

MIGRACIONES Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES. UNA APROXIMACIÓN A LOS ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA LEY 25.871 EN MENDOZA, ARGENTINA

Cinthia Insa

IMESC, IDEHESI/CONICET, UNCuyo

cinthinsa@yahoo.com.ar

Valeria Chiavetta

FCPySociales, UNCuyo

valechiavetta@hotmail.com

Resumen

Como parte de un trabajo más amplio realizado para la Asociación Ecuménica de Cuyo durante el año 2014 titulado *Una aproximación a los alcances y desafíos de la Ley 25.871 en Mendoza. Políticas públicas, normativa y prácticas institucionales*, en la presente investigación nos proponemos analizar las implicancias de la Ley 25.871 a partir de la información proporcionada por referentes de instituciones y organizaciones públicas y privadas que trabajan con población migrante en la provincia. Para ello diseñamos un estudio cualitativo basado en 10 entrevistas semiestructuradas. El criterio de su selección fue que sus líneas de acción contemplen alguno de los derechos establecidos por la Ley. Si bien hemos pretendido alcanzar una suficiente cobertura del espectro institucional, sabemos que hay una creciente diversidad de organizaciones de la sociedad civil por parte de la población migrante que no ha podido ser incluida, lo cual abre líneas de indagación futuras. El supuesto de sentido que orienta a la investigación es que el nuevo marco normativo, garante de derechos, convive contradictoriamente con prácticas institucionales discriminatorias y expulsivas hacia la población migrante.

MIGRACIONES Y PRÁCTICAS INSTITUCIONALES. UNA APROXIMACIÓN A LOS ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA LEY 25.871 EN MENDOZA, ARGENTINA

Desde que el individuo traspasa la frontera,
*“el hecho demográfico se transforma
en un hecho político”* (Novick, 2005:58)

1. Introducción

Partimos de la idea de que toda política pública se establece, se instala y/o se configura a partir de procesos de disputa de intereses, de correlaciones de fuerzas, de visiones y orientaciones acerca de lo que en una sociedad establece como necesario y deseable. Es decir, hay una visión de sujetos, de sociedad y de intereses movilizados en un campo de posibilidades y de tensiones. Y hay un campo de actores diversos que establecen relaciones de cooperación, articulación, confrontación, disputa en torno a las diferentes políticas públicas.

Asimismo, toda política pública está articulada a determinados modelos de Estado. En tanto, las modificaciones legislativas en materia de migraciones no pueden comprenderse sin el contexto político y social que en ese momento las acompañan. En las leyes se expresan los conflictos, los acuerdos y las tensiones de los grupos sociales y las relaciones de fuerza presentes en un momento histórico y social determinado. Tal como sostiene Novick (2008:2) al entender que toda política pública lleva consigo “un modelo de sociedad –ideológicamente configurado– que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Formuladas por un gobierno, están impulsadas por un proyecto político dentro de un sistema político; refuerzan necesariamente el poder de algún grupo en detrimento de otro; y poseen un carácter ideológico, pues se plantean ante la sociedad como la única alternativa posible”.

Desde la creación del MERCOSUR, la temática migratoria ha ido sufriendo modificaciones en la agenda política del bloque. En los últimos años la región se caracteriza por el avance con tendencia progresista en materia de política migratoria, dejando atrás leyes restrictivas y excluyentes de la población migrante. Esto ha sido expresado en diversos foros y acuerdos regionales, y particularmente en las legislaciones adoptadas por Argentina (2003) y Uruguay (2008) que reconocen a la migración como un derecho del ser humano. En el año 2002 la firma del Acuerdo de Residencia para

Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile (ratificado en el 2009) se presenta como un punto de inflexión, un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión migratoria, ya que el mismo establece una nueva categoría de residencia vinculada a la nacionalidad de las personas, es decir que la posibilidad de residir ya no se orienta, exclusivamente, por los criterios clásicos de trabajo, estudio, cónyuge y/o hijo de un nacional.

En el año 2010, los Estados Partes del Mercosur se comprometen a establecer un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10). Ante ello, se espera que esté plenamente implementado en el 2021, al cumplirse el 30° aniversario de la creación del bloque regional. Este Estatuto estará integrado entonces por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR con base en un objetivo claro: “Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto por los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados”. Entre los objetivos específicos pueden mencionarse: la realización de una política de libre circulación de personas en la región; la incorporación igualitaria de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, como así también en lo que respecta a la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Respecto a la Circulación de personas: establece la simplificación de trámites y procedimientos de control migratorio, así como la armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios. Es de destacar que la creación de un Estatuto de ciudadanía del Mercosur es un paso necesario para avanzar en la integración regional y alcanzar un enfoque integral de políticas migratorias.

Debemos señalar también el posicionamiento de la Conferencia Sudamericana de Migraciones que en su declaración de Buenos Aires del 2013 reivindica el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias y rechaza todo intento de la criminalización de la migración irregular. Así mismo en el 2009 los países que integran la UNASUR reafirman su compromiso de avanzar en la construcción de una ciudadanía sudamericana, abordando el tema de las migraciones bajo un respeto irrestricto de los derechos de los migrantes y sus familias.

Toda esta apuesta a una continuidad en la integración regional de los países del Cono Sur viene generando respuestas favorables en relación a la implementación de políticas migratorias más integradoras e inclusivas. Justamente, al finalizar el año 2003 fue presentado en Argentina, por el legislador del Partido Socialista Rubén Giustiniani, un proyecto de ley que dejaba atrás el carácter discriminatorio y excluyente característico de políticas pasadas¹. El mismo fue promulgado en 2004 y reglamentado como ley en 2010 por el decreto 616 (Ley 25871).

Este suceso significó un avance sin precedentes en la normativa migratoria nacional: el paso de un Estado en términos de seguridad nacional, de discriminación, de sociedad disciplinada que entendía a la (in)migración latinoamericana como un problema, a un Estado garantizador de derechos: derecho a migrar, a la igualdad de trato para los extranjeros, al acceso igualitario a los servicios sociales, a la necesaria información, a la reunificación familiar, otorgando por primera vez un trato diferenciado entre los países miembros de la región.

