



Universidad Nacional de Lanús
Centro de Derechos Humanos

Síntesis del Proyecto de investigación
“Niñez, Migración y Derechos Humanos en la Argentina”

Introducción

En el presente documento se presenta un breve resumen del trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación “Niñez, Migración y Derechos Humanos en la Argentina”, desarrollado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, en convenio con la Oficina de Argentina del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. En este marco, se analizan las iniciativas llevadas a cabo en la segunda etapa de este proyecto de investigación –ejecutado desde finales de 2010 hasta el presente-, implementadas a partir de las recomendaciones y conclusiones de la primera fase, en la cual se elaboró el *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones (25.871)* (en adelante el Estudio).

A partir de este Estudio fue posible diseñar un diagnóstico sobre el impacto de la nueva ley migratoria –en vigencia a partir del mes de enero de 2004- en los derechos de la niñez migrante, identificando importantes avances normativos en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes, al tiempo que se observaron desafíos concretos con el objeto de avanzar en los niveles de protección de derechos de la niñez migrante en la Argentina.

Sobre la base de las conclusiones del estudio realizado, se efectuaron una serie de recomendaciones, dirigidas a profundizar los niveles de protección de los derechos de la niñez en el contexto de la migración en Argentina. Las mismas se han estructurado de la siguiente manera: I Coordinación Interinstitucional; II Difusión de la Ley 25.871 y los derechos de la niñez; III Adecuación Normativa; IV Acceso a derechos; y V Integración social y combate a la xenofobia.

En seguimiento a estas recomendaciones, desde 2011 hasta el presente se han implementado algunas de estas iniciativas, poniendo en marcha la experiencia de articulación de tres mesas de trabajo intersectoriales e interinstitucionales sobre niñez y migración. Esta práctica ha resultado sumamente relevante y enriquecedora, así como un desafío clave para lograr una efectiva realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes (en adelante NNA). En estas mesas se ha trabajado principalmente en la articulación de acciones de incidencia para lograr la reforma de normas, políticas y/o prácticas, de acuerdo con los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

De esta manera se hace llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos estas páginas, a los fines de poner en conocimiento los hallazgos principales en materia de niñez migrante que hemos identificado en el marco de este proyecto de investigación, en particular en temas vinculados a los de esta Opinión Consultiva. Al respecto, consideramos que estas experiencias y reflexiones pueden ser de interés para la Corte Interamericana en ocasión de esta Opinión Consultiva, ya que se analiza especialmente la importancia de incluir una perspectiva de niñez en las políticas migratorias, poniendo especial atención en el principio del interés superior del niño, y los desafíos de implementación que ello supone.

En la sección primera del presente documento se analiza el marco normativo, señalando los principales avances en materia de reconocimiento de derechos que significó la sanción de la nueva ley migratoria (No. 25.871). En el apartado segundo se destaca la falta de perspectiva de la niñez en la política migratoria que se pudo identificar en la investigación realizada; en el tercero se describen sucintamente las recomendaciones del Estudio; y por último, se analizan las iniciativas implementadas desde un enfoque inter-institucional.

I. Marco Normativo: Avance en el reconocimiento de derechos de la población migrante a partir de la sanción de la nueva ley migratoria

En el mes de diciembre de 2003, el Congreso Nacional de la República Argentina sancionó la ley de migraciones No. 25.871, la cual entró en vigencia en el mes enero del año 2004. Esta normativa supuso un cambio fundamental en el enfoque de la política migratoria del país. De la ley 22.439¹ que concebía a las personas migrantes como una amenaza a la seguridad nacional y que se caracterizaba por contener severas restricciones respecto de los derechos debido a la situación migratoria de la persona, se pasó a una nueva legislación que recoge una nueva perspectiva basada en un enfoque de derechos.

¹ Sancionada el 23 de marzo de 1981, durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983).

