup>16</sup> En este sentido, la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén presentó un proyecto de ordenanza en el Concejo Deliberante para que pasen automáticamente al Padrón Electoral General todos los inmigrantes con radicación permanente y documento nacional de identidad argentino en regla. Este proyecto, que lamentablemente no fue aprobado, incorporaba a la vida política de la ciudad a cerca de 40 mil inmigrantes actualmente excluidos por falta de legislación local que reglamente de manera favorable la participación del inmigrante en la localidad.

ma oficina promovió en la legislatura provincial un proyecto de ley que amplía el derecho a voto de los extranjeros a nivel provincial.

Asimismo, desde la Oficina Municipal de Migración y Desarrollo de Neuquén en 2010 se organizó un Curso-Taller de Capacitación Migratoria para la Asociación de Municipios de la Confluencia, que agrupa a trece municipios del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. A través de la Clínica de Migración y Derechos Humanos de la UNCo, la Oficina de Neuquén contó para esta capacitación con la participación como formadores de especialistas del CELS, CAREF y el CDH/UNLa. Previamente, la Universidad Nacional del Comahue, que abarca las provincias de Río Negro y Neuquén, había creado en el año 2005 la Clínica de Migración y Derechos Humanos, iniciativa que lleva adelante en convenio con la Pastoral de Migraciones de Neuquén. Este espacio tiene básicamente tres finalidades: contribuir a la formación de profesionales de algunas carreras en materia de derechos de migrantes en particular y derechos humanos en general, prestar un servicio de asesoramiento y asistencia a los inmigrantes para garantizarles el acceso a derechos, e incidir en políticas públicas destinadas al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.<sup>17</sup>

Precisamente la creación de esta clínica parece haber aumentado progresivamente el interés por el fenómeno migratorio en diferentes ámbitos dentro de la Universidad Nacional del Comahue y, también, en términos políticos y sociales, generando acciones que exceden la formación académica tradicional y comprometen a estudiantes, docentes y autoridades universitarias en proyectos concretos de desarrollo económico y social con migrantes por fuera de la universidad. En lo estrictamente académico y hacia el interior de la universidad, en el último año se han incorporado carreras novedosas para este tipo de temas y prácticas como son las carreras de Economía, Agronomía y Turismo. En particular, puede afirmarse que la existencia de la Clínica ha generado la modificación de normativas y prácticas internas que eran discriminatorias hacia los inmigrantes que permitían acceder, permanecer o recibirse en la universidad.<sup>18</sup>

La Pastoral de Migraciones de Neuquén, por su parte, se encuentra implementando un programa de cursos-talleres de difusión de la ley 25.871 en toda la Patagonia Argentina, con una duración de dos años y la financiación de la Fundación AVINA, de origen empresarial. El proyecto tiene previsto la realización de cursos-talleres en, al menos, ocho lugares cabeceras, posibilitando la participación de representantes de alrededor de 60 localidades de la Patagonia argentina. Este mismo programa le ha permitido la edición de 6.000 ejemplares populares de la Ley de Migraciones, para los cuales ha conseguido también sumar el aporte de la Municipalidad de Neuquén y la Universidad Nacional del

<sup>17</sup> Esta clínica, por su parte, trabaja en Red con otras Clínicas del país, como la Clínica de Derechos de Migrantes y Refugiados (CELS-CAREF-UBA) de Buenos Aires, la Clínica creada por ANDHES con la Universidad Católica de Santiago del Estero, ubicada en San Salvador de Jujuy y que trabaja en coordinación con la Pastoral de Migraciones de La Quiaca, y la recientemente creada Clínica de derechos de inmigrantes de la Universidad Nacional del Litoral. Estas entidades, compartiendo finalidades, se ocupan del seguimiento a las políticas migratorias en el país, la difusión de la nueva legislación migratoria y formación en materia de Derechos de Migrantes a organizaciones de la sociedad civil y personal estatal de diferentes estamentos, a través de la realización de cursos, talleres, conferencias y publicaciones diversas.

<sup>18</sup> Además, desde la Clínica, creada en la universidad pública, se han iniciado los acuerdos para que participen estudiantes y docentes de la carrera de abogacía de una universidad privada. Las finalidades compartidas son el interés por ampliar y mejorar la formación de los estudiantes, el interés por el fenómeno migratorio y la incidencia pública.

Comahue. El mismo proyecto posibilitó el diseño y publicación de un manual guía para los talleristas, con el objetivo de que puedan continuar desarrollándose de manera autogestionaria.

Por último, se cuenta con una amplia gama de organizaciones no estatales abocadas al tema derechos humanos: la CTA y los principales sindicatos cuentan con secretarías de derechos humanos; la Universidad Nacional del Comahue creó, a fines de 2009, el Observatorio de Derechos Humanos. El "movimiento" de derechos humanos que data del último periodo dictatorial en Argentina se mantiene muy activo en Neuquén, y hasta han aparecido nuevas organizaciones de este tipo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Entre las históricas existen las Madres de Plaza de Mayo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Servicio de Paz y Justicia y Familiares de Detenidos-Desaparecidos. Entre otros más recientes se encuentran la Corriente de Militantes por los Derechos Humanos y el Centro de Profesionales por los Derechos Humanos (CEPRODH). De todos modos, estas instituciones, entre otras, así como en el caso de algunos organismos públicos de derechos humanos, sólo han tomado el tema de migrantes a través de casos individuales, pero no —al menos hasta el momento— como un tema relevante para abordarlo de manera más sistemática, dedicándose con mayor especificidad a otros temas y problemas graves de derechos humanos en la región.