Es de destacar que esta legislación migratoria vigente no hubiese sido posible sin la insistencia y el trabajo conjunto de diferentes organizaciones sociales, tales como organismos de derechos humanos, asociaciones de migrantes, instituciones eclesíásticas, sindicatos y académicos. En el año 1996, la conformación de la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes² fue central para la sanción de la nueva Ley; tal como lo describe el documento publicado en el año 2011 por la federación de Derechos Humanos (FIDH) en conjunto con el Centro de

¹ Con anterioridad a la presente Ley, los fenómenos en Argentina se han regido por dos leyes fundamentales: la Ley N° 871 de Inmigración y Colonización conocida como Ley Avellaneda (1876-1980) y la Ley N° 22.439 de Migraciones y Fomento de la Inmigración o Ley Videla (1981-2003). Para más información ver: NOVICK, Susana (2008) *Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso*, en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, cultura y estrategias*. Buenos Aires, Catálogos y COZZANI, María Rosa e INSA, Cinthia (2013) *Argentina entre inmigrantes y emigrantes. La evolución de los marcos normativos en materia migratoria*, en Figallo Beatríz y Cozzani María Rosa (Editoras), *Los de adentro y los de afuera. Exclusiones e integraciones de proyectos de nación en la Argentina y América Latina*, IDEHESI-IH, Argentina.

² Integraron la misma: la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, Departamento de Migraciones, CELS, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Central de los Trabajadores de Argentina, Departamento de Migraciones (CTA), Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM), Red de Investigadores de las Migraciones Contemporáneas en Argentina (RIMCA), Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF) y Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ). (FIDH y CELS, 2011:27)

Estudios Legales y Sociales (CELS). Para seguir la situación y articular acciones conjuntas, estos organismos se reunían periódicamente (FIDH Y CELS, 2011).

Con el fin de comprender el alcance de esta nueva Ley 25871 en la provincia de Mendoza diseñamos un estudio cualitativo basado en 10 entrevistas semiestructuradas dirigidas a referentes de instituciones y organizaciones públicas y privadas que trabajan con población migrante. El criterio de su selección fue que sus líneas de acción estén vinculadas con los derechos que la Ley contempla hacia la población migrante. La unidad espacial de la investigación es la provincia de Mendoza y la unidad temporal fue el año 2014. Uno de los supuestos de sentido es que este nuevo marco normativo, garante de derechos, convive contradictoriamente con prácticas expulsivas, discriminatorias y xenofóbicas. Si bien hemos pretendido alcanzar una suficiente cobertura del espectro institucional, sabemos que hay diversas organizaciones que no han podido ser incluidas, lo cual abre camino a futuras investigaciones

2. Características generales de la Ley Migratoria N° 25871. Referencias a acceso a derechos y políticas públicas

La Ley 25871, resume en 126 artículos el aparato legal que rige la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas, sobre la base ética y moral fijada en los tratados internacionales de derechos humanos firmados por el gobierno argentino, la Constitución Nacional, y en los convenios bilaterales vigentes, partiendo del principio que reconoce el derecho a la migración como esencial e inalienable de la persona, y en consecuencia debe ser garantizado en condiciones de igualdad y universalidad (Cozzani e Insa, 2013:38).

Antes de la existencia de esta normativa, el tratamiento jurídico mostraba una clara preferencia por los colectivos migratorios procedentes de ultramar (Ley Avellaneda); aquí la perspectiva estaba puesta en la atracción de ciudadanos europeos que pudieran blanquear y modernizar al país, pasando por una serie de decretos que comenzaron a limitar el ingreso y permanencia de los grupos “no deseados” (Ley de Residencia/1902 y de Defensa Social/1910) hasta las formas de legislación más restrictivas, discriminatorias y disciplinarias hacia los migrantes provenientes de países limítrofes –“no deseados”-, particularmente (Ley Videla).

Aunque no promueve la inmigración ni afirma preferencias para determinadas corrientes, la Ley vigente comparte una política regional inclusiva hacia los ciudadanos del MERCOSUR: incorpora el criterio de la nacionalidad MERCOSUR para los nativos de Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela y distingue dinámicas diferenciales en los procesos de ingreso y de permanencia. Para este último caso reconoce el derecho a trabajar a los “migrantes estacionales” a quienes les permite acceder a permisos temporarios de residencia precaria hasta la obtención de la residencia legal (Cozzani e Insa, 2013).

Entre los fundamentos jurídicos sustituye la calificación/condición de “ilegal” por “irregular”, al mismo tiempo que reconoce igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros y establece una serie de medidas para la integración social. En lo referido a servicios sociales y bienes públicos de educación, salud, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, deja en claro que si bien los extranjeros que residan irregularmente en el país no podrán trabajar, prohíbe que esta condición sea impedimento para su admisión como alumno en un establecimiento educativo, como también en lo que respecta al acceso a la salud, asistencia social o atención sanitaria.

Es de destacar también el papel que le brinda a la familia, como espacio social de relaciones y de contención, al garantizar el derecho a la reunificación familiar de los migrantes con sus cónyuges e hijos y padres. Si bien el proceso de reunificación familiar se incentiva, y con él surgen nuevos reacomodamientos al interior de las familias tanto en origen como en destino, esta norma es selectiva al excluir a los hijos/as mayores de edad y a los menores casados. Tal como lo afirma en su artículo 10: *“El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes”*.

El carácter excluyente y selectivo de algunos aspectos de la normativa, se hace visible también en su artículo 11 que refiere a la consulta o participación de los migrantes en la vida pública. En este sentido, algunas provincias reconocen el derecho al voto de las personas migrantes que residen y/o encuentren empadronadas en sus respectivas jurisdicciones para las elecciones provinciales y/o municipales. Mientras a nivel nacional los extranjeros no pueden votar en las elecciones primarias como tampoco en las legislativas, es decir no pueden elegir cargos electivos nacionales que son: Presidente y

Vicepresidente de la Nación, Senadores Nacionales, Diputados Nacionales y el reciente Parlamentarios del Mercosur.

Otro rasgo distintivo y favorable de la Ley es que combate fuertemente la condición de irregularidad migratoria vinculada con la marginalización y explotación³ y reconoce el proceso migratorio de argentinos para incluirlos bajo la acción protectora del Estado. Para este último caso se incorpora un el Título IX referido a los argentinos en el exterior, destinando dos de sus tres artículos a la problemática del retorno. De este modo, se deja entrever la importancia de la emigración internacional que acompañó a la Argentina hace poco más de una década (Cozzani e Insa, 2013:41).

Es preciso destacar también el importante avance en lo que refiere al tráfico ilegal de personas. El capítulo VI manifiesta el derecho a reprimir con prisión o reclusión de uno a seis años a toda aquella persona que promueva o realice el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a la República Argentina, como también a todo aquel que facilite la permanencia irregular de extranjeros en el territorio, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio.