La normativa anterior establecía serias restricciones para el ingreso, admisión y radicación de personas extranjeras, a la vez que otorgaba amplios ámbitos de discrecionalidad a las autoridades migratorias a fin de proceder a la expulsión de aquellas personas. Asimismo la ley anterior imponía la obligación -a empleados y funcionarios públicos- de actuar como agentes de control migratorio al solicitar el Documento Nacional de Identidad –DNI- argentino, y, en caso de irregularidad, denunciar a la persona ante la Dirección General de Migraciones. Ello derivaba por un lado, en el inicio de acciones de expulsión, y por el otro, en que las personas migrantes no se acercaban a dichos organismos, con la consecuente afectación de sus derechos fundamentales.

Respecto de la niñez migrante, una de las vulneraciones de derechos que afectaba directamente a los hijos e hijas de migrantes, se derivaba de la actuación de algunas delegaciones del Registro Civil que se negaban a inscribir el nacimiento de dichos niños en razón de la condición migratoria de los padres. Al mismo tiempo, la expulsión de padres sin considerar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y en particular el derecho a la vida familiar, era una medida que aplicaba repetidamente Migraciones. A ello se le sumaba, los perjuicios que suponía para el desarrollo y protección de la niñez la circunstancia de encontrarse en situación migratoria irregular, sin poder acceder a una regularización.

En este sentido, la ley de migraciones No. 25.871 significó un cambio muy positivo en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Ello supuso, directa e indirectamente, un avance sustantivo respecto de los derechos de NNA migrantes, así como en los hijos e hijas de inmigrantes que habitan en el país. Junto con la ley de protección de la infancia (No. 26.061, de 2005), se conformó una nueva perspectiva basada en el enfoque de derechos, tanto en materia de niñez como de políticas migratorias.

La nueva ley migratoria ha incluido una serie de artículos que aseguran las garantías de debido proceso en el marco de los procedimientos migratorios, en especial en materia de expulsión y detención. Así, se han incorporando recursos administrativos y judiciales, previendo la asistencia jurídica gratuita en casos de migrantes carentes de recursos, y se elimina el deber de denunciar la irregularidad migratoria. En cuanto a la detención, ésta sólo puede ser determinada por una autoridad judicial, y el principio general es que las personas migrantes no pueden ser detenidas durante la tramitación de un procedimiento de expulsión, siendo que únicamente se podría disponer para la ejecución de la decisión final del proceso.

Por otra parte, el artículo cuarto de la ley garantiza el derecho a migrar sobre la base de los principios de igualdad y universalidad, al tiempo que el artículo sexto reafirma y

profundiza la igualdad entre nacionales y extranjeros prevista en la Constitución Nacional.² La Ley 25.871 ofrece además un marco jurídico protector de la infancia migrante o los hijos de migrantes, tanto para permitir su ingreso y residencia al país como para evitar que algunas decisiones (por ejemplo, la expulsión) impliquen la separación de la familia. El criterio de radicación por familia facilita el acceso a la residencia de la niñez migrante y/o de sus padres (art. 22 de la ley y el reglamento) y constituye también un aspecto verdaderamente favorable en la protección de los derechos de niños/as migrantes y los hijos e hijas de las personas migrantes.³

Asimismo, la ley migratoria significó un cambio fundamental en relación al derecho a la educación y a la salud de los/as migrantes. El artículo séptimo⁴ y el artículo octavo⁵ de la ley 25.871 reconocen estos derechos a todas las personas, prohibiendo expresamente su negación o restricción con base en la irregularidad migratoria, a la vez que reemplazan la obligación de los organismos públicos de denunciar ante las autoridades migratorias la irregularidad, dispuesta en la ley anterior. La nueva ley dispone el deber de los establecimientos educativos y sanitarios de brindar orientación a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. De esta manera, el derecho a la salud y a la educación se garantiza sin restricción alguna, y los efectores de la salud y de la educación no pueden realizar ninguna clase de control migratorio, ni discriminación en razón de la condición migratoria irregular de la persona.

II. Ausencia de una perspectiva integral de niñez en la normativa migratoria

Al tiempo que se observan avances en relación a la protección de los derechos de la niñez migrante en la Argentina, se identifican dificultades y cuestiones pendientes. Algunas, de

² El artículo 6 de la Ley 25.871 dispone “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”.

³ El artículo 10 de la Ley 25.871 establece “El Estado garantizará el derecho a la reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes”. En el mismo sentido, el artículo 22 de la misma ley dispone: “Se considerará “residente permanente” a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres. A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero se les reconoce la condición de residentes permanentes. Las autoridades permitirán su libre ingreso y permanencia en el territorio”.

