

A 20 AÑOS DE LA
LEY DE MIGRACIONES

LEY 25.871



UN NUEVO PARADIGMA



Red de las Naciones Unidas
sobre la migración

Trabajando mejor en conjunto







Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración y sus miembros. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparece presentado el material que contiene no implican juicio alguno por parte de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración y sus miembros sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La Red de las Naciones Unidas sobre la Migración se estableció para garantizar un apoyo efectivo y coordinado de todo el sistema para la implementación, el seguimiento y el examen del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. La Red está integrada por los miembros del sistema de las Naciones Unidas que desean formar parte de ella y para los cuales la migración reviste importancia para sus mandatos.

El Pacto Mundial es el primer acuerdo de las Naciones Unidas negociado a nivel intergubernamental, elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de una manera holística y completa. Es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los Estados a determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio y demuestra un compromiso con la cooperación internacional en el ámbito de la migración. Brinda la importante oportunidad de mejorar la gobernanza migratoria, abordar los desafíos asociados con la migración en la actualidad, y fortalecer la contribución de las personas migrantes y de la migración al desarrollo sostenible.

Se autoriza su reproducción con permiso previo de los/las editores/as.

CRÉDITOS

Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina
Comité Ejecutivo
Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina,
Claudia Mojica
Jefa de Oficina de OIM Argentina,
Gabriela Fernández

COORDINACIÓN GENERAL

Natalia Escoffier, Natalia Pérez Riveros, Carla Gerber (OIM Argentina).

EDICIÓN

Nuria Becú

ARTE Y DISEÑO

Nuria Becú
María Sibolich

ILUSTRACIONES

Lucía Ladreche

Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina
A 20 años de la Ley de Migraciones: Ley 25.871, un nuevo paradigma /
1a ed. -Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Organización Internacional para las Migraciones-OIM, 2023.

Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-48951-6-5

1. Ley de Migraciones. 2. Derechos Humanos. I. Título.
CDD 342.0830982

Agradecimientos

Esta publicación se realiza en el marco del trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina (en adelante, la Red), bajo el liderazgo de la Oficina País de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Argentina, quien asume el rol de coordinación y secretaría según mandato de la Red, con el apoyo de la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina y su equipo y de las Agencias, Fondos y Programas que integran la Red en el país: OPS/OMS, ONUSIDA, ACNUR, ONU MUJERES, UNICEF, PNUD, UNESCO y OIT, a cuyos representantes extendemos un cálido agradecimiento.

La publicación fue escrita con el apoyo de puntos focales y staff técnico especializado de las Agencias, Fondos y Programas que se detallan a continuación: Cecilia Marzoa, Estefanía Matas y Daniela Giacomazzo (OPS/OMS); Clarisa Brezzo (ONUSIDA); Valeria Guerra (OCR-ACNUDH); Juliana Bello (ACNUR); Delfina García Hamilton y José Florito (ONU Mujeres); Alejandro Morlachetti (UNICEF); María Eugenia di Paola, Nora Luzi y Karina Carpintero (PNUD); Alcira Sandoval Ruiz (UNESCO); Mariana Beheran (OIT), Natalia Escoffier y Natalia Pérez Riveros (OIM). Asimismo, este libro también fue escrito con el apoyo de Lelio Mármora (UNTREF); Lucía Galoppo (CAREF); Mercedes Botto y Laura Golbert (IICSAL, Flacso-CONICET); Pablo Ceriani Cernadas (UNLa), Ángeles Calandri (Pensamiento Lateral), Ana Paula Penchaszadeh y Lila García (CONICET), María Luz Endere y Mercedes Mariano (INCUAPA, CONICET, UNICEN).

Especial mención a la contribución del equipo de OIM Argentina de las unidades de políticas y enlace, medios y comunicación, programas, finanzas y compras, así como a la Oficina Regional de OIM para América del Sur por el acompañamiento en esta iniciativa interagencial, sin cuyos aportes y asistencia en la gestión del trabajo esta publicación no hubiera sido posible.

20

**AÑOS DE LA
LEY DE MIGRACIONES**

1

Prólogo institucional

OCR - OIM

p.11

2

Relato sobre el proceso y aprobación de la Ley de Migraciones: un cambio de paradigma

Dr. Lelio Mármora

p.15

3

El acceso a la salud integral de las personas migrantes

OPS/OMS y ONU SIDA

p.27

4

Complementariedad entre la ley de migraciones (Ley 25.871) y la ley de protección de personas refugiadas (Ley 26.165)

ACNUR

p.49

5

Migrantes, género y cuidado

ONU Mujeres

p.69

6

Migración y derechos de la niñez y la adolescencia en Argentina

UNICEF

p.95

7

Acceso a la justicia de las personas migrantes en la Argentina, a 20 años de la sanción de la Ley de Migraciones 25.871

PNUD

p.127

8

El rol de la cultura y el patrimonio en los procesos de inclusión social de las personas migrantes

UNESCO

p.157

9

Migración laboral y movilidad en Argentina

OIT

p.185

10

Conclusiones

OIM

p.201



Acceso a la justicia de las personas migrantes en la Argentina, a 20 años de la sanción de la Ley de Migraciones 25.871⁶⁰

María Eugenia Di Paola y Nora Luzi (Dirección) y
Karina Carpintero (Coordinación) PNUD Argentina.

Ana Paula Penchaszadeh y Lila García (CONICET)
consultoras a cargo de elaboración para PNUD Argentina.

Ángeles Calandri consultora a cargo del procesamiento
de datos para PNUD Argentina⁶¹.

Introducción

El objetivo del presente artículo es echar luz sobre las dinámicas de acceso a la justicia de la población migrante en la Argentina, uno de los principales compromisos asumidos por la Ley de Migraciones 25.871 como garantía de su amplio mandato en materia de acceso a derechos en clave universal bajo la perspectiva de la agenda 2030.

Para alcanzar tal fin, en primer lugar, se presentan algunos lineamientos generales sobre el vínculo entre migración y acceso a la justicia; en segundo lugar, se realiza un breve paneo sobre el estado de la cuestión en la Argentina; y, en tercer lugar, se analiza la información sobre esta materia arrojada por el primer testeo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.3.3 sobre acceso a justicia civil de la Agenda 2030, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina.

60-La información estadística presentada en este artículo, ha sido extraída del reporte PNUD (2023) Justicia y Desarrollo Sostenible. El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza. Para mayor información acerca del alcance del ejercicio de medición referido acceda al siguiente link: <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>.

61-El documento fue preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina, bajo la dirección de María Eugenia Di Paola, Coordinadora de Programa; Nora Luzi, Coordinadora de Gobernabilidad Democrática; y la coordinación general de Karina Carpintero, Analista de Programa de Gobernabilidad Democrática. El análisis y la redacción estuvieron a cargo de Ana Paula Penchaszadeh y Lila García. El procesamiento de los datos y la elaboración de los gráficos y cuadros estuvieron a cargo de Ángeles Calandri. Las opiniones, designaciones y recomendaciones que se presentan en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del PNUD.

Los datos aportados por el estudio del PNUD⁶² brindan información valiosa e inédita para evaluar en qué medida las personas migrantes residentes en Argentina se ven particularmente afectadas por problemas o conflictos legales, así como para indagar la intersección de la nacionalidad (migrantes/no migrantes) con otras variables, como el género o el perfil socioeconómico y socio-ocupacional, tanto en la incidencia de conflictos como en la potenciación de ciertas situaciones de vulnerabilidad en materia de acceso a la justicia.

1- Acceso a la justicia: un “derecho de derechos” poco ejercido por las personas migrantes⁶³

El acceso a la justicia es reconocido como un derecho humano y, a su vez, como un “derecho de derechos” o “derecho-llave” para la cohesión social (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020). Como contrapartida del reconocimiento universal de este derecho, la resolución de conflictos debe ser garantizada como un servicio público esencial, por lo que incluye también el derecho de acudir y promover la actividad de los órganos encargados (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020).