Finalmente, en lo que respecta a la documentación, el artículo 30 establece que podrán obtener el Documento Nacional de Identidad los extranjeros con residencia permanente o temporaria; y en su artículo 125 declara que ninguna de las disposiciones de la presente ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros de la obligación de cumplir con la legislación nacional ni de la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos.

3. Acerca de la implementación de la Ley 25871. Desafíos, propuestas y representaciones desde la perspectiva de las/os referentes institucionales

A partir del interés que persigue el presente trabajo respecto del alcance de la Nueva Ley Migratoria 25871 en materia de derechos y de políticas públicas en la provincia de Mendoza involucramos en el trabajo de campo a las siguientes instituciones:

- a. Dirección Nacional de Migraciones (DNM): organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, y encargado de la

³ En el marco de esta ley, el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, o Programa Patria Grande, implementado por la Dirección Nacional de Migraciones en 2006 facilitó la regularización de extranjeros nativos de países miembros del MERCOSUR y países asociados ingresados con anterioridad a 2006. Este programa fue el último de los numerosos procesos extraordinarios de regularización migratoria implementados recurrentemente en Argentina.

aplicación de la Ley 25871. Entre sus principales funciones y servicios se encuentran: registrar los ingresos y egresos de personas al país en fronteras, aeropuertos y puertos; evaluar y otorgar los distintos tipos de residencia a los migrantes y cambios de categorías; promover la regularización documentaria de los migrantes y controlar su permanencia; generar información útil para la toma de decisiones en materia demográfica o poblacional; ejercer el poder de policía migratorio; intervenir cuando se infringe la Ley de Migraciones N° 25.871; entre otras.

- b. Sector Salud. Hospital Luis Carlos Lagomaggiore: hospital público descentralizado de autogestión, especializado en clínica médica y quirúrgica; maternidad; embarazos y partos de alto riesgo; atención de quemados; entre otros.
- c. Instituto Nacional contra la Discriminación y la Xenofobia (INADI): organismo descentralizado dependiente desde 2005 al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Sus acciones están dirigidas a todas aquellas personas que se vean discriminadas por su origen étnico o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico. Sus funciones se orientan a garantizar un trato igualitario al conjunto de la sociedad argentina.
- d. Dirección de Mujer, Género y Diversidad (DMGD): institución provincial, dependiente del Consejo Nacional de las Mujeres y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que tiene como misión generar acciones concretas que impacten en la superación de situaciones de discriminación y que promuevan condiciones de igualdad en el acceso a los derechos ciudadanos entre mujeres y hombres.
- e. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): en jurisdicción con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la ANSES es el organismo descentralizado encargado de garantizar la seguridad social a partir de diferentes prestaciones.
- f. Centros de Acceso a la Justicia (CAJ): son espacios de acompañamiento a la comunidad en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

- g. Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA): ente autárquico en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creado bajo el nuevo estatuto N° 26727. El mismo tiene por misión principal garantizar la registración y otorgar protección a todos los trabajadores rurales de la Argentina, a través del sistema integral de prestaciones por desempleo y servicio de sepelio de todos los trabajadores que se desempeñen en el ámbito rural.
- h. Plan provincial de lucha contra la trata de personas. Equipo de contingencia para el rescate, acompañamiento y asistencia a personas damnificadas por el delito de trata: las instituciones provinciales responsables de este plan son la Dirección de Protección de Derechos Humanos, la Subsecretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos. El objetivo primordial del Plan es dar respuesta a la problemática de las personas damnificadas por el delito de Trata de Personas en la Provincia, actuando articuladamente con la Justicia Federal.
- i. Asociación Civil Integración Boliviana (ACIB): funciona desde hace más de 22 años en la provincia de Mendoza, Departamento de Guaymallén. La tarea principal es la de difundir el patrimonio cultural de Bolivia, sus costumbre y su identidad, a partir de actividades destinadas tanto a la comunidad boliviana como mendocina en general.

A partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas a miembros directivos y trabajadores de las instituciones mencionadas, se construyeron las siguientes categorías de análisis: 1) Conocimiento de la Ley 25871 desde las instituciones; 2) Desafíos y propuestas para una mayor inclusión de la población migrante; 3) Obstáculos en la implementación de la ley; 4) Representaciones acerca de la población migrante en Mendoza. Concepciones de sujeto de la política pública; 5) Acceso a políticas públicas: el caso del acceso a la salud; 6) Oportunidades que brinda la ley para la ampliación de derechos; 7) Trabajo conjunto. Intersectorialidad e interinstitucionalidad.

3.1 Conocimiento de la Ley 25871 desde las instituciones

Encontramos que en gran parte de las instituciones se desconoce la existencia y por tanto el contenido de la Ley 25871, lo que evidencia una incorporación todavía limitada en las

líneas de acción relativas a la población migrante en Mendoza. En palabras de uno de los integrantes de la comisión directiva del Hospital Lagomaggiore.

“(…) Pero es que no se ha vivido como un problema el que venga gente y te reclame que se yo. A parte, ahora que me dijiste que venías yo leí la Ley, y estoy de acuerdo con el espíritu de la ley, pero, digo, esto a nosotros no nos ha cambiado la vida (…) En general la orden que uno baja es ‘tenés que atender a todo el mundo, no podés dejar de atender a nadie’, el hospital público no le puede negar la atención a nadie” (Entrevistado del sector salud)

Según uno de los miembros de la ANSES, sede Guaymallén⁴, el desconocimiento de la Ley se relaciona con la naturalización del derecho en la sociedad argentina, de la existencia de una seguridad social plural e integradora.

“Nosotros no la conocemos en profundidad. A ver, yo creo que en el ANSES, como organismo nacional, hay un antes y un después con la AUH. Antes existía un criterio que la seguridad social era para los argentinos y que la administración de la seguridad social era solo para los jubilados. (…) Esta gestión derribó la barrera demostrando que realmente los derechos son para todos, para todo aquel que quiera habitar en este suelo, como dice la Constitución” (Entrevistado ANSES)

En el mismo sentido, el presidente de la ACIB sostiene que es en la Constitución Nacional donde se encuentran las bases para hacer cumplir los derechos de ciudadanía de la población migrante con la que trabaja la institución.

“(…) nos basamos en ese libro, es una fotocopia que tenemos, que salen las leyes en las que nos basamos nosotros, que ahí dice que todo aquel extranjero

⁴ Decidimos tomar esta sede por ser el departamento de Guaymallén el que presenta los mayores porcentajes de población migrante (12.663).