⁴ Art. 7 Ley 25.871. “En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”.

⁵ Art. 8 Ley 25.871. “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”.

carácter general, como las siguientes: a) la falta de adecuación normativa de otras leyes, decretos, resoluciones administrativas que sigue sin ajustarse al cambio que exige la ley migratoria; b) la inexistencia generalizada de políticas dirigidas a difundir la ley y los derechos de las personas migrantes; c) Ausencia de capacitación a funcionarios y empleados encargados de aplicar la ley de migraciones; y e. obstáculos en la implementación de las políticas públicas destinadas a garantizar estos derechos. Otros, relativos directamente a la niñez, como la ausencia de principios específicos respecto a los derechos de la niñez en la propia ley migratoria

En la invisibilización de la cuestión de la infancia, uno de los aspectos más notorios es la ausencia del principio de todo NNA a ser oído -principio central de la Convención de Derechos del Niño-, el cual no parece haber sido especialmente considerado al momento de diseñar los procedimientos migratorios (admisión, residencia, expulsión), de modo de asegurar la participación de NNA en los procesos que los afecten, como podría ser procedimientos donde se decidan su propia situación e incluso la eventual expulsión de sus padres o de toda la familia. Por supuesto, de allí no se deduce que en la práctica ese derecho no se pueda garantizar, pero indudablemente una protección expresa en la ley contribuiría sustancialmente al diseño de mecanismos que aseguren su ejercicio en todos los procedimientos que corresponda, de acuerdo con la edad y madurez del niño o niña.

A su vez, la ley migratoria no hace ninguna alusión a la posible intervención de autoridades u organismos en materia de infancia, para su participación –de manera exclusiva o en coordinación con la Dirección de Migraciones– en casos relativos NNA migrantes. Esta ausencia, tanto en la ley como en el decreto reglamentario, puede repercutir en la falta de un enfoque centrado en la niñez (y sus derechos) en el diseño y ejecución de medidas, resoluciones, programas de trabajo que, relativos a la temática migratoria, impacten en los derechos de la niñez.

En cuanto a elementos no contemplados en la legislación (desde un enfoque de la niñez) llama la atención que, entre los principios de derechos humanos que han sido incorporados a la ley migratoria (como el principio *pro homine* –artículo 28– y el principio de no discriminación –artículo 13–), no haya sido incluido el **principio de interés superior del niño**. Este principio esencial para la protección de la niñez debe guiar el diseño y la ejecución de cualquier política pública que pueda afectar los derechos de niños y niñas.

Es por ello que, a pesar de los importantes avances normativos en relación al reconocimiento de derechos, se debe destacar la ausencia de enfoques que de manera expresa atiendan las circunstancias específicas de la niñez migrante. Y en el mismo sentido, se

constató que la nueva ley de protección integral de la infancia, no hace alusión alguna a la niñez migrante, lo cual refuerza la invisibilidad y contribuye a la falta de adecuación de las políticas y las prácticas que afectan a NNA migrantes.

Sobre este aspecto, en el Estudio se identifica la gravedad sobre las prácticas de denegación de entrada a grupos de personas en puestos fronterizos.⁶

“(…) Cabe señalar que es preciso prestar más atención a prácticas de denegación de entrada a grupos de personas en puestos fronterizos que, al no contar con resoluciones individualizadas, podrían suponer un accionar contrario a la ley. En particular, cabe llamar la atención a hechos difundidos por los medios de comunicación, por los cuales se divulgó que diversos niños de origen haitiano, junto con adultos de la misma nacionalidad, habían sido rechazados en la frontera entre Argentina y Bolivia (La Quiaca-Villazón). En efecto, en febrero de 2010, pocas semanas después del terremoto que asoló a Haití, decenas de personas haitianas (en su mayoría, mujeres y niños, según las notas de prensa) fueron rechazadas en la frontera. De acuerdo a la información difundida sobre estos hechos, las autoridades migratorias de la provincia habrían señalado que **“esas personas no tenían la documentación en regla, más allá de que algunos tenían pasaporte, pero los menores de edad no poseían permiso de sus padres o de parientes para llegar al país”** y que la Dirección Nacional de Migraciones habría emitido un comunicado que indicaba que la prohibición de ingreso se debió a que el grupo no cumplía con los “requisitos migratorios”. Sobre esta situación (...) lo que nos interesa destacar es que de la información divulgada se evidencia una notable ausencia de una perspectiva de niñez. La presencia de niños no acompañados o separados de sus padres en una frontera internacional, sin contar con una eventual autorización de sus padres o tutores, no parece ser una razón legítimamente suficiente para rechazar su ingreso al país....”⁷