Asimismo implica el derecho a reclamar, por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de los derechos legalmente reconocidos. La posibilidad de realizar tales acciones supone la intervención de instancias judiciales y administrativas, así como de otros factores: (i) el conocimiento de los derechos por parte de las personas; (ii) la posibilidad de convertir una circunstancia que puede o no ser percibida inicialmente como un problema en un cuestionamiento jurídico (iii) los medios (conocidos, disponibles) para poder ejercer sus derechos; (iv) el derecho a obtener una respuesta satisfactoria (IDL-DPLF, 2009) y, en última instancia, la posibilidad de resultados “en el sentido más material del mismo” (Beade, 2015). De esta forma, el acceso a la justicia es un recorrido que deja en evidencia las inequidades sociales, económicas y políticas y, por lo tanto, “no existe una única forma de acceder a la justicia” (Jaramillo Fonnegra, 2023).

62-PNUD (2023) Justicia y desarrollo sostenible El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza. <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>.

63-Respecto de los datos presentados en el presente artículo, estos presentan diferentes bases estadísticas, en función a los segmentos que surgen del entrecruzamiento de datos. Es importante conocer que, a menor base estadística, aumenta el margen de error, es por eso que en el artículo se muestran las bases estadísticas de cada tabla, para que el lector pueda interpretar los datos en función a la base de respondientes.

En el campo de los estudios de acceso a la justicia puede advertirse que su aplicación a personas migrantes encuentra varias limitaciones, en especial, por centrarse en disputas privadas y no en aquellas que tienen como contraparte al Estado. Con frecuencia, además, estos estudios se refieren directamente al acceso a la justicia de los “ciudadanos” (ej. Mayo, 2013; De Stefano, 2012; Riegelhaupt, 2015; IDL y DPLF, 2009) excluyendo del análisis a las personas no nacionales. En particular, se señala que el problema central de los estudios sobre acceso a justicia en Argentina es la escasez de trabajos empíricos (De Stefano, 2012). Las pocas excepciones pueden encontrarse en años recientes, por ejemplo, en torno de los estudios sobre “Necesidades Jurídicas Insatisfechas” producidos desde varias organizaciones de la sociedad civil (ACIJ, CELS e INECIP 2023) y desde la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia (con estudios en 2016-2017 y en 2019)⁶⁴, o bien bajo el más amplio marco del acceso a la justicia y la desigualdad social⁶⁵.

Con todo, las variables examinadas en tales informes no suelen incluir directamente “migración” o “extranjería”, con las salvedades que se toman en la siguiente sección.

Los órganos de Derechos Humanos de la región han identificado como uno de los principales desafíos entre la población migrante y refugiada los “serios obstáculos que enfrentan para acceder a la justicia y, por ende, para disponer de recursos idóneos ante las violaciones a sus derechos” (CIDH, 2016: 15). En las Reglas de Brasilia sobre *Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* (2008) la movilidad internacional es reconocida como una causa de vulnerabilidad, especialmente gravosa entre quienes no hablan el idioma, se encuentran en una situación documentaria o migratoria irregular o se insertan en el mercado informal de trabajo del país de destino (Naciones Unidas, 2000).

En general, los regímenes legales de los Estados diferencian entre nacionales y extranjeros/as (a través de sus leyes de extranjería o migración), lo que con frecuencia se traduce en un acceso diferencial a derechos potenciado por la situación administrativa (regular o irregular) que, a su

64-Dichos informes pueden consultarse en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/justicia/afianzar/caj/politica-de-gobierno-abierto/diagnostico-de-necesidades-juridicas-insatisfechas-y-niveles>

65-En el marco del Proyecto PNUD 16/022 con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se realizó el informe “Acceso a la Justicia y condiciones de desigualdad social”, producido desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Universidad Católica Argentina Puede consultarse en: <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-OBSERVATORIO-MINISTERIO-JUSTICIA-INFORME-FINAL.pdf>

vez, genera nuevas estamentaciones (García, 2016). De allí que, muchas personas migrantes naturalicen la “potestad de discriminar que tiene el Estado” (Begala, 2014) y no identifiquen situaciones de vulneración de derechos, a menos que ésta sea decodificada por terceras personas con conocimientos técnicos.

Las personas migrantes, justamente por no ser nacionales, enfrentan una situación de vulnerabilidad estructural agravada. Los prejuicios que recaen sobre esta población tienden a reforzar la discriminación dentro de las propias instituciones estatales (Corte IDH, 2010) que funcionan muchas veces como “burocracias hostiles” (Begala, 2014).

Si bien las personas migrantes encuentran obstáculos comunes a otros grupos en situación de vulnerabilidad (pobreza, violencia, género), también encuentran obstáculos específicos derivados de su condición de extranjeras.

2- Acceso a la justicia de las personas migrantes en Argentina en el marco de la Ley 25.871: del dicho al hecho.

El acceso a la justicia de las personas migrantes en la República Argentina es un aspecto poco explorado: por un lado, porque el derecho, como campo disciplinar, viene rezagado respecto de otros como la economía, la sociología, la antropología y, más recientemente, la política (García, 2013). Y por otro lado, porque recién con la incorporación de un lenguaje de derechos al enfoque de la migración se pondrá la atención sobre su satisfacción y sobre el funcionamiento del sector justicia.

En nuestro país, será la sanción de la Ley 25.871 (Ley de Migraciones) “el punto de partida de una nueva etapa en el estudio de la política migratoria argentina” (Domenech y Pereira, 2017) que habilitará el desarrollo de novedosas investigaciones, al incluir otros actores relevantes para el abordaje transversal e integral ínsito en el amplio mandato en materia de derechos asumido por la República Argentina desde entonces.

En relación con la política migratoria propiamente dicha, antes de la Ley 25.871 el Poder Judicial intervenía sólo de manera excepcional y el rechazo de las acciones por cuestiones formales era lo más usual (Ceriani, Morales y Ricart, 2006). Justamente, la Ley de Migraciones promulgada en 2004, reconoce un catálogo inédito de derechos para las personas migrantes con el “derecho a la migración” (art. 4) como epicentro. Esto implica, entre otros grandes cambios, correr el eje del “incuestionable

*las personas migrantes
declararon haber experimentado
mayores problemas o conflictos
legales que las personas
nativas*

23.1%

frente a

19.4%

PNUD (2023) Justicia y Desarrollo Sostenible

derecho de la Nación a regular y condicionar la admisión de extranjeros” (CSJN, Fallos 200:99), al derecho de las personas migrantes a elegir en qué organización política y social quieren vivir, con su consecuente reconocimiento como sujetos de derechos. Y por otro lado, implica asegurar el acceso igualitario a los derechos y a la justicia (art. 6), otorgando al Poder Judicial el mandato explícito de intervenir en política migratoria a tal fin (García, 2016).

En este marco, es posible identificar dos conjuntos de estudios sobre acceso a la justicia de las personas migrantes. Por un lado, aquellos de corte más general, donde se releva la migración como variable relevante y, por otro lado, aquellos que específicamente indagan sobre la situación de personas migrantes o extranjeras.

Entre los primeros, el informe sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas en el Partido de Moreno en 2004 identificó a los/as migrantes como un grupo social “vulnerable” y uno de los principales problemas relevados fue el acceso a la documentación, por “los altos costos, la complejidad y el retraso del trámite” (Bohmer et al., 2004). Junto con otras problemáticas identificadas por las personas migrantes encuestadas como la seguridad, falta de alumbrado público, falta de servicios públicos, etc., se concluyó allí que el 98,55% de sus necesidades jurídicas quedaron insatisfechas (Bohmer et. Al, 2004). Este lugar que ocupan los trámites documentales (migratorios y ante RENAPER) se ve refrendado en una producción más reciente, de corte igualmente general y con foco en los Centros de Acceso a la Justicia de carácter nacional, donde se llama la atención sobre el crecimiento de esta problemática en las consultas (ACIJ, CELS e INECIP, 2023).