De la población que nació en el extranjero y vive en Mendoza 30.936 es varón y 34.683 es mujer, encontrándose los mayores valores en las edades que representan a la población económicamente activa -15-64 años de edad- (21.731 son varones y 24.439 son mujeres). La mayoría es nativa de países limítrofes (46.556), principalmente Bolivia (27.239) y Chile (17.550) y, recientemente, se suman Perú (5.560) y Colombia (con un promedio de ocho radicaciones por mes en 2012, según la DNM).

tiene el derecho a la salud, a la educación y, bueno, hay cosas que no tenemos derechos, como elegir un presidente”

Por otro lado, están aquellas instituciones que sí conocen e incorporan la ley en su trabajo diario, como el INADI, la DNM y el Programa de Trata, quienes trabajan directamente con población migrante y por tanto la Ley constituye el marco desde el cual se elaboran sus actuales líneas de acción.

“A partir de la Ley, Migraciones en realidad cambia en el sentido de que le abre las puertas a nuestros hermanos sudamericanos y, más que todo, a los países que son del MERCOSUR, y en tanto y en cuanto fueran siendo asociados al MERCOSUR se les otorgaba un beneficio” (Entrevistado DNM)

“Si, tenía conocimiento de la existencia de la Ley y de lo avanzado de la Ley y del paradigma nuevo, que es entender a las personas como sujetos de derecho en todos los puntos de vista, y no penalizar a las personas migrantes, es decir, que no se los sancione por su situación de migrantes, por la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Es decir, muchas veces ese trabajo es aprovechado por otros. Entonces, me parece que hay que apuntar hacia las personas que se aprovechan económicamente del trabajo y buscar, más que el castigo, la protección del trabajador migrante” (Entrevistado Programa de Trata)

Pese a que existe desconocimiento acerca de la normativa, gran parte de los entrevistados reconoce la necesidad de mayores capacitaciones y responsabilidades compartidas para continuar con el proyecto integrador del actual gobierno.

3.2 Desafíos y propuestas para una mayor inclusión de la población migrante

A partir de las entrevistas realizadas encontramos algunos testimonios que, sea desde una mirada crítica y reflexiva hacia el interior de las propias áreas de trabajo, detectan algunos desafíos a la hora de la intervención concreta. En este sentido, la discriminación institucional es un aspecto que se repite en diversos testimonios.

“(…) queda muchísimo por hacer. Porque igual seguimos recibiendo denuncias que tienen que ver con atención de la salud en hospitales públicos, por ejemplo”
(Entrevistada INADI)

En el siguiente fragmento de entrevista mostramos cómo la condición de género parece reforzar las situaciones de discriminación y vulnerabilidad vividas por mujeres migrantes. Cabe aclarar aquí que, en el caso de mujeres migrantes provenientes de Bolivia y de zonas rurales puede influir en que sean mujeres exclusivamente quechua-hablantes y de allí que se generen las vivencias que detalla la entrevistada⁵:

“Las discriminan ya en las comisarías, las discriminan también en el proceso judicial, ni hablar. Calculo que estamos muy, muy trabados para el acceso a la justicia y a la salud, por lo menos, lo que yo encuentro (...) En los centros de salud de los municipios. También tienen muchas dificultades las mujeres cuando no se saben expresar, entonces, también obviamente son discriminadas. Los equipos que atienden, tampoco se sensibilizan con esa persona que no tiene quizás el vocabulario adecuado o que no sabe comunicar... Entonces también nosotros veíamos que para trabajar con mujeres migrantes el tema del lenguaje, el tema de esa discriminación con la que se ejerce desde el Estado todavía hacia ellas es un tema que tenemos que tratar de ir erradicando” (Entrevistada DGMD)

“Todavía está en la consciencia, en el pensamiento de los médicos, digamos, la no igualdad de acceso. Se desconoce lo que propone esta nueva ley (...) Aún cuando con la documentación en trámite, se les exige y no se les da la medicación, y no se les hacen estudios de complejidad. Se les dice esto a los pacientes, y muchas veces los pacientes se quedan con esta información y no exigen sus derechos, pero es algo habitual” (Entrevistada sector salud)

Entre las propuestas que surgen enfatizamos en aquellos testimonios que colocan como una prioridad de la política pública provincial la inclusión de la población migrante

⁵ Dado que la profundización en las cuestiones de género y migración exceden los límites del presente trabajo, para ampliar información, ver Martínez Espínola, María Victoria 2010 *Experiencias migratorias de mujeres bolivianas residentes en Mendoza*, Tesis de grado en Sociología, Mendoza, UNCuyo en <www.bdigital.uncu.edu.ar/4469>

en materia de salud, así como también en proyectos y programas que tiendan a generar espacios de encuentro de y para las/os migrantes.

“La seguridad social es esto: integrar. Creo que el hecho de que exista el derecho y que esté naturalizado ya nadie lo va a poder arrancar a este derecho. Lo que hay que seguir es mejorándolo. Exigir más capacitaciones, más responsabilidades” (Entrevistado ANSES)

“Lo que me parece es que para las instituciones los inmigrantes no son una prioridad (...) Debería ser colocado en la agenda y establecerse como una prioridad, y, obviamente, capacitar. Y ya desde el nivel universitario; no solamente en el momento de la práctica clínica o de las distintas especialidades, si no en el momento de la formación en las facultades. No existe ninguna instancia como estudiantes donde se hablen de estos temas” (Entrevistada Sector Salud)

“(...) está bueno generar estos ámbitos que vos estás diciendo, donde ellas también, no solamente se compartan sus problemáticas sino que también se vayan como empoderando en una comunidad. O sea, tener un programa de radio, tener un espacio como El Banquito, donde ellas también se puedan solidarizar entre las pares, por ejemplo” (Entrevistada DGMD)

Otra de las propuestas de los/as entrevistados/as es la necesidad de una mayor difusión de la normativa, no sólo a nivel institucional sino también al interior de los grupos migrantes, como otro de los objetivos a seguir para una mayor inclusión de la población migrante.