Al respecto, un verdadero enfoque de la niñez en las políticas migratorias, que incluya el principio de interés superior como un elemento fundamental de la decisión a adoptar, hubiera exigido una respuesta radicalmente diferente que contemplara, al menos, los siguientes aspectos: atención individual de cada NNA por parte de autoridades de infancia y especialistas en niñez; realización de una evaluación particular de cada NNA mediante un debido proceso, incluyendo su derecho a ser oído, el derecho a contar con un tutor y, eventualmente, a un representante legal; una resolución por escrito que acredite

⁶ “Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones (25871”, UNLa-UNICEF. Página 54-55. (Año 2010)

⁷ www.migraciones.gov.ar/lib/consultas_infomig/verPdf.php?pk=AAAI4LAAVAAAUi/AAN&o=infomig&n=Art%EDculo&f=06/02/2010, en línea, 5 de agosto de 2010.

debidamente que la denegación de entrada al país protege el interés superior del niño. De acuerdo a los estándares internacionales de protección de derechos humanos, el derecho al debido proceso y el derecho a ser oído, son fundamentales para lograr un efectivo ejercicio de derechos de la niñez, los cuales no pueden ser dejados de lado en ningún momento, menos aún en el contexto de la migración, oportunidad en la cual los niveles de vulnerabilidad son tan preocupantes.

Por estas razones, la normativa migratoria, así como su reglamentación y disposiciones que facilitan su aplicación, deberían ser examinadas a la luz de la Convención de Derechos del Niño y la ley de protección integral de la infancia –Ley 26.061-, a fin de asegurar una perspectiva de niñez que permita garantizar los derechos de los niños migrantes e hijos de migrantes. Entre otras cuestiones, se debería garantizar expresamente la aplicación del interés superior del niño en todos los casos sobre niñez migrante, así como el respeto del principio no detención de niños/as por su estatus migratorio o el de sus padres, y asegurar la no expulsión de niños migrantes a través de medidas de naturaleza punitivas.

En este sentido, resulta oportuno mencionar que durante más de 25 años, la Resolución 2895/1985 de la Dirección Nacional de Migraciones avalaba esta práctica de denegación de ingreso en frontera y en controles portuarios de NNA migrantes no acompañados.

Recién en diciembre de 2011, ocho años después de la sanción de la nueva ley migratoria, entró en vigencia la Disposición 2656/2011 que prevé que a los niños y niñas extranjeros menores de 14 años que no cuenten con autorización para el ingreso al país, se les otorgará una autorización provisoria de permanencia y deberán ser puestos a disposición de la autoridad con competencia en materia de niñez a los fines de su guarda provisoria.⁸ Sin embargo, aún no se cuenta con información sobre la eficacia en la implementación de esta norma. Es decir, si bien, esta reforma normativa implica un claro avance en materia de reconocimiento de derechos de NNA migrantes no acompañados, es preciso articular acciones de monitoreo e incidencia a los fines de verificar el efectivo cumplimiento de esta disposición.

⁸ Disposición 2656 del 6 de octubre de 2011. DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES. ARTICULO 9º.- “En caso de que el menor: a) No porte autorización de quien o quienes ejercen la patria potestad para ser acompañado o aguardado por un tercero; o b) A pesar de portar la autorización mencionada en el inciso anterior, no sea efectivamente acompañado o aguardado por el tercero que conste en la autorización. Se procederá a: 1) **Otorgarles una Autorización Provisoria de Permanencia**, de conformidad con lo normado por el artículo 35 de la Ley Nº 25.871: cuando se trate de extranjeros residentes transitorios, se dará intervención a las autoridades de seguridad con jurisdicción en el lugar de ingreso, para que informe de esta circunstancia a la autoridad judicial con **competencia en minoridad**, quien resolverá en consecuencia, labrándose acta de entrega que como ANEXO II forma parte de la presente. 2) Perfeccionar el ingreso al país cuando se trate de argentinos, extranjeros residentes permanentes o temporarios o residentes precarios, dándole intervención a las autoridades de seguridad con jurisdicción en el lugar de ingreso para que informe de esta circunstancia a la autoridad judicial con competencia en minoridad”.

La nueva disposición de la DNM fue consecuencia de la elaboración, por parte de distintos organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, a fines de 2011, del *“Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo”*⁹, cuyo objetivo es garantizar un mecanismo coordinado de intervención y respuesta frente a los casos de NNA no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo, definiendo, a partir de un enfoque de protección de derechos de la niñez, los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en su atención.

Este Protocolo se encuentra en la etapa inicial de implementación, es decir, en el diseño de las políticas necesarias para su efectiva aplicación. El objetivo del mismo es la coordinación de pautas de actuación de los distintos organismos que lo suscriben garantizando la comunicación entre los actores para poder aplicar los recursos disponibles.

Este trabajo conjunto representa sin duda, un avance muy significativo, no obstante lo cual, parecería en principio estar solamente destinado a aquellos NNA que buscan protección internacional o asilo.

Por ello, en el marco de este proyecto de investigación, específicamente desde la mesa de trabajo intersectorial sobre adecuación normativa, niñez y migración –que más adelante se explicará-, se está trabajando en el seguimiento de este Protocolo con el fin de participar en el diseño de las políticas que implican la implementación del mismo. Asimismo, el Protocolo dispone que *“Dado que, en la actualidad, no existe disponible en los pasos fronterizos personal de los órganos de protección local, la DNM –Dirección Nacional de Migraciones- se compromete a arbitrar todas las medidas necesarias para colaborar en la identificación de niños con necesidades de protección, en particular cuando los mismos se encuentren indocumentados o deficientemente documentados y no acompañados o separados.”*

III. Recomendaciones del *“Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones (25.871)”*

A continuación se resumen las principales recomendaciones realizadas en el marco del *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones (25.871)*.

i) **Coordinación Interinstitucional:** La efectiva implementación de la ley de migraciones, y particularmente de los derechos de las personas migrantes y sus familias, así

⁹ El texto del Protocolo se encuentra disponible en la página web de la Defensoría General de la Nación: <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/protocolo-para-los-ni-os-no-acompa-ados-o-separados-de-sus-familias-en-busca-de-asilo-953>

como en particular de los derechos de la niñez (migrantes e hijos de migrantes) requiere, el diseño de políticas y prácticas que permitan un diálogo e interacción permanente entre una amplia gama de organismos públicos a diferente nivel. En este sentido, es oportuno efectuar las siguientes recomendaciones:

a) El Estado Nacional debe promover iniciativas dirigidas a asegurar que todas las provincias implementen plenamente la ley 25.871. b) Los Estados provinciales deben diseñar mecanismos para asegurar que la ley de migraciones sea plenamente implementada en todos los municipios de su jurisdicción. c) En particular, los organismos públicos de áreas claves para el acceso a derechos (ministerios de salud, educación, registro civil, etc.) deben coordinar iniciativas entre sus referentes nacionales, provinciales y municipales, a fin de difundir y garantizar los derechos de migrantes, así como capacitar a los efectores. d) Asimismo, los organismos competentes del Poder Ejecutivo (a nivel nacional, especialmente el Ministerio del Interior; a nivel provincial, desde las propias gobernaciones), en coordinación con otros, debería diseñar propuestas dirigidas a los poderes legislativos correspondientes, a fin de proponer los cambios normativos necesarios para su adecuación con la ley de migraciones, y tratados de derechos humanos como la Convención de Derechos del Niño y la Convención de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios. e) El Estado Nacional debe promover iniciativas por parte de los Estados de origen de los y las migrantes (en ámbitos bilaterales y multilaterales), dirigidas a facilitar el acceso a la documentación de identidad de sus nacionales que habitan o desean habitar en Argentina.

ii) **Difusión de la ley 25.871 y los derechos de la niñez:** Una de las conclusiones principales de la investigación es la preocupación en torno a la ausencia de políticas de Estado dirigidas a difundir el contenido de la nueva ley de migraciones, en particular de los derechos de la población migrante, así como a la capacitación y sensibilización a los organismos encargados de aplicar la ley. Esto se traduce en prácticas que restringen o deniegan el acceso a derechos que la normativa reconoce a todas las personas, con independencia de su nacionalidad o su status migratorio.

Con el objeto de difundir el contenido de la ley de migraciones, particularmente los derechos de las personas migrantes y las obligaciones de los organismos públicos, se recomienda desde el Estado –nacional, provincial y municipal- la puesta en marcha de campañas de difusión sobre los derechos de los/as migrantes y el diseño de programas de capacitación de funcionarios y empleados públicos de diferentes áreas, en temas de derechos humanos, en general, y de migrantes y niñez, en particular.

iii) **Adecuación Normativa:** A pesar del cambio de la ley de migraciones, aún resta una importante cantidad y variedad de normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones) que,

contradiendo la ley 25.871, establecen restricciones ilegítimas a los derechos de las personas migrantes, tanto en razón de su nacionalidad como de su condición migratoria. Por ello, es esencial poner en marcha una serie de iniciativas con el objetivo de promover la adecuación y coherencia en el marco jurídico vigente, cumpliendo no solamente con la ley de migraciones sino también con otras normas que reconocen derechos fundamentales a todas las personas (Constitución Nacional, Convención sobre Derechos del Niño, Convención de Derechos de Trabajadores Migrantes,).

Por esta razón, desde la mesa de adecuación normativa se analizaron las normas que regulan el acceso a la seguridad social –especialmente asignación universal por hijo y pensiones asistenciales no contributivas- que establecen exigencias mayores para personas migrantes. Asimismo, se analizó la situación de NNA no acompañados en fronteras, y se trabajó en materiales de difusión de la ley de migraciones.

iv). **Acceso a Derechos:** En relación estrecha con la ausencia de iniciativas de difusión y capacitación sobre derechos de las personas migrantes, en general, y de NNA en particular, y de la falta de acciones dirigidas a adecuar el marco jurídico vigente, el Estudio da cuenta de la existencia de prácticas que, contrariamente a lo establecido en la nueva ley de migraciones, suponen una restricción ilegítima a los derechos de los y las migrantes.

Esta circunstancia requiere el desarrollo de una serie de políticas destinadas a asegurar la implementación de políticas a través de prácticas respetuosas del marco de derechos humanos vigente. Por ello, se recomienda al Estado nacional y a las provincias a adoptar las medidas correspondientes para asegurar la efectiva y plena aplicación de la ley en todos y cada uno de los organismos de la administración pública. En igual sentido, deben hacerlo las máximas autoridades judiciales de cada jurisdicción, a fin de que los tribunales de justicia puedan conocer y aplicar, cuando corresponda, la ley de migraciones.

A su vez, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que impactan en los derechos de la población migrante (políticas migratorias, de infancia, salud, educación, etc.), los organismos competentes a nivel nacional, provincial y municipal, deben promover y facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, instituciones de apoyo y asistencia a migrantes, centros académicos, organismos internacionales, etc.

v) **Integración Social y Combate a la Xenofobia:** El acceso efectivo a los derechos por parte de todas las personas migrantes, incluido los niños y niñas migrantes e hijos de migrantes, requiere también de medidas a largo plazo que promuevan la integración social y la igualdad de derechos entre todos los habitantes del país.

En este sentido, se recomienda, a las autoridades educativas a nivel nacional y provincial, y en la Ciudad de Buenos Aires, que deben asegurar que en la currícula educativa esté incorporado, desde una perspectiva intercultural y de derechos, la cuestión de las migraciones, sus derechos, los efectos positivos sobre la sociedad de recepción y el desarrollo del país. Asimismo se sugiere la articulación de iniciativas de sensibilización sobre diversidad cultural, migraciones y derechos humanos, destinados no solo a organismos públicos sino a la sociedad en general; la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires deben profundizar el combate contra la xenofobia y el racismo contra las poblaciones extranjeras que la Argentina.

IV. Desafíos para la implementación de políticas públicas: Las Mesas de Trabajo Interinstitucionales sobre Niñez y Migración

A partir de la realización del Estudio, se identificó la importancia de trabajar desde una lógica interinstitucional sobre niñez y migración, con el fin de avanzar en los niveles de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la Argentina. Habiendo analizado los aspectos fundamentales que afectan a la niñez migrante en la Argentina, se resolvió trabajar en Mesas que aborden las siguientes cuestiones: 1) Educación, 2) Salud, y 3) Adecuación Normativa, Acceso a Derechos y Lucha contra la Xenofobia.

Es importante resaltar sobre esta experiencia de trabajo, que se logró reunir en un mismo espacio a organismos nacionales y de la Ciudad de Buenos Aires, investigadores, y personas que trabajan en la atención diaria, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de migrantes, organismos internacionales. En este marco, se han suscitado interesantes debates e intervenciones, analizando distintas posturas, intercambiando opiniones. Las reuniones de estas mesas de trabajo han sido muy enriquecedoras para identificar nuevos obstáculos o impedimentos en el acceso a derechos de la niñez migrante, así como para compartir experiencias sobre casos que reciben los organismos públicos y organizaciones sociales, analizar posibles soluciones, y proponer diferentes formas de resolución de estos casos. De esta manera, el espacio de las mesas ha cobrado especial interés para las instituciones que las conforman, advirtiendo sobre las distintas instancias y los diferentes organismos a los que pueden acudir para plantear determinada situación de impedimento de acceso a derechos.

Asimismo, en muchos organismos públicos se logró *“instalar el tema en agenda”*, es decir, poner a consideración de las autoridades competentes la necesidad de modificar normas o prácticas, por ejemplo, presentándole los argumentos tratados en la mesa. Es preciso tener en cuenta que lograr la revisión de una norma es un trabajo que implica todo un proceso de discusión y diálogo con las autoridades competentes. Con este objetivo, se logró convocar a las

reuniones de las mesas a coordinadores de áreas, y se hicieron llegar comunicaciones a determinadas Secretarías de los Ministerios, para lo cual fue fundamental la iniciativa, la participación y el apoyo de cada una de las instituciones que conforman las mesas.

De igual forma, teniendo en cuenta el interesante trabajo que se ha venido desarrollado en el marco de las mesas de trabajo sobre niñez y migración, es destacable analizar la posibilidad de replicar la experiencia de las mesas intersectoriales e interinstitucionales en las provincias, con el fin de elevar los niveles de protección de derechos de los niños/as migrantes en todo el país, dado su carácter federal- y fortalecer la capacitación a funcionarios públicos de los tres poderes del Estado.

A continuación se destacan los principales temas tratados en cada una de las mesas de trabajo sobre niñez y migración.

Mesa sobre Adecuación Normativa, Niñez y Migración

En el marco de la mesa sobre adecuación normativa, acceso a derechos y lucha contra la xenofobia, se planteó la preocupante situación de niños y niñas migrantes no acompañados, quienes en muchas oportunidades son rechazados en la frontera. Sobre este aspecto, se planteó que, si bien, tanto la ley migratoria No. 25.871¹⁰ como su Decreto Reglamentario No. 616/2010¹¹, disponen que en todos los casos – tanto expulsiones como rechazos en frontera- se le debe dar intervención a la Defensoría General de la Nación, en la mayoría de los casos esto no ocurre, quedando circunscripta la intervención de la citada defensoría a los casos de expulsión, pero no a los casos de rechazos en frontera, los cuales se concretan sin la debida intervención de la debida asistencia jurídica.

Por otro lado, desde la mesa de adecuación normativa se analizaron aquellas normativas que regulan el acceso a la seguridad social, tales como la Asignación Universal por Hijo y a las pensiones asistenciales no contributivas. La regulación de este programa se contradice claramente con los principios de igualdad de trato y no discriminación establecidos en la ley de migraciones, al distinguir entre nacionales y extranjeros en el acceso a la

¹⁰ Ley 25.871. Artículo 86. — Los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos, tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen o a la expulsión del territorio argentino. Además tendrán derecho a la asistencia de intérprete/s si no comprenden o hablan el idioma oficial. Las reglamentaciones a la presente, que en su caso se dicten, deberán resguardar el ejercicio del Derecho Constitucional de defensa.

¹¹ Decreto No. 616/2010, Artículo 86.- La DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES, ante el planteo que efectúe un extranjero, dará inmediata intervención al MINISTERIO PUBLICO DE LA DEFENSA, disponiendo la suspensión de cualquier trámite y de los plazos en curso en las actuaciones administrativas, hasta que el referido Ministerio tome intervención o el interesado reciba la asistencia jurídica necesaria para la salvaguarda de sus intereses.

asignación universal por hijo. A su vez el régimen de pensiones no contributivas o asistenciales, si el peticionante es extranjero se exige además de la acreditación de una situación de extrema vulnerabilidad social, el requisito de contar con un mínimo de residencia en el país.

Mesa sobre Salud, Niñez y Migración

En las reuniones de esta mesa se consensuó en que uno de los principales obstáculos que les presentan los servicios de salud a los/as migrantes es la exigencia de la presentación del DNI en los centros de salud, lo cual demuestra un claro desconocimiento de la normativa migratoria y de las obligaciones previstas en la ley, por parte de los efectores de la salud, es decir, médicos, enfermeros/as, personal administrativo, etc. Al mismo tiempo, se observó la ausencia de mecanismos que garanticen un abordaje intercultural a los servicios de salud, lo cual claramente limita el ejercicio de este derecho por parte de los/as migrantes.

Desde esta mesa se organizaron dos encuentros sobre salud y migración, en los cuales se contó con la asistencia de asociaciones de migrantes, efectores de la salud, distintas áreas del ministerio de Salud de la Nación y de la Secretaría de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros. Al mismo tiempo, se analizaron aquellas normativas que obstaculizan el acceso a la salud por parte de niños o niñas migrantes e hijo/as de migrantes, y se iniciaron acciones de diversa índole para su reformulación.

Mesa sobre Educación, Niñez y Migración

Desde la mesa sobre “Educación, Niñez y Migración”, se puso en conocimiento al Consejo Federal de Educación¹² sobre la conformación de este espacio de diálogo, así como los aspectos que deberían ser incluidos en la agenda del Consejo, con el fin de mejorar el acceso a la educación de la niñez migrante, tales como la capacitación, formación y concientización de funcionarios, docentes y empleados públicos, y el personal administrativo del área de la educación, sobre la nueva ley migratoria y los alcances de la misma; la sugerencia de analizar los requisitos que requieren los establecimientos educativos para el ingreso en las escuelas (formularios de inscripción), y para el otorgamiento de los títulos; la incorporación de la temática de la niñez migrante y la interculturalidad en las currículas educativas y en los programas de Formación Docente.

¹² El Consejo Federal de Educación es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

Organismos que conforman las mesas de trabajo interinstitucionales

Organismos Públicos

Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA-

Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA

Defensoría del Pueblo de la CABA

Defensoría del Pueblo de la Nación

Defensoría General de la Nación –Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio-

Instituto Nacional contra la Discriminación, la xenofobia y el Racismo –INADI-

Ministerio de Salud de la Nación – Programa Médicos Comunitarios y Plan Nacer-

Ministerio del Interior – Dirección Nacional de Población-

Ministerio de Educación de la Nación –Coordinación de Programas para la Construcción de Ciudadanía-

Ministerio de Salud de la CABA – Grupo Salud y Migraciones-

Secretaría de Derechos Humanos de la Nación

Secretaría Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia –SENAF-

Organizaciones No Gubernamentales

Asociación por los Derechos Civiles –ADC-

Servicio ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados –CAREF-

Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS-

CineMigrante

IARPIDI

Red de Migrantes en Argentina

Save the Children

Centro de Atención al Migrante

Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones –FCCAM-

Organismos Internacionales

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-

Organización Internacional para las Migraciones –OIM-

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-

Academia

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús –UNLa-

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