



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Buenos Aires, 12 agosto de 2019

**Al Comité de Protección de los
Derechos de Todos los Trabajadores
Migratorios y de sus Familiares**
S / D

Tengo el agrado de dirigirme al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas en mi carácter de Defensora General de la Nación, a fin de presentar el informe alternativo del Ministerio Público de la Defensa, como aporte del organismo al proceso de examen del segundo informe periódico, en el marco de la 31° Sesión sobre la Lista de Cuestiones Previas a la Presentación de Informes (2 de septiembre de 2019 – 11 de septiembre de 2019).

Presentación

El Ministerio Público de la Defensa (en adelante, “MPD”) es uno de los órganos creados por la Constitución de la República Argentina con carácter independiente, autonomía funcional y autarquía financiera, al igual que el Ministerio Público Fiscal (CN, Art. 120). En los términos de la ley que reglamenta su actividad (Ley N° 27.149), el MPD es una institución que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, y que promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad (Art. 1).

El accionar del MPD es independiente de cualquier otro poder del Estado. Interviene en la mayor parte de los procesos penales sustanciados ante la Justicia Nacional¹ y Federal de todo el país² para garantizar el derecho de defensa de los imputados. A su vez, en los procesos civiles, comerciales, laborales y contencioso administrativo, la intervención se enmarca en la representación de individuos con limitación de recursos económicos, en situación de vulnerabilidad o que se encuentren ausentes. También ejerce la intervención obligada en todo proceso que involucre intereses de niñas, niños y adolescentes, y de personas sobre las que existe sentencia en el marco de un proceso referente al ejercicio de la capacidad jurídica o que se encuentran ligadas a este tipo de proceso.


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

¹ Se trata de la justicia penal ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero debe aclararse que también funciona en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un poder judicial, que entiende en contravenciones y en determinados delitos, con base en convenios de transferencia, que amplían por etapas su competencia (Art. 129 de la Constitución Nacional).

² Los delitos no federales cometidos en las provincias son de conocimiento del poder judicial local (Arts. 116, 117 y 118 de la CN).

Por otra parte, el MPD está encabezado por la Defensoría General de la Nación. De ella dependen comisiones y programas especializados. Entre ellos, cuenta con una *Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio* y con una *Comisión del Migrante*, destinadas centralmente a proveer asistencia legal y defensa a estos colectivos. Asimismo, en 2013 se creó el *Programa contra la Violencia Institucional* para intervenir en los casos en que se produzcan –o exista riesgo de que se produzcan– casos de violencia por parte de fuerzas de seguridad y, en 2014, el *Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas* con el fin de contribuir a la defensa y promoción de los derechos de las víctimas de trata de personas y explotación, a su acceso a la justicia y a su asistencia jurídica integral. Desde la experiencia de estas áreas, y de otras pertinentes, se realizan las observaciones y recomendaciones que se enumeran a lo largo de este documento.

A ese fin, se toman como parámetro de orientación los temas incorporados en la lista de cuestiones dispuesta por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, sin perjuicio de lo cual también se remite información sobre otros asuntos de especial interés del Ministerio Público de la Defensa. Cabe aclarar que el presente informe complementa y actualiza el que fuera remitido con anterioridad a la adopción de la Lista de Cuestiones, y que no agota todos los asuntos de ocupación del Comité sino sólo aquellos que se vinculan centralmente con las funciones de este organismo.

I. Información general

I. a) Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017

El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017 (en adelante, “DNU”) por el que se reformó la Ley N° 25.871 y la Ley de Ciudadanía N° 346 dictado en enero de 2017 continúa vigente y, a la fecha, el Congreso Nacional no se ha expedido sobre su validez o invalidez, de conformidad con la Ley N° 26.122.

Sin embargo, cabe señalar que en el marco de un amparo colectivo presentado en el año 2017 por diversas organizaciones sociales (“CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES Y OTROS C/ EN-DNM S/AMPARO LEY 16.986”, Expte N° 3061/2017), el 22 de marzo de 2018 la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, declaró la invalidez constitucional del DNU N° 70/17, a la vez que concluyó que contradice las obligaciones asumidas por la República Argentina en el ámbito internacional. El Estado ha apelado esa decisión y actualmente el caso se encuentra pendiente de resolución por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, “CSJN”). Por lo tanto, las modificaciones introducidas por el DNU se encuentran vigentes y siendo efectivamente implementadas, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Judicial de la Nación.

Cabe destacar que, aunque el Ministerio Público de la Defensa no cuenta con la información sobre el número total de personas afectadas por el DNU N° 70/2017 en la República Argentina, la Comisión del Migrante interviene en más de 1700 casos administrativos y judiciales en los que se recurren órdenes de expulsión dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones. Si bien no en todos los casos corresponde la aplicación del DNU sobre el fondo o los méritos del asunto, las modificaciones procesales introducidas



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

en el decreto, como, por ejemplo, el procedimiento especial sumarísimo, son aplicadas en su totalidad.

I. b) Medidas tomadas en las provincias (párrafo 2)

El MPD ve con gran preocupación que algunas provincias hayan adoptado medidas regresivas en materia de derechos humanos de personas migrantes. En efecto, el gobierno de la Provincia de Chubut emitió el Decreto N° 136 que establece la adopción de medidas conducentes a la expulsión y prohibición de ingreso a dicha provincia de ciudadanos extranjeros que reúnan antecedentes penales o condena no firme por delitos cometidos en la República Argentina o en el extranjero.³

Por otro lado, como se detallará más adelante, en la Provincia de Jujuy, se aprobó la Ley N° 6.116 que establece el cobro de servicios públicos a los migrantes que se establezcan de forma transitoria.⁴

B. Información relativa a los artículos de la Convención


B.1) Afectaciones al derecho de defensa y al debido proceso adjetivo (párrafo 11)

Como comentario general, cabe señalar que en los procedimientos de expulsión previstos a partir de la entrada en vigencia del DNU N° 70/17, el derecho de defensa y el debido proceso en general resultan una suerte de mera formalidad. Entre otras cuestiones, cabe resaltar que la gran mayoría de los tribunales intervinientes niegan rotundamente la apertura a prueba de los expedientes; no realizan test de razonabilidad alguno para evaluar la validez de las órdenes de expulsión dictadas por la DNM, e, incluso, algunos tribunales rechazan sistemáticamente la intervención del Defensor de Menores cuando existen niños, niñas y adolescentes involucrados/as, por ser hijos/as o estar a cargo de la persona expulsada.

B.1.i) Dispensas

El hecho de que el DNU N° 70/2017 haya establecido que la dispensa por motivos de reunificación familiar es una facultad exclusiva de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, "DNM") que no puede ser revisada judicialmente, se ha traducido en una violación generalizada al derecho de los migrantes a un recurso judicial efectivo, lo que se evidencia en la enorme mayoría de casos, en los que las órdenes de expulsión son confirmadas por los tribunales sin

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

³ Disponible en <http://boletin.chubut.gov.ar/archivos/boletines/Febrero%2007,%202019.pdf> (último acceso: 06/08/2019)

⁴ Disponible en <http://www.saij.gob.ar/6116-local-jujuy-creacion-sistema-provincial-seguro-salud-para-personas-extranjeras-lpy0006116-2019-02-06/123456789-0abc-defg-611-6000yvorpvel> (último acceso: 06/08/2019)

analizar ni tener en consideración en absoluto la situación de vida y familiar de las personas afectadas.

Si bien el fuero Contencioso Administrativo Federal admite la posibilidad de revisión de las órdenes de expulsión dictadas por la DNM, lo hace únicamente respecto de los requisitos de procedencia del acto administrativo, sin analizar las circunstancias de fondo de los casos concretos, ni realizar un test de razonabilidad que permita evaluar si la denegatoria de la dispensa por parte de la administración –y la correspondiente expulsión de la persona afectada– resultan razonables a la luz de las circunstancias de vida específicas del migrante, como por ejemplo su situación familiar. Así, en la gran mayoría de los casos los tribunales rechazan las pretensiones de la defensa, manifestando en sus sentencias que tales circunstancias no pueden ser analizadas por el Poder Judicial, sino únicamente por la Dirección Nacional de Migraciones.

B.1.ii) Asistencia jurídica (artículo 86 de la Ley N 25.871)

Con respecto a los mecanismos que garantizan el derecho a la defensa y debido proceso administrativo y judicial, cabe destacar que desde la entrada en vigencia del DNU N° 70/17 no se ha recibido en la Comisión del Migrante del MPD ningún requerimiento de intervención nuevo en los términos del artículo 86 de la Ley de Migraciones. Sin embargo, en numerosas oportunidades los migrantes se presentan espontáneamente en las oficinas de la comisión a los fines de requerir asistencia. Al respecto, se observa que no se les proporciona información desde la DNM, en tanto las personas que se acercan por primera vez desconocen los alcances de la orden de expulsión que pesa sobre ellas, así como su derecho de asistencia jurídica gratuita. En ese contexto, y teniendo en consideración los exigüos plazos procesales de 3 días para la presentación de recursos administrativos y judiciales establecidos en el DNU, desde la Comisión del Migrante se realizan enormes esfuerzos para garantizar una defensa eficaz.

B.1.iii) Retenciones y expulsiones

La Comisión del Migrante del MPD ha observado que en el transcurso del último año han aumentado considerablemente la cantidad de retenciones y expulsiones. Asimismo, resultan preocupantes las malas condiciones de detención en los centros donde son alojadas las personas retenidas, que terminan sufriendo afectaciones a su salud psíquica y física como producto de la privación de la libertad en tales condiciones. A su vez, cabe destacar que el Estado ha llevado a cabo retenciones y expulsiones de personas que tienen menores de edad a su cargo, sin resguardo alguno de sus intereses. Además, la Comisión del Migrante ha tomado conocimiento de casos en los que se han retenido durante varios días y luego expulsado a migrantes cuyas parejas se encontraban embarazadas y dependían económicamente de ellos.

En este contexto, el Ministerio Público de la Defensa advierte una práctica continuada de la DNM en punto a la retención y posterior expulsión de personas cuyos casos se encuentran recurridos y en instancia de revisión ante la CSJN. El Poder Ejecutivo considera que los efectos de las órdenes de expulsión que se hallan recurridas en queja por



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Recurso Extraordinario Federal denegado ante la CSJN no se encuentran suspendidos y, en este contexto, la DNM ha retenido y expulsado a personas que se encontraban en esa situación. La Comisión del Migrante ha intervenido en este tipo de casos realizando presentaciones tanto en sede administrativa como judicial, pero estas son rechazadas sistemáticamente