“(...) les han hecho creer que somos una autoridad policial que los vamos a perseguir, y que si lo encontramos con su cédula vencida lo vamos deportar. Porque seguro que todavía existen esos temores que le inculcan a esta gente. Pero bueno, nosotros tenemos que luchar contra esto y, en realidad, creo que todavía estamos en deuda con esta gente de salir a hacer una publicidad más fuerte” (Entrevistado DNM)

“Nosotros tratamos de difundirla, digamos. Cuando viene un migrante hasta acá o si hacemos algún operativo en el barrio, llevamos material. La Casa Patria Grande

Néstor Kirchner ha dejado cajas de libritos, de información, de folletos para darles, bastante cortitas, bastante concisas. También guía de trámites, guía de trámites de migrantes, y tratamos que la conozcan a través de eso. Y si no los invitamos siempre a acercarse acá y que vengan. Estamos bastantes dispuestos a difundir esto” (Entrevistado CAJ)

En síntesis, observamos que las propuestas se dirigen a construir espacios de encuentro entre los propios grupos migrantes, con un especial énfasis en los grupos de mujeres, con el fin de generar empoderamiento comunitario. Por otra parte, la difusión de la normativa de parte de sectores gubernamentales hacia las/os migrantes es otra de las líneas propuestas. A esto podemos agregar que puede resultar positivo el trabajo intrainstitucional destinado a profundizar en el conocimiento de la normativa, como a poner en cuestión las representaciones vigentes acerca de lo que significa el ser migrantes para las/os referentes institucionales.

3.3 Obstáculos en la implementación de la ley

A partir de la interpretación de los distintos testimonios advertimos que la problemática de la informalidad por falta de documentación es un aspecto percibido como obstáculo por los/las entrevistados/as. Entre las principales causas destacan el reducido alcance a medios de información como internet y el poder de las redes sociales en las que los/as migrantes se sumergen. Cabe señalar que los turnos para la realización de trámites migratorios se obtienen a partir de internet.

“Todavía vemos que no saben de la Ley de Migraciones por el hecho de que tienen muy poco acceso a internet (...) No vienen, directamente no vienen. Porque no les interesa a ellos, porque le han hecho creer que somos una autoridad policial que los vamos a perseguir, y que si lo encontramos con su cédula vencida lo vamos deportar” (Entrevistado DNM)

Continuando con el tema documentario, desde la Dirección de Género, Mujeres y Diversidad destacan la violencia ejercida desde la esfera gubernamental que conlleva a una continuidad segregativa de los grupos migrantes. En este sentido, entendemos que aquellos

migrantes que adolecen de la documentación exigida para “estar en regla” se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.

“Para el abordaje del Estado sigue habiendo discriminación, digamos, hacia las personas que no están documentadas, ya sea a la hora de tomar las denuncias en las oficinas fiscales, como también en áreas sociales, por ejemplo emergencia social, que dan subsidios o ayudas de urgencia a las personas. Y, por ejemplo, cuando no tienen documentación o cuando no tienen el voto, el troquel del voto no pueden acceder a un subsidio, por ejemplo” (Entrevistada DGMD)

“El migrante tiene el problema de la documentación. Entran con lo que se denomina Residencia Precaria, que es lo que Migraciones les da cuando ingresan al país y a partir de ahí les lleva un tiempo bastante considerable obtener el documento (DNI) (...) Y poder acceder a la AUH o a cualquier otra prestación que brinda el ANSES en materia de Seguridad Social, se complica porque tiene un requisito para el extranjero que es tener tres años de residencia en el país; pero tres años de residencia que conste en el DNI (...) para acceder a algún beneficio de Seguridad Social necesitan estar documentados⁶” (Entrevistado ANSES)

Para otros funcionarios, la Ley debería ser más flexible en lo que respecta a lo documentario. La burocracia institucional y el tiempo de permanencia exigido a los migrantes en el territorio nacional para hacer valer ciertos derechos se presentan como uno de los principales obstáculos.

“(...) se les exige mucho tiempo de residencia a los inmigrantes. Por ejemplo, para una pensión por vejez, que es para gente que tiene 70 años y nunca hizo aportes, y bueno, un montón de problemas que tuvo su vida hasta llegar a los 70 años y encontrarse que no tiene un peso y no puede trabajar, le exigen 40 años de residencia. Se podría bajar, por lo menos, a la mitad. O no, y hacer bien el análisis y ver cuál sería la más adecuada y que no sea tan dura en ese aspecto” (Entrevistado CAJ)

⁶ El cobro de cualquier prestación se realiza en el banco y para ello es necesario el DNI.

Esta situación descrita por el entrevistado nos llama la atención sobre la tensión acerca del carácter focalizado o universal de las políticas públicas. En este sentido, si bien la pensión por vejez tiene un carácter de universalidad en el país, podemos advertir cierto aspecto focalizador frente a las situaciones de trabajadores/as migrantes.

Por otro lado, los testimonios ponen el acento en las situaciones de precariedad que atraviesan las/los migrantes en la etapa previa a la tramitación del DNI, tales como la dificultad de acceso a Internet y las restricciones para el acceso a determinadas políticas sociales. Ante esto, unas de las acciones en las que insistimos es la profundización de canales de comunicación y difusión de la normativa en los territorios de residencia de los/as migrantes.

3.4 Representaciones acerca de la población migrante. Concepciones de sujeto desde la política pública

Aquí intentaremos rescatar de lo dicho por las/os entrevistados cuáles son algunas de las representaciones sociales presentes en las instituciones analizadas acerca de la población migrante. Uno de los objetivos del análisis es distinguir entre estas concepciones de sujeto cómo se plantea la tensión entre sujetos merecedores de servicios y/o prestaciones y sujetos de derechos a la hora del desarrollo de políticas públicas.

En algunos casos encontramos la persistencia de una concepción de sujeto de las/os migrantes sudamericanas/os como estrictamente sujetos trabajadores, lo cual los reduce a meros sujetos merecedores de servicios, concepción que se aleja de un sentido de sujeto de derechos.

“Yo creo que el problema está en que el extranjero viene escapando de una realidad social de su país que no es muy buena (...) y se internan a trabajar y no les interesa otra cosa más que trabajar y darles de comer a su familia, y tener una mejoría en su situación laboral y económica (...) soy un convencido de que, más que todo en Argentina, necesitamos mano de obra extranjera para levantar las cosechas”
(Entrevistado DNM)

En contraste con esta perspectiva, encontramos también voces críticas desde el sector de la salud que tienden a enfocar la temática desde una perspectiva de las/os

migrantes como sujetos de derechos y a adoptar una actitud cuestionadora de las representaciones hegemónicas que inferiorizan y discriminan a las/os migrantes:

“(...) lo de las representaciones me parece importante porque eso juega, está presente todo el tiempo en el trato y en la atención. Y yo creo, esta es mi hipótesis digamos, de que si tiene que ver con la atención que se da. Porque si uno piensa que está frente a otra persona que es inferior a uno, como manifiestan muchos médicos en el trato, o que por tener un lenguaje distinto son culturalmente inferiores; el trato, las explicaciones, la posibilidad de acceder a los recursos que se brindan, son distintos. O sea, uno como profesional de la salud tiene la opción de brindar un montón de herramientas sociales, que no sólo tiene que ver con la salud, sino con otros aspectos, y depende de la voluntad de uno si lo hace o no. Y eso me parece que no puede quedar librado a la voluntad” (Entrevistada Sector Salud)

Dado que consideramos que son en gran medida las representaciones las que actúan y nos actúan en la vida social, puede resultar provechoso diseñar metodologías de trabajo al interior de las instituciones destinadas a conocer, comprender y cuestionar los sentidos, a veces muy arraigados, que los/as referentes institucionales manifiestan acerca de la comunidad en la que se insertan y los actores que en ella participan.