Entre los estudios que han indagado el acceso a la justicia de las personas migrantes en un marco más amplio de acceso a derechos, el informe “Acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires” (IPPDH-Defensor del Pueblo, 2013) identifica tres nudos problemáticos: el acceso a la vivienda, la tramitación del Documento Nacional de Identidad y la inserción laboral con énfasis en las condiciones de trabajo. Este relevamiento muestra que las Necesidades Básicas Insatisfechas entre la población migrante son mucho más acuciantes que entre la población nativa, enfrentando un déficit habitacional más gravoso. En menor medida se indican problemas vinculados con maltratos y discriminaciones, o de acceso a la educación, la salud y la seguridad social.



Por su parte, las estadísticas producidas por la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia, para el período de pandemia (20 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2021), muestran que casi el 28% de consultantes fueron “migrantes” (ATAJO, 2021). Entre las problemáticas más comunes, se señalan aquellas asociadas con “documentación, nacionalidad y residencia”, ocupando el primer lugar sobre casi 11 mil consultas y registrando un incremento de casi el 26% en relación al año inmediatamente anterior, donde el tema también había ocupado el primer lugar. En general, se identifica en el informe que de todas las consultas referidas a “documentación, nacionalidad y residencia”, el 45.8% de ellas fueron efectuadas por personas migrantes, seguidas en orden descendente por (i) temas de familia; (ii) seguridad social, mientras que para las personas nativas, la problemática más consultada fueron temas familiares. Adicionalmente, las mujeres son las que más consultan, representando el 69.8% de las consultas migrantes.

Surge así de los estudios disponibles la importancia del acceso a la regularidad migratoria y documentaria y, consecuentemente, al DNI. Justamente, una de las primeras necesidades jurídicas de las personas migrantes y refugiadas es el acceso a la documentación del país de destino (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020). Los obstáculos reseñados son de diversa índole: la información no es “adecuada, certera o completa” (Begala, 2014) y, por ejemplo, se desconoce la posibilidad de tramitar el llamado “certificado de pobreza” para ser eximido del pago de las tasas migratorias; persistencia de prejuicios respecto de la duración y complejidad del trámite que explica, entre otras cosas, la contratación de gestores. Por último, los problemas en esta línea no solo refieren al acceso a la regularidad, sino también a la posibilidad de mantenerse en tal situación. La pérdida de la residencia por haber estado fuera del país también es señalada como una problemática que, además, tiene un impacto directo en, por ejemplo, el acceso a y la vigencia de prestaciones de la seguridad social (García y Maiarota, 2023).

Para analizar los obstáculos en el acceso a la justicia, los estudios suelen identificar tres etapas: **identificación, movilización y sostenimiento** (Caro Zottola, 2013), que por supuesto no son compartimentos estancos sino íntimamente conectados entre sí.

La etapa de **identificación** se refiere sobre todo al conocimiento de los derechos y su afectación, que es mayormente donde se ubican las barreras socioculturales y lingüísticas. A las personas migrantes, a su condición de “profanas” en relación al Derecho y el sistema judicial, se les suma el hecho de ser extranjeras: “el acceso a la justicia presupone el

conocimiento de los derechos (...). Sin conocimiento del derecho, su ejercicio no es posible” (Jiménez Mayor y Alarcón Velasco, 2020). Esta primera etapa se halla relacionada por un lado con la alfabetización jurídica; así por ejemplo, se observan dificultades a la hora de interpretar las comunicaciones y disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones (Begala, 2014). Y por otro lado, también refiere a la alfabetización digital: gran parte de la información se encuentra disponible en las páginas de internet de los organismos, pero esta población enfrenta dificultades en materia de conectividad y manejo de herramientas digitales (IPPDH-Defensor, 2013; Debandi et al, 2020). Justamente, esta última es una circunstancia determinante, sobre todo para muchas personas migrantes pobres, tanto para el acceso a la información sobre derechos y trámites, como para otras etapas en el acceso a la justicia y a derechos en general. Pensemos que el turno para la DNM se obtiene en línea, al igual que los antecedentes penales (Penchaszadeh, 2021); también, que la implementación del Módulo de Radicación a Distancia (RADEX), implementado en 2018, prevé que todos los trámites de radicación se realicen en línea.

La etapa de **movilización** implica la búsqueda de asesoramiento legal y la interposición de demandas judiciales, y se encuentra limitada por barreras geográficas o físicas y económicas. Se cuenta aquí también la decisión de accionar y acudir a instancias de reclamo, donde inciden los llamados “agentes de transformación” (familia, amigos, empleadores, compañeros de trabajo, organizaciones) que contribuyen a dar forma a la experiencia de la persona tanto como a evaluar sus opciones para la acción (Sandefur y Albiston, 2013). También incide el conocimiento de la existencia de instancias de reclamo: las personas migrantes suelen desconocer qué instituciones o personas tienen como función u objetivo la defensa de sus derechos, así como la existencia de instancias gratuitas, como ocurre en la República Argentina a partir de la sanción de la Ley 25.871 (García, 2016). Para quienes se encuentran en situación irregular, se suma además el temor a ser visibilizadas, ya sea por el poder estatal o por lo que pueden percibir como sus extensiones (García, 2016); de este modo, “el temor a la exposición institucional y las prácticas inerciales vinculadas a la antigua legislación”, siguen operando así como “límites importantes para hacer valer ante la justicia los derechos” (Begala, 2014). En sí mismo “el estatus regular marca una diferencia importante en el acceso a la justicia, de modo que quienes están en condición irregular muestran un acceso menor” (González Morales, 2022).

En la etapa de **sostenimiento** y el desarrollo del proceso judicial, es donde pueden ubicarse las barreras **institucionales. Pese a grandes esfuerzos de mejora**, el lenguaje judicial sigue siendo un desafío o la

disponibilidad de oficinas públicas (por ejemplo, en cuanto al horario de atención) terminan dificultando el efectivo acceso a la justicia. Las personas migrantes viven muchas veces en viviendas precarias y transitorias, lo que dificulta la llegada de comunicaciones oficiales, siendo éste un factor central a la hora de explicar su ausencia en los recursos administrativos (García, 2013; 2016)⁶⁶. Cabe remarcar que todas las notificaciones enviadas por la DNM a los domicilios declarados son consideradas por este organismo como válidas, aunque la persona no se encuentre allí. En esta línea, y a propósito del sostenimiento, “un fenómeno que llama la atención cuando se observan las estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones es el elevado número de trámites iniciados y no terminados” (IPPDH-Defensor del Pueblo, 2013, p. 89), lo cual estaría relacionado con la imposibilidad de sortear con éxito los inconvenientes que se presentan en el proceso de regularización. Impactan aquí, entonces, obstáculos relacionados con la disponibilidad de recursos de tiempo, dinero y, en definitiva, la decisión de invertir en un proceso cuyos resultados pueden ser bien “magros” frente a lo que caracteriza el empleo (informal) migrante: los trabajos insalubres, demandantes y peligrosos (García, 2016). Las prácticas judiciales, las dificultades para apelar y los resultados reales de las sentencias inciden también en esta decisión (García, 2016.b).

Finalmente, las circunstancias especiales de vulnerabilidad (ser niño/a o adolescente, pertenecer a una comunidad originaria, encontrarse privado/a de la libertad, ser víctima de violencia⁶⁷, ser mujer, etc.) son transversales y pueden afectar todas estas etapas, así como también incide el estatus migratorio irregular. La imposibilidad de regularizar la situación migratoria “agrava la marginalidad de los sectores pobres extranjeros convirtiéndose, en algunos casos, en un factor de marcada exclusión” (Begala, 2014) y, en concreto las personas solicitantes de asilo encuentran dificultades diferenciales para acceder a la justicia, como ser “procedimientos de asilo expeditivos con menos garantías y con limitaciones al recurso de apelación respecto de denegaciones de asilo” (González Morales, 2022).

El cuadro a continuación sistematiza las etapas y obstáculos anteriormente descritos:

66-Esta falta en la notificación y la nula participación en los procesos se señala también a propósito de los diversos casos que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sijniensky, 2022).

67-Las Reglas de Brasilia consideran en “condición de vulnerabilidad” a “aquellas personas que, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”.

Cuadro 1. Acceso a la justicia: etapas y barreras

ETAPA	COMPONENTE/S	SISTEMATIZACIÓN DE OBSTACULOS
IDENTIFICACIÓN	Naturalización: Bustamente (2002) refiere el “sentido intersubjetivo compartido por los actores de una relación social que en los términos entre nacionales y extranjeros se traduce en una relación asimétrica de poder, entendida y aceptada como valor por ambas partes de dicha relación social” Impactan: Falta de información, bajos niveles de alfabetización legal en general (ser profano/a); desconocimiento del ordenamiento legal y sus derechos (ser extranjero); alfabetización digital, conectividad.	Socio-culturales (Ej. Naturalización) Geográficos o físicos (Ej. concentración de servicios)
MOVILIZACIÓN	Decisión de accionar (búsqueda de asesoramiento y acción): la disputa es una construcción social, los agentes de transformación que contribuyen a dar forma a la experiencia de la persona tanto como a evaluar sus opciones para la acción. Impactan: conocer instancias de reclamo (“saber dónde ir a reclamar qué”), su eventual gratuidad; temor a la exposición institucional y sus prácticas, invisibilización.	Económicos (Ej. costos, procesos)
SOSTENIMIENTO	Llevar adelante una reclamación requiere tiempos y recursos. Impactan: los trabajos “3d” (por “dirty”, demanding, “danguerous”), la disponibilidad de las oficinas públicas: lugar de residencia/domicilio migrante; decisión de invertir o continuar los procesos a la vista de los probables resultados o su impacto.	Institucionales (Ej. Horario de atención, lenguaje judicial)

Fuente: Elaboración propia sobre Caro Zottola (2013), Begala (2014), García (2016).

3- Acceso de la población migrante a la justicia en Argentina en el marco del primer testeo global del ODS 16.3.3 de la Agenda 2030⁶⁸.

El Objetivo 16 de la Agenda 2030 hace un llamado a realizar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, y ello requiere una mejor comprensión de los fenómenos sociales y económicos y de las barreras de acceso a las instituciones para que todas las personas puedan ejercer sus derechos.

El PNUD define el acceso a justicia como “un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos en situación de vulnerabilidad social”. Así el acceso a la justicia es “un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho”⁶⁹. En ese sentido, el enfoque de PNUD sobre acceso a justicia está “estrechamente relacionado con la reducción de la pobreza, ya que el ser pobre y marginado significa estar privado de opciones, oportunidades, acceso a servicios básicos, recursos y una voz en la toma de decisiones. La falta de acceso a justicia limita la eficacia de reducción de la pobreza y programas de gobernabilidad democrática al limitar la participación, transparencia y rendición de cuentas”.

En marzo del 2020 la Asamblea General de las Naciones Unidas incorporó un indicador adicional para la medición de la meta de acceso a justicia -ODS16.3.3- definido como: “Proporción de la población que se ha visto implicada en alguna controversia en los dos últimos años y ha accedido a algún mecanismo formal o informal de solución de controversias, desglosada por tipo de mecanismo”.

La inclusión del indicador 16.3.3 ha sido valiosa ya que permite vincular acceso a justicia y desarrollo sostenible y medir el acceso a justicia con un alcance mayor que el previsto inicialmente en la Agenda 2030. Este indicador cobra especial relevancia para determinar la forma en que las personas resuelven sus necesidades de justicia, y tomando como premisa la promesa central de esta Agenda, de no dejar a nadie atrás, desde el PNUD se busca realizar un enfoque diferencial en las personas migrantes.

En el marco del reporte “Justicia y Desarrollo Sostenible” del PNUD, se realizó el primer testeo del mencionado indicador, un ejercicio inédito a nivel global. Los resultados informaron sobre el comportamiento del indi-

68-Véase <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>

69-UNDP, Access to justice, Practice Note (2004) <https://www.undp.org/publications/access-justice-practice-note> y Manual de Políticas Públicas para el Acceso a Justicia <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Políticas-Públicas.pdf> (2005)

cador global en Argentina, y en esta sección se explora el peso relativo de la población migrante encuestada, lo cual aporta evidencia relevante para desarrollar políticas diferenciales hacia el ejercicio efectivo de sus derechos.

Como se ve en la tabla 1 alcanza el 5,2% del total y **se corresponde con el peso a nivel país estimado en torno del 5%** (OIM, 2022; RENAPER, 2022). Sin embargo, un elemento que no puede soslayarse a la hora de analizar y evaluar informes como el presente, es la ausencia de parámetros poblacionales de referencia actualizados en la República Argentina. La aplicación del censo nacional, previsto para el año 2020 y realizado finalmente en 2022, una vez superada la pandemia por COVID-19, se sumó a la implementación de un novedoso sistema híbrido de recolección que ha supuesto grandes desafíos de compatibilización y adecuación para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Tabla 1. Distribución general de la población migrante y no migrante

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	No migrante	5441	94,8
	Migrante	300	5,2
	Total	5741	100,0

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 5741, total de encuestados.

Dentro del universo de las personas migrantes encuestadas para el informe, el 23,1% (69 de 300 personas) informó haber enfrentado problemas o conflictos legales. Como puede observarse en la tabla 2, hay una **mayor incidencia (de 3.7 puntos porcentuales) de conflictos legales** (al menos un conflicto legal en los últimos dos años) **entre la población migrante** en contraste con la población nativa (19,4%).

Tabla 2. Porcentaje de personas migrantes y no migrantes según si tuvieron o no un problema o conflicto legal en los últimos 2 años.

	No migrante	Migrante	Total
No tuvo problemas	80,6%	76,9%	80,4%
Tuvo al menos 1 problema	19,4%	23,1%	19,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Base	5.441	300	5.741

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 5741, total de encuestados.

La población migrante encuestada presenta una estructura en materia de género (53,8% mujeres, 46,2% varones) acorde a los marcos muestrales estimados para la Argentina que señalan una leve feminización (Debandi et al., 2020; RENAPER, 2022). Ahora bien, **cuando se analiza el impacto de los problemas legales según la variable de género se observa una mayor afectación de las mujeres (26,1% contra un 19,6% de los varones)**. Esto es consistente con otro informe ya referido (ATAJO, 2021), del cual surge que las mujeres son mayoría de consultantes (casi el 70%) entre las personas migrantes.

Tabla 3. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal y según género.

	Varón	Mujer
No tuvo problemas	80,4%	73,9%
Tuvo al menos 1 problema	19,6%	26,1%
Total	100,0%	100,0%
Base	138	161

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondientes migrantes de 18 años o más

El origen nacional es una variable central a la hora de analizar aspectos fundamentales de las dinámicas específicas de acceso a derechos de la población migrante en la Argentina. La EDSA definió tres grupos para organizar el universo migrante: 1) personas nacidas en un país limítrofe y Perú (75,9%), 2) personas nacidas en Venezuela (2,7%), y 3) personas oriundas de otros países distintos de los anteriores (21,4%).