3.5 Acceso a políticas públicas: el caso del acceso a la salud

Como ya hemos mencionado anteriormente, encontramos a partir de las entrevistas realizadas una “traba fundante” en el acceso a las políticas públicas por parte de las/os migrantes que está dada por la permanencia de prácticas discriminatorias a nivel institucional. El ejemplo más contundente y que fue mencionado por varias/os entrevistadas/os es el acceso a la salud, motivo por el cual hemos destinado un apartado específico. Si bien el derecho a la salud aparece como universal en la jurisprudencia nacional, en la cotidianidad son frecuentes los actos de discriminación que restringen el acceso a este servicio.

“Todavía está en la consciencia, en el pensamiento de los médicos, digamos, la no igualdad de acceso. Se desconoce lo que propone esta nueva ley (...) Aún con la documentación en trámite, se les exige y no se les da la medicación, y no se les

hacen estudios de complejidad. Se les dice esto a los pacientes, y muchas veces los pacientes se quedan con esta información y no exigen sus derechos, pero es algo habitual” (Entrevistada Sector Salud)

“Realmente no hay, tampoco, una política, un eje de trabajo desde las gestiones, tanto municipal como provincial, para acompañar esas demandas tan específicas ¿no? Pero bueno, yo creo que tenemos como esa deuda de, verdaderamente, no discriminar tampoco desde los abordajes del Estado ¿no? para no ejercer violencia institucional. Por lo menos de los centros de salud si nos llegan las quejas de que a las mujeres que no se saben expresar, a la señora que viene apenas balbuceando unas palabritas ya no la tratan como, bueno, cualquier otra señora que viene y sabe demandar por sus derechos, por ejemplo (...)” (Entrevistada DGMD)

Los testimonios dejan ver que el derecho de acceso a la salud por parte de la población migrante presenta serias limitaciones. Por un lado, las representaciones discriminatorias que persisten entre algunos de los encargados de brindar este servicio, sumadas a la ignorancia de las implicancias de la Ley 25871 y al desconocimiento de los propios migrantes sobre sus derechos llevan a que la información, la calidad y la eficiencia de la atención a las/os migrantes disminuya. Por otro lado, estas situaciones de vulnerabilidad se articulan con la condición de género. Al respecto, y retomando la observación de la entrevistada de la Dirección de Género, Mujer y Diversidad, detectamos la ausencia de un eje de trabajo desde la gestión política destinado puntualmente a garantizar el derecho de acceso a la salud por parte de la población migrante y en particular a las mujeres que son, tal como afirma la entrevistada del Sector Salud en un momento de la entrevista, quienes concurren mayoritariamente a estos centros de atención pública.

3.6 Oportunidades que brinda la ley para la ampliación de derechos

A pesar de las tensiones y contradicciones que se plantean en la implementación de la Ley 25781 en diversos escenarios, la totalidad de las/os entrevistadas/os reconoce el aporte que el texto constituye en tanto marco que posibilita acciones desde una perspectiva universal de derechos.

“Ya no es como antes, que antes, en las reparticiones públicas, nos trataban muy mal... nos siguen tratando mal, pero no es como antes. Ahora pueden levantar la voz y pueden ser escuchados, que es lo más importante. Aparte con esa Ley, la de discriminación, con mayor razón. Así que sí, las cosas han cambiado, no digamos juuf, qué fáciles que son!, pero también nosotros, como personas extranjeras tenemos que adecuarnos a las leyes en el país a donde vivimos, tenemos que ser respetuosos ¿no es cierto? Yo a mi gente siempre le digo que este país es generoso, tiene las leyes migratorias más amplias que en otros países” (Entrevistado ACIB)

Además, la Ley es vista como el marco legal que permite tratar diversos casos de discriminación que ocurren al interior del territorio nacional sin necesidad de acudir a tratados internacionales.

“(...) muchos de los casos que nosotros recibimos, son casos de discriminación puntual. La Ley viene a amparar muchos hechos que antes era bueno, el tratado internacional tal, tal, y ahora es una ley nacional” (Entrevistada INADI)

Por otro lado, el consultado del Centro de Acceso a la Justicia considera que la Ley 25871 refuerza lo que, de algún modo, distinguía ya desde antes a la Argentina de otros países en su política migratoria.

“O sea, [el migrante] nunca fue ilegal, siempre se trató al inmigrante no de la manera que lo tratan en otros países, como Chile, por ejemplo, que te deportan, o Estados Unidos, que está el tema muy enroscado en Estados Unidos; son 11 millones de personas, si no los incluyen se les va a armar una importante” (Entrevistado CAJ)

La mayoría de las personas entrevistadas hicieron un balance desde la propia experiencia en el trabajo institucional que permite afirmar que las actuales condiciones en materia legal son más positivas que las anteriores y que son más ventajosas en comparación con otros países de la región, como puede apreciarse en este último testimonio.

3.7 Trabajo conjunto. Intersectorialidad e interinstitucionalidad

Uno de los aspectos que se ha intentado comprender en esta investigación es, desde una perspectiva atenta a la dinámica del Estado, el campo de los diversos actores y de las relaciones que se establecen entre ellos en torno de una determinada política pública. Estas relaciones pueden ser de cooperación, articulación, confrontación, etc., y conforman un interjuego. A partir de las entrevistas realizadas, podemos advertir la existencia de relaciones interinstitucionales y un interjuego bastante dinámico entre ellas.