Según datos de la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina 2020, **entre las personas provenientes de países extra-MERCOSUR no europeos se observan las tasas más bajas de regularidad documentaria y de acceso al DNI** en comparación con la situación de sus pares de países del MERCOSUR o de Europa (Debandi et al., 2020)⁷⁰.

Teniendo en cuenta los desafíos para evaluar la incidencia de problemas o conflictos legales entre la población migrante según origen nacional, **la información más representativa es aquella que refiere al grupo de migrantes provenientes de países limítrofes (Bolivia, Paraguay, Brasil, Chile y Uruguay) y Perú que, al sumar a los/as oriundos/as de Venezuela, conforman un grupo mayoritario de migrantes MERCOSUR con una tasa de referencia a problemas y conflictos legales del 25%** (tabla 4), es decir, casi 2 puntos más alta que la media para el total del universo migrante (tabla 2). Por el contrario, la información que se desprende del grupo de migrantes nacidos/as “en otros países” - con una tasa de experimentación de conflictos y problemas legales significativamente menor del 16,9% - resulta difícilmente representativa (tabla 4), pues aglutina orígenes nacionales a los que Argentina no garantiza los mismos estándares de hospitalidad migratoria.

Como la irregularidad migratoria y/o documentaria en Argentina puede ser causal de expulsión, ésta debe tenerse en cuenta como un factor central a la hora de evaluar la visibilización/invisibilización de los conflictos o problemas legales por parte de la población migrante en tal situación. Como señalamos en la sección anterior, tener un estatus migratorio irregular constituye un factor de vulnerabilidad en sí mismo, que se liga y potencia a otras marginalidades, informalidades y subregistros y que, en tal sentido, podría explicar la baja identificación de conflictos y problemas legales entre la población nacida en “otro país” (tabla 4). Como contracara, según otras

70-Resulta importante señalar que la EDSA no pregunta a las personas migrantes en qué año llegaron a la Argentina (una variable clave a la hora de analizar todos los procesos de integración local y acceso a derechos), tampoco si realizaron el trámite de naturalización (de forma que, en sentido estricto, se trata de personas argentinas y no de extranjeras) o se han podido regularizar su situación migratoria o documentaria en el país (un factor determinante, como ya se explicó más arriba en este mismo artículo, para el acceso integral a derechos en general).

fuentes de información (ATAJO, 2021), las personas oriundas de Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela ocupan los primeros puestos dentro de la principal problemática abordada (“nacionalidad, documentación, residencia”).

Tabla 4. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal y según lugar de nacimiento.

	Personas migrantes cuyo país de origen es un país limítrofe a Argentina, es Perú, o es Venezuela.	En otro país
No tuvo problemas	75,0%	83,1%
Tuvo al menos 1 problema	25,0%	16,9%
Total	100,0%	100,0%
Base	236	65

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Por otra parte, **el nivel socioeconómico de la población migrante encuestada, a saber, su lugar en la estructura social y económica argentina, también ha demostrado ser importante a la hora de evaluar la incidencia de conflictos y problemas legales** (tabla 5). Como bien se desprende de las siguientes tablas (7, 8 y 9), los sectores más desfavorecidos (indigentes, sin secundario completo y habitantes de villas) reportan las tasas más altas de conflictos legales (por encima del 24,5%).

Ahora bien, de la observación de las tablas 5 y 6 conjuntamente, se desprende un dato interesante y, en apariencia, discordante: la alta tasa relativa (+ 28%) de problemas legales reportados por personas con nivel socioeconómico y socio-ocupacional “medio bajo” (Tabla 5, tercera columna) no es lineal con las otras categorizaciones (“trabajadores”, “pobre no indigente”, etc.). Este aspecto remite nuevamente al problema básico de identificación de los problemas y conflictos de índole legal entre los sectores más vulnerados dentro de este colectivo que cuentan con menor capital social y cultural relativo.

Tabla 5. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según nivel socio-económico.

	Nivel socioeconómico bajo ⁷¹	Medio bajo	Nivel medio	Nivel medio alto
No tuvo problemas	75,9%	71,8%	87,0%	100,0%
Tuvo al menos 1 problema	24,1%	28,2%	13,0%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Base	162	85	46	6

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderadas 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Tabla 6. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según nivel socio-ocupacional⁷²

	Media profesional	Media tradicional	Trabajadora integrada	Trabajadora pobre
No tuvo problemas	95,2%	71,4%	78,1%	75,3%
Tuvo al menos 1 problema	4,8%	28,6%	21,9%	24,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Base	21	70	128	81

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

71-Definición de variable: Identifica niveles socio-económicos de pertenencia a partir del capital educativo del jefe de hogar, el acceso a bienes durables del hogar, la tasa de empleo del hogar y la condición residencial de la vivienda.

72-Definición de la variable: Estrato socio-ocupacional: Identifica el estrato de pertenencia de los hogares a través de la condición, tipo y calificación ocupacional, fuente de ingresos, las funciones de autoridad y el nivel de protección social logrado por el principal sostén económico del grupo doméstico.

Tabla 7. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según condición de pobreza e indigencia.

	No pobre	Pobre no indigente	Indigente
No tuvo problemas	76,6%	77,8%	74,4%
Tuvo al menos 1 problema	23,4%	22,2%	25,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Base	145	117	39

Fuente: PNUD ARG21PO6 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Tabla 8. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según el tipo de urbanización del punto muestra donde fueron muestreados.

	PM no villa validado	PM villa validado
No tuvo problemas	77,6%	75,5%
Tuvo al menos 1 problema	22,4%	24,5%
Total	100,0%	100,0%
Base	201	98

Fuente: PNUD ARG21PO6 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Tabla 9. Composición de la muestra de migrantes según si han experimentado un problema o conflicto legal, y según nivel educativo.

	Con secundario completo	Sin secundario completo
No tuvo problemas	78,4%	75,4%
Tuvo al menos 1 problema	21,6%	24,6%
Total	100,0%	100,0%
Base	125	175

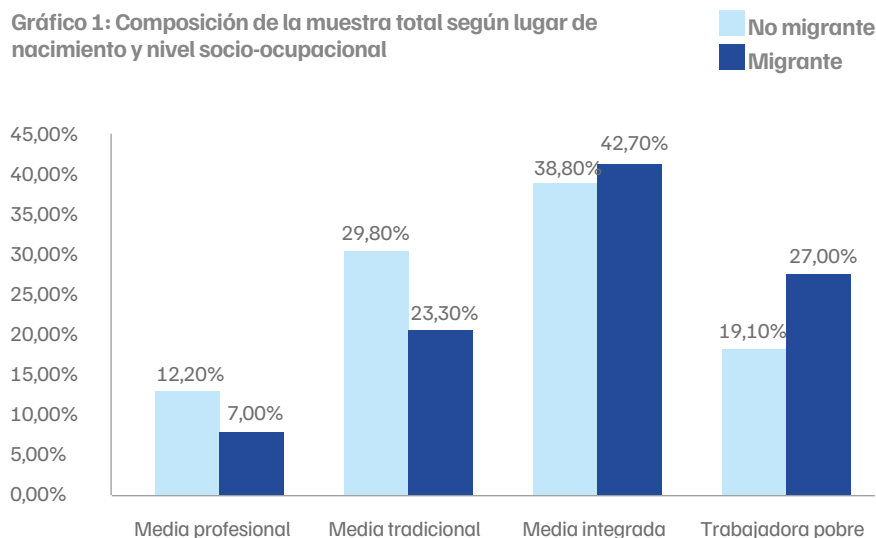
Fuente: PNUD ARG21PO6 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

Hasta acá se realizó un análisis de la incidencia de conflictos y problemas legales entre la población migrante en Argentina. En las próximas páginas, se pone el foco en las **dinámicas específicas de acceso a la justicia por parte de aquellas personas migrantes que informaron haber enfrentado algún conflicto o problema legal**. Lamentablemente, al tratarse de un **universo muy pequeño (69 personas)** sólo pueden señalarse algunas tendencias generales en cotejo con aquellas observadas entre la población nativa (1054 personas).

El informe del PNUD Argentina que se toma como referencia para el análisis puntualiza las mayores dificultades que enfrenta la población migrante para acceder a mecanismos de solución de controversias (PNUD, 2023). Como a menor estrato socio-ocupacional se observa un menor acceso a justicia – y encontrándose la población migrante en una situación laboral más desventajosa que la población nativa – **el estudio señala una diferencia de 8,6 puntos entre el porcentaje de no migrantes que accedió a mecanismos de solución de controversias (61,3%) y el porcentaje de migrantes que accedió a tales mediaciones (53,8%).**

En continuidad con estos datos, **entre la población migrante se observa un mayor peso relativo de quienes no contaron con ningún apoyo privado o público para resolver su problema o conflicto legal (31,9% contra 27,9% entre la población no migrante).**

Gráfico 1: Composición de la muestra total según lugar de nacimiento y nivel socio-ocupacional



Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 300, Respondentes migrantes de 18 años o más

El informe también analiza el déficit de reconocimiento legal (clave para la etapa de identificación), a saber “la incapacidad de las personas de identificar la dimensión legal del problema que experimentan (capacidad de reconocimiento)” e indica que **el elevado déficit de reconocimiento legal general (72,6%), con su consecuente ausencia de mecanismos de arbitraje justos para resolver problemas y conflictos, se ve claramente magnificado (en 11.7 puntos) entre migrantes (84,3%).**

En la tabla 10 pueden observarse diferencias entre migrantes y no migrantes en relación al tipo de problema o conflicto legal informado en el marco del reporte del PNUD. En contraste con la información disponible (ATAJO, 2021), **los temas vinculados con “residencia, nacionalidad y documentación” - la problemática más atendida en los dispositivos ATAJO (al menos entre 2019 y 2021) - ocupan un lugar marginal dentro del estudio, conquistando apenas el 10%.** Esto podría explicarse por la alta incidencia en la muestra de la EDSA de población migrante “trabajadora integrada” en la medida en que el trabajo “integrado” está relacionado con el estatus regular. Por el contrario, sí **se observan continuidades en relación a la importancia de los problemas vinculados con las cuestiones de familia** consignados respectivamente en la EDSA y los dispositivos ATAJO (2021). También puede destacarse una **mayor incidencia (de casi 7 puntos porcentuales) de problemas laborales** entre la población migrante, aún “integrada”, pero que parece consecuentemente con su situación socio-ocupacional más desventajosa (tabla 10); así como el **bajo peso relativo de los problemas ligados al acceso a la educación y a la salud** dentro de la población migrante. Esta reflexión sobre el tipo de problemas que enfrenta la población migrante es solo orientativa, pues el universo analizado es demasiado pequeño para resultar representativo.

Tabla 10. Porcentaje de personas que han experimentado un problema o conflicto legal en los últimos 2 años, según lugar de nacimiento y tipo de problema que han experimentado.

	No migrante	Migrante
Rupturas familiares (divorcio conflictivo, cuota alimentaria, tenencia, sucesión)	23,6%	26,0%
Cuestiones laborales (despido injusto, trabajo no registrado, falta de pago)	16,6%	22,8%
Cuestiones con los vecinos (ruidos molestos, daños a la vivienda, intimidaciones)	14,6%	18,0%
Cobro de prestaciones del estado (pago de: jubilación, pensiones, AUH, ayuda social)	11,7%	16,7%
Deudas de dinero (préstamos que no haya podido pagar o cobrar, tarjetas)	12,7%	15,0%
Cuestiones con trámites personales ante el estado (trámites de DNI, discapacidad, residencia, AFIP).	13,7%	10,8%
Cuestiones ambientales en su zona de residencia (basurales, agua contaminada, empresas contaminantes)	6,4%	7,4%
Servicios públicos domiciliarios (acceso, cobro o calidad de los servicios de luz, agua, residuos, internet)	17,4%	7,0%
Servicios de salud o educación (acceso a medicamentos o atención médica, o vacantes escolares,)	16,4%	6,2%
Su vivienda o propiedad (desalojo, alquiler, falta de vivienda, título de propiedad)	6,8%	1,1%
Adquisición de bienes de consumo o servicios privados (productos/servicios deficientes)	5,9%	1,1%
Reclamos de daños y perjuicios (por accidente de tránsito, incumplimiento contractual, lesiones)	7,9%	0,0%
Base	1054	69

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 1124, Respondentes de 18 años o más, que se han visto implicados en alguna controversia en los dos últimos años. (Pregunta con respuesta múltiple)

El último punto a analizar del informe Justicia y Desarrollo Sostenible refiere a los **niveles de formalización** del principal problema consignado por las personas encuestadas, a saber: (i) la **alta** formalización implica que “existen mecanismos formales, establecidos, rutinizados, y previsibles acerca de las condiciones de éxito o resultado de los reclamos, así como una amplia oferta de servicios del mercado de la abogacía”; (ii) la formalización media supone que “existen mecanismos formales poco establecidos o de escasa institucionalización, una previsibilidad acerca del resultado de los reclamos relativa y no estructurada, y que la oferta de servicios es escasa en cantidad y/o calidad”; por último, (iii) en el caso de la baja formalización “no están establecidos o son inciertos y no rutinizados los mecanismos, la oferta de servicios es excepcional o con alta especialización, y existe una imprevisibilidad radical acerca de los resultados de reclamos”.

Como bien puede observarse en la tabla 11, **entre las personas migrantes se observa un mayor nivel de formalización de los conflictos legales: el nivel más alto de formalización es 11 puntos más que el de los/as nativos/as (55.1% frente a 44.1%)**, superando además la media general del 47%. En contrapartida, la baja formalización entre la población no migrante (26.7%) es más marcada que entre los/as migrantes (20.3%), siendo 24.8% la media general. Estos datos pueden leerse a la luz de la decisión de la persona migrante al momento de accionar y su cálculo del costo-beneficio de transitar la etapa de movilización; también debería ser analizado desde su conocimiento de las instituciones a las que dirigir su reclamo.

También, esta “alta formalización” pone en cuestión la invisibilización de las personas migrantes, aunque esto puede estar relacionado con un estatus probablemente regular (de allí la baja incidencia en la encuesta de problemas por documentación) y con el carácter de trabajadoras “integradas”, de quienes forman gran parte de la muestra. Esto lleva a considerar que posiblemente al menos dos factores permiten sortear obstáculos en la etapa de movilización: la regularidad y el trabajo “integrado”.

Tabla 11. Porcentaje de personas que han experimentado un problema o conflicto legal en los últimos 2 años según lugar de nacimiento y según el nivel de formalización del principal problema mencionado.

	No migrante	Migrante
Alta Formalización	44,1%	55,1%
Media Formalización	29,2%	24,6%
Baja Formalización	26,7%	20,3%
Total	100,0%	100,0%
Base	1054	69

Fuente: PNUD ARG21P06 – ODSA/UCA Encuesta de la Deuda Social Argentina Agenda para la Equidad 2022. Base ponderada 1124, Respondentes de 18 años o más, que se han visto implicados en alguna controversia en los dos últimos años.

Conclusiones

Este capítulo buscó contribuir a un balance de los casi 20 años de la ley de migraciones desde una perspectiva de acceso a justicia a la luz de los resultados de la medición del ODS 16.3.3 de la Agenda 2030 en Argentina liderada por el PNUD. Ello, a partir de realizar una primera sistematización de literatura del acceso a la justicia de las personas migrantes, identificando los obstáculos comunes y particulares que presentan los estudios disponibles en Argentina.

Luego se desglosó la información disponible en el informe “Justicia y Desarrollo Sostenible” del PNUD, para la población migrante, con las limitaciones del caso por el tamaño de la muestra. Con todo, el porcentaje que representa el total migrante encuestado es similar a su representación en el total de población extranjera en el país. Otras similitudes tienen que ver con la mayoría de mujeres migrantes que declaran haber tenido conflictos legales (77%, según la encuesta), similar al casi 70% que acudieron por ejemplo a ATAJO en el periodo reseñado. Asimismo, el trabajo con este estudio permite aproximar recomendaciones para futuras mediciones del indicador global desde un enfoque diferencial, como ser incorporar como criterio de agregación la existencia o no de acuerdos de residencia entre países de origen y la Argentina (ya sea de carácter bilateral o regional) que faciliten u obstaculicen el acceso a la regularidad migratoria y documentaria y, con ella, a muchos otros derechos.

En este marco, se identificó que las personas migrantes declararon haber experimentado mayores problemas o conflictos legales que las personas nativas (23.1% frente a 19.4%) aunque a diferencia de otros estudios disponibles, los más referidos no fueron documentación o residencia. Este dato podría explicar por qué (una vez identificado) las tasas más altas de formalización del conflicto se dieron entre la población migrante y no entre la nativa: con la regularidad resuelta, esto allanaría el camino para acudir a instancias provistas por el Estado y, por otro lado, permitiría concentrarse en otras problemáticas que las aquejan (como cuestiones familiares o laborales), que se dan aun dentro del trabajo “integrado”. Con todo, el déficit de “capacidad de reconocimiento” de la dimensión legal, en términos de derechos, de un problema, es muy superior incluso al total general (84% frente a 77%), lo que nos sugiere las muchas necesidades en justicia que todavía quedan por saldar en términos de acceso al ejercicio efectivo de derechos de la población migrante en Argentina.

Si tenemos presente que el desarrollo sostenible es la articulación virtuosa entre gobernanza, crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, la dimensión de acceso a justicia es el hilo que enhebra toda la Agenda y, en el caso del nuevo indicador, permite abocarnos en el modo de identificación y de resolución de los problemas más frecuentes en la vida de las personas ya que incluyen temas de naturaleza civil, administrativa, comercial, tributaria, etc.

Desde PNUD, a propósito de los 20 años de la ley de migraciones se buscó impulsar una perspectiva de acceso a justicia que incluya una estrategia para fortalecer el desarrollo de evidencia sobre las necesidades en justicia de la población migrante. La dimensión de sostenibilidad de la Agenda 2030 nos desafía a analizar y diseñar políticas con enfoque diferencial en todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad si se desea lograr la promesa central: no dejar a nadie atrás.

Bibliografía

ACIJ, CELS e INECIP

2023, Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/acceso-a-la-justicia_open-societyfoundations.pdf

ATAJO (Dirección Nacional de Acceso a la Justicia)

2021, Informe estadístico sobre consultas efectuadas por migrantes (Pandemia). Comunicación personal, 31 de agosto de 2021.

Beade, A.

2015, "Operativizar derechos: actos y trayectos", en Elena Riegelhaupt (comp.), *Acceso a la Justicia. Vulnerabilidades, vulneraciones y vulnerados. Un mapeo de Entre Ríos y Santa Fe. Entre Ríos: EDUNER*, pp. 97-105.

Begala, S.

2014, "Cambios formales, condicionantes reales. Los migrantes y el acceso a derechos", *Temas de Antropología y Migración*, nro. 7, pp. 74-86.

Birgin, H. y Gherardi, N.

2008, "Introducción", en Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Colección Género, Derecho y Justicia nro. 6, México. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>

Bohmer, Martin et. Al

2004, *Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Un estudio en el Partido de Moreno*. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2089.pdf>

Bustamante, J.

2002, "La vulnerabilidad de los migrantes internacionales como sujetos de derechos humanos". Documento sobre Mejores Prácticas relativas a trabajadores migrantes. Disponible en: http://www.revistainterforum.com/espanol/pdfes/jorge_5Fbustamante_5Fvulner_5Fesp.pdf

Caro Zottola, L.

2013, *El acceso a la justicia en núcleos duros de pobreza del Norte Grande Argentino (2001-2010)*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Tucumán, 2013, mimeo.

Ceriani, P, Morales, D y Ricart, L.T.

2006, "Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina". En V. Abramovich V., A. Bovino, A. y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Buenos Aires: Del Puerto-CELS, pp.855-861.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

2016, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf> (2010), *Caso Velez Loor vs. Panama*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C nro. 218. Disponible en www.corteidh.cr

Corte Interamericana de Derechos Humanos

2003, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A nro. 18. Disponible en: www.corteidh.cr.

Debandi, N., Nicolao, J., y Penchaszadeh (Eds.)

2020, *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*. CONICET - Red de DDHH. <https://rid.unrn.edu.ar/bits-tream/20.500.12049/8237/1/2021%20Anuario%20Migratorio%20Argentino%202020%20con%20ISBN.pdf>

De Stefano, J.

2012, *Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos*, Buenos Aires: EUDEBA.

Domenech, E. y Pereira, A.

2017, "Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 58, pp. 83-108.

García, L.

2013, *Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad. Implementación y desafíos de una política migratoria basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010)*. Tesis doctoral, mimeo. Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires. 2016, "*Personas migrantes y acceso a la justicia. Notas para pensar una tutela judicial efectiva a partir de los casos judicializados de personas en situación de expulsión*". *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Nro. 15, pp. 21-46. Disponible en: <http://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/2890>

2016.b, “*Práctica y discurso de los operadores judiciales en sus decisiones de control migratorio: el caso de la justicia administrativa federal en la Ciudad de Buenos Aires*”, Estudios Socio-Jurídicos, vol. 18 nro.1, enero-junio 2016. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewFile/4412/3183>

García, L, y Maiarota, N.

2023, “*Al final quienes más necesitaban no recibieron*”. Acceso de personas migrantes y refugiadas al Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina durante la pandemia por COVID19 (2020-2021). Odisea. Revista de Estudios Migratorios. Nro. 10, en prensa.

González Morales, F.

2022, Las barreras al acceso a la justicia de las personas en contexto de movilidad. En Naciones Unidas (Comité de Trabajadores Migratorios)- Sin Fronteras y Comité Internacional de la Cruz Roja (2022), Acceso a la Justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas a protección internacional en las Américas. Ciudad de México: CICR, pp. 17-22. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/acceso-la-justicia-de-las-personas-migrantes-refugiadas-y-otras-sujetas-de-proteccion>

Gramatikov, M.

2008, “Weighting justice: constructing an index of access to justice”, TISCO Working paper series on civil law and conflict resolution systems, nro. 10/2008, 28 pags. Disponible en: https://pure.uvt.nl/portal/files/1085372/Gramatikov_Lasminarayan_weighting_justice_footnotes_090305.PDF

IDL (Instituto de Defensa Legal) y DPLF (Due Process of Law Foundation),

Obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas. Informe presentado por DPLF e IDL ante el Comité Jurídico Interamericano de la OEA Disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/obstaculos-para-el-acceso-la-justicia-en-las-americas>

IPPDH y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

2013, Informe Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/informe-acceso-a-derechos-de-migrantes-en-la-provincia-de-buenos-aires/>

Jaramillo Fonnegra, V.

2023, Acceso a la justicia. En C. Zunino y V. Tripp (coord.), Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje. Córdoba: Teseo Press.

Jímenez Mayor, J. y Alarcon Velasco, N.

2020, Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana. Diagnóstico regional y buenas prácticas. Serie aprendizajes en cohesión social. Colección Eurosocial nro. 15.

La Rosa Calle, J.

2008, “La jurisdicción alternativa como mecanismo de acceso a la justicia”, Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, nro. 3, Quito, enero 2008, pp. 104-109.

Lista, C. y Begala, S.

2001, “Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia : condicionamientos objetivos y subjetivos”, Anuario del CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, nro. 5, Córdoba. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cijs-unc/20110806020444/sec5003j.pdf>

Mayo, M.

2013, “Providing Access to justice in disadvantaged communities: commitments to welfare revisited in neo-liberal times”, Critical Social Policy, Vol. 33, nro. 4, pp. 2-21.

Méndez, J.

2000, “El acceso a la justicia. Un enfoque desde los derechos humanos”. En José Thompson (coord.), Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

Ministerio Público de la Defensa

2011, El acceso a la justicia como política pública de alcance universal. Disponible en: <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=3859>

Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas

2000, Resolución A/RES/54/166 sobre “Protección de los migrantes” de 24 de febrero de 2000. Disponible en: https://www.ion.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/54/A_RES_54_166_es.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2022, *Movimientos migratorios recientes en América del Sur. Informe anual 2022. Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM)*. OIM. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oim_fem_informe_anual_2022.pdf

Penchaszadeh, A. P.

2021, De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. *Colombia Internacional*, 106, 3-27. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>

Penchaszadeh, A. P., Nicolao, J., & Debandi, N.

2022, Impacto laboral y económico de la pandemia por Covid-19 sobre la población migrante en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22(1). Disponible en: <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/1014>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2023, *Justicia y desarrollo sostenible: El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza*. PNUD, Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>
(2005), *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/2789>

Riegelhaupt, E. (comp.).

Acceso a la Justicia. Vulnerabilidades, vulneraciones y vulnerados. Un mapeo de Entre Ríos y Santa Fe. Entre Ríos: EDUNER

Sandefur, R.

2008, "Access to civil justice and race, class and gender inequality", *Annual Review of Sociology*, nro. 34, pp. 339-358. Disponible en: <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>

Sandefur, R. y Albiston, C.

2013, "Expanding the empirical study of Access to Justice", *Wisconsin Law Review*, pp. 101-120. Disponible en: <https://www.law.berkeley.edu/php-programs/faculty/facultyPubsPDF.php?facID=4364&pubID=22>

Sijniensky, R.

2022, El acceso a la justicia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas: estándares interamericanos. En Naciones Unidas (Comité de Trabajadores Migratorios)- Sin Fronteras y Comité Internacional de la Cruz Roja (2022), *Acceso a la Justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas a protección internacional en las Américas*.

Ciudad de México: CICR, pp. 64-69. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/acceso-la-justicia-de-las-personas-migrantes-refugiadas-y-otras-sujetas-de-proteccion>

Vigoriti, V.

2008, Acceso a la justicia, sistemas alternativos de resolución de conflictos, perspectivas. *Anuario de Justicia alternativa*, nro. 9, pp. 119-132.

Registro Nacional de las Personas de la Argentina (RENAPER)

2022, *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER, 2022*. Dirección Nacional de Población. Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf

Anexo: Apartado metodológico

En el artículo se trabajó con el análisis de las siguientes variables:

Lugar de nacimiento: Identifica si la persona encuestada es migrante o no migrante.

Tenencia de problemas o conflictos legales: Identifica si la persona respondiente o alguien del hogar ha tenido en los últimos dos años, algún problema relacionado con 1) Problema por separación o divorcio, régimen de visitas, tenencia o cuota alimentaria o sucesión; Problemas laborales por remuneración, despido, trabajo no registrado, sanciones o acoso 2) laboral; 3) Desalojo, alquiler, expensas, hipoteca, litigios con vecinos, falta de vivienda; 4) Deudas de dinero que no haya podido pagar o cobrar, como préstamos, tarjetas, garantías, créditos; 5) Problemas con trámites de jubilación, pensión, subsidio, ayuda social; 6) Pedido de coimas o de favores para algún trámite u otro motivo; 7) Problemas con trámites personales (DNI, discapacidad, residencia, ciudadanía); 8) Problemas con los servicios de luz, agua, gas, residuos, internet; 9) Problemas de contaminación por fábrica, basural, espejo de agua, arroyo o napa; 10) Falta de escuelas, de vacantes u otros problemas de trámites escolares; 11) Problemas de acceso a medicamentos, tratamiento, atención médica, o mala praxis; 12) Discriminación debido a su color de piel, condición física, discapacidad, religión, género o condición económica; 13) Problemas para el acceso a una alimentación sana y suficiente; 14) Violencia, amenaza o abuso policial o de fuerzas de seguridad; 15) Haber sufrido lesiones físicas, un abuso sexual o amenazas; 16) Haber sufrido robo violento o accidente de tránsito.

Sexo: identifica el sexo del encuestado (varón-mujer)

País de nacimiento: Identifica el país donde nació la persona encuestada. Cabe aclarar que, como las personas nacidas en otro país pueden realizar el trámite de naturalización (ya sea vía solitud de Carta de Ciudadanía o por opción), bajo la categoría “migrante” podrían encontrarse personas nacionales, es decir, argentinas.

Nivel socioeconómico: Identifica niveles socio-económicos de pertenencia a partir del capital educativo del/de la jefe/a de hogar, el acceso a bienes durables del hogar, la tasa de empleo del hogar y la condición residencial de la vivienda.

Nivel de estudios: Identifica el máximo nivel educativo alcanzado por la persona encuestada.

Condición de pobreza e indigencia: Clasifica a los hogares de acuerdo a su situación de pobreza por ingresos, según se encuentren debajo del umbral del ingreso monetario necesario para adquirir en el mercado el valor de una Canasta Básica Alimentaria (CBA); o bien por debajo del umbral del ingreso monetario necesario para adquirir en el mercado el valor de una canasta de bienes y servicios (Canasta Básica Total o CBT) y por arriba del umbral de la Canasta Básica Alimentaria (CBA); o bien con ingresos que superan el valor monetario de la Canasta básica Total correspondiente a ese hogar.

Tipo de urbanización del punto muestra: Identifica si el punto muestra donde fueron muestrados los encuestados es una villa/asentamiento.
Estrato socio-ocupacional: Identifica el estrato de pertenencia de los hogares a través de la condición, tipo y calificación ocupacional, fuente de ingresos, las funciones de autoridad y el nivel de protección social logrado por el principal sostén económico del grupo doméstico.

Nivel de formalización de los problemas: Mide el Nivel de Formalización- Institucionalización-Rutinización Legal Tradicional (Alta Formalización: mecanismos formales establecidos, rutinizados, y previsibles acerca de las condiciones de éxito o resultado de los reclamos; amplia oferta de servicios del mercado de la abogacía /Media Formalización (mecanismos formales poco establecidos o de escasa institucionalización, previsibilidad estructural relativa acerca del resultado de los reclamos; oferta de servicios escasa en cantidad y/o calidad / Baja Formalización (mecanismos inciertos, no rutinizados, oferta excepcional, o de alta especialización, etc., imprevisibilidad radical acerca de los resultados de reclamos)

Discriminación: Identifica si el problema legal mencionado por la persona encuestada fue causado o agravado por una cuestión de discriminación en su contra.

Confianza en el estado: Identifica el grado de confianza que le genera el Estado Nacional a la persona encuestada.

Para mayor información sobre los aspectos metodológicos del estudio en comentario, véase: PNUD (2023) JUSTICIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE. El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza. <https://www.undp.org/es/argentina/justicia-y-desarrollo-sostenible>.