“Trabajamos muy cerca con el Cónsul, Ariel Iriarte Gastelú, cuando nosotros llevamos algún problema puntual, a ver, como decirte personas mayores, niños, que hay problemas con niños, mediante él y el Delgado de Migraciones, Spitalieri, tratamos de arreglar la situación. No todas las veces tienen solución, pero entre los tres, mediante la institución, el Consulado y Migraciones, hemos tratado de solucionar los problemas” (Entrevistado ACIB)

“Lo que hace [la Ley 25871] es como brindar el marco legal para trabajar más articuladamente a nivel nacional con embajadas, con consulados en las provincias (...) Eso, nos brinda el marco para poder trabajar con otras organizaciones, con ustedes, con Migraciones, con ANSES, con el Centro de Acceso a la Justicia” (Entrevistada INADI)

“Con el tema de migrantes articulamos muy bien con Migraciones, con respecto, sobre todo a la eximición de pago (...) Después el hecho de, cualquier consulta que venga un migrante que esté referida a la delegación de acá, hablamos directamente con Mauricio Spitalieri, que es el delegado de acá. Por otro lado, también nos parece interesante el INADI, también con la delegada, con Valeria Martínez tenemos una relación muy estrecha” (Entrevistado CAJ)

Desde estos testimonios apreciamos que las instituciones que establecen más vínculos con otras son las que están directamente relacionadas con la tramitación de documentación (ACIB, CAJ, DNM), como también las instituciones que tienen fuerte presencia territorial (el INADI, la Secretaría de Mujer, Género y Diversidad), ANSES y el Programa contra la Trata.

“Hay una articulación interesante dentro de las áreas del gobierno provincial, que es, por ejemplo, con Registro Civil, que hemos hecho operativos, también

convocados desde el Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, para ir al territorio y completar la documentación de las personas que no tienen la documentación al día, digamos. O sea, niños indocumentados, familias enteras sin documentar” (Entrevistada DGMD)

“Si hay algún incumplimiento, en el caso de trata laboral, interviene la Subsecretaría de Trabajo o viene el RENATEA, si detecta una situación de incumplimiento de la Ley del Peón Rural. Entonces hay instituciones que se encargan de distintas cuestiones, DINAF, en el caso de que sean menores. Nosotros, lo que hacemos, es dar intervención. Es decir, detectamos la situación, si detectamos a un trabajador migrante llamamos a Migraciones para que concurran y procedan de acuerdo corresponda: sancionar al contratista, es un caso, o la persona que está a cargo de las personas migrantes, y regularizar la situación de los trabajadores, por ejemplo” (Entrevistado Programa Trata)

“Nosotros articulamos con el municipio, con desarrollo social puntualmente, articulamos con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Hacemos lo que se llaman operativos conjunto con el Registro Civil Móvil, con el Ministerio de Salud, para que puedan concretar la libreta de salud solicitada para la AUH, con la Dirección General de Escuelas, y con otros organismos, de lo contrario no podría funcionar nada” (Entrevistado ANSES)

Asimismo, los entrevistados de la DNM y ANSES destacaron el aporte del Programa Provincial “Mendoza por vos Siempre” al trabajo conjunto de los diferentes organismos y principalmente al alcance social del mismo.

“Y llegar a la oficina es un obstáculo para esta población. Por eso nos vamos con toda la logística hasta sus lugares, hasta sus barrios. Por ejemplo vamos y nos instalamos en Puente de Hierro. De este modo vemos que hay gente que no realiza reclamos por la lejanía o desconocimiento de la institución. Ahora existe un programa “Mendoza con vos Siempre” y ahí van todos los organismo juntos” (Entrevistado ANSES)

En materia de lucha contra la trata de personas también se está trabajando en una mayor inclusión de aquella población vulnerable de manera articulada con la Dirección de Derechos Humanos de Luján.

“En Luján este año se formó el Consejo Departamental de Lucha Contra la Trata. Esto fue un trabajo de la Dirección de Derechos Humanos de Luján y nosotros formamos parte de ese Consejo desde la Dirección y la idea del Consejo, y la idea nuestra también, es decir, esto es un trabajo de la provincia también a través del Plan Provincial de Lucha Contra la Trata, de trabajar tanto en la prevención como en la restitución de derechos y en tratar de que ese hecho se denuncie a la justicia, se investigue y se condene a los culpables” (Entrevistado Programa Trata)

En general, los testimonios destacan los aspectos positivos de la vinculación interinstitucional. En varias de las entrevistas se menciona la rápida comunicación entre instituciones, lo que da cuenta de que hay mecanismos bastante “aceitados” en el trabajo conjunto. Sin embargo, no se cuenta con espacios sistemáticos de acción que trasciendan la inmediatez de algunas demandas. La articulación se da frente a situaciones puntuales, de manera asistencial, pero no existe un marco institucional que garantice acciones sólidas y enmarcadas en un plan de política pública al respecto.

4. Reflexiones finales

A partir de la investigación realizada podemos afirmar que tanto el texto de la Ley 25871 como su reglamentación en 2010 significan un claro avance a nivel político y social en materia de derechos humanos y por tanto de inclusión social, a nivel regional e internacional. Principalmente, se concluye con la importante deuda contraída con aquellos migrantes de nuestro propio sur –paraguayos, bolivianos, peruanos, uruguayos, chilenos, colombianos-.

No obstante, a partir del trabajo de campo realizado hemos constatado que su aplicabilidad aún es tenue en algunas de las instituciones clave en materia de derechos en la provincia de Mendoza. Con esto último queremos decir que aunque la Ley favorece la exigibilidad del derecho, es deficiente en lo que a políticas públicas refiere. Éstas emergen en el entramado que se establece entre la normativa, la institucionalidad que la aplica y las

prácticas concretas. Es decir que la aplicabilidad de la normativa se juega en la particularidad de cada intervención. Y la política pública no es ninguna de estas dimensiones por separado sino el interjuego de éstas. Esta visión dinámica de la política social permite superar ciertas simplificaciones que apuntan que la “ley sirve o no sirve” por su grado de cumplimiento.

Con el fin de contribuir al debate de la temática como a la reflexión y diseño de políticas públicas novedosas e inclusivas, a continuación incluimos algunas propuestas que se desprenden tanto de las entrevistas analizadas como también de nuestra experiencia previa en materia migratoria:

- Ampliar los canales de diálogo y difusión acerca de la normativa, tanto a nivel intra-institucional como hacia los territorios donde residen las/os migrantes.
- Fomentar desde las instituciones la construcción de espacios de encuentro entre los propios grupos de migrantes con el fin de instaurar empoderamiento colectivo.
- Dado que las representaciones subjetivas acerca de la vida social se traducen en acciones y prácticas, puede resultar interesante diseñar metodologías de trabajo al interior de las instituciones destinadas a conocer, comprender y cuestionar los sentidos, a veces muy arraigados, que los/as referentes institucionales manifiestan acerca de la comunidad en la que se insertan y los actores que en ella participan a fin de optimizar las acciones institucionales destinadas a garantizar los derechos contemplados por la Ley 25871.
- Delinear ejes de trabajo que atiendan las experiencias vividas por los propios migrantes -niños/as, jóvenes, adultos-, con el objetivo de reducir situaciones de vulnerabilidad: dispositivos de traducción en diversas instituciones, derecho a una atención médica de calidad, igualdad en la comunicación y en el trato.
- Detectar cuáles son las necesidades de los grupos migrantes respecto del acceso a la salud y construir un eje de trabajo, desde la gestión política, destinado a garantizarlo.
- Generar líneas de investigación y de intervención tendientes a proporcionar un mejor acceso a los bienes y servicios que los/as migrantes y sus familiares poseen en el territorio nacional.

- Diseñar marcos institucionales que garanticen la vinculación inter-institucional en materia de derechos de migrantes a fin de generar acciones enmarcadas en un plan de política pública al respecto.
- Fortalecer el diálogo entre organizaciones sociales, organismos públicos, académicos y actores sociales que trabajen con los derechos de los migrantes en Mendoza, con el fin de crear políticas públicas inclusivas.

Finalmente, proponemos algunos desafíos macro para continuar con la discusión, difusión y efectivización de los derechos de los migrantes:

- Cuestionar la relación que se establece entre ciudadanía y nacionalidad. Cabe preguntarse si la pertenencia a una determinada comunidad nacional es condición suficiente para limitar la titularidad de derechos de las personas. En este caso la ciudadanía puede convertirse en un concepto legitimador de distinciones en el reconocimiento de los derechos. El principio de universalidad de los derechos humanos hecha luz a este debate.
- Avanzar en el acceso a la seguridad social de la población migrante. El acceso a la seguridad social se encuentra condicionado por los años de residencia en el país. Esto es tanto en lo que refiere a las pensiones no contributivas, como a la pensión por vejez y al acceso a la AUH. En un modelo de estado que promueve el desarrollo de políticas sociales tendientes a la universalidad, la exclusión en el acceso a ciertas prestaciones sociales consideradas como derechos de los migrantes que residen en el país tensiona a estas políticas en su pretensión de universalidad hacia una orientación más focalizadora.
- Revisar la noción de libre circulación. La libre circulación se circunscribe hasta el momento a los nacionales de los estados parte del Mercosur, los países asociados quedan fuera de esta medida.
- Fortalecer la participación social y las experiencias territoriales de acción colectiva de los/as migrantes, así como las redes de organizaciones. El desarrollo de experiencias territoriales que aporten a la integración y al encuentro intercultural es central para avanzar en procesos de ciudadanía social. Destacamos en este apartado la conformación de un espacio en construcción en Argentina que es el Encuentro de

Líderes Migrantes que nuclea a migrantes de diferentes nacionalidades – mayoritariamente de los países del Mercosur- que se encuentran en las distintas provincias argentinas.

- Incluir la participación política de los migrantes a través de un Derecho al Voto real, y no de modo selectivo y excluyente como lo hace la Ley en su artículo 11. En las próximas elecciones los argentinos elegiremos nuestros parlamentarios al Mercosur, quienes definirán y priorizarán una agenda regional, que seguramente influirá en la vida de los y las migrantes. Sin embargo, los migrantes que residen en Argentina no podrán –aún- elegirlos.

5. Bibliografía

ASOCIACIÓN ECUMÉNICA DE CUYO Investigadoras colaboradoras MARTÍNEZ ESPÍNOLA, Victoria; INSA, Cinthia; CHIAVETTA, Valeria (coord.) (2014) *Una aproximación a los alcances y desafíos de la Ley 25.871 en Mendoza. Políticas públicas, normativa y prácticas institucionales*. Mendoza, Argentina, Inédito.

ASOCIACIÓN ECUMÉNICA DE CUYO Investigadoras colaboradoras CORTES Laura, MARTINEZ ESPÍNOLA Victoria, BRACELIS Paula, CHIAVETTA Valentina, CHIAVETTA Valeria (coord.) (2011) *Situación laboral y discriminación social. Experiencias de migrantes bolivianas/os residentes en Belgrano y Ugarteche, provincia de Mendoza*. Mendoza, Argentina. Inédito.

CELS (2015) *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2015*. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015>

CELS y FIDH, (2011) CELS-FIDH (2011) *Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en derechos humanos*. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.FIDH.Migrantes.pdf>

COZZANI, María Rosa e INSA, Cinthia (2013) Argentina entre inmigrantes y emigrantes. La evolución de los marcos normativos en materia migratoria, en Figallo Beatríz y Cozzani María Rosa (Editoras), *Los de adentro y los de afuera. Exclusiones e integraciones de proyectos de nación en la Argentina y América Latina*, IDEHESI-IH, Argentina.

DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES (2013) *Posicionamiento de la conferencia sudamericana sobre migraciones ante el II diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo de naciones unidas*. Agosto de 2013.

DECLARACIÓN de principios migratorios y lineamientos generales de la conferencia sudamericana de migraciones. Setiembre 2009, Ecuador. Disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/DocCSM/2%20Declaraci%C3%B3n%20principios%20ES.pdf>

ESTATUTO DE CIUDADANÍA DEL MERCOSUR, Plan de Acción Decreto N° 64/10.

INADI (2012) *Migrantes y discriminación*, INADI, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

LEY DE MIGRACIONES N° 25871. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

NOVICK, Susana (2008) *Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso*, en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, cultura y estrategias*. Buenos Aires, Catálogos.

----- (2005) *La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR*, en Novick, S; Hener, A.; Dalle, P., *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documento de Trabajo n° 46, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Páginas web consultadas:

<http://www.social.mendoza.gov.ar/desarrollo/index.php/muj-institucional>

<http://www.social.mendoza.gov.ar/desarrollo/index.php/ddhh-prot-prog/1020-plan-provincial-de-lucha-contr-la-trata-de-personas>

<http://www.jus.gob.ar/accesoalajusticia/institucional.aspx>

<http://guaymallen24.com.ar/2014/03/asociacion-integracion-boliviana-22-anos-acompanando-a-la-comunidad-boliviana-de-guaymallen/#.U831yuN5Pfl>

<http://www.anses.gob.ar/oficinas/provincias/mendoza-17>

<http://www.migraciones.gov.ar>

<http://inadi.gob.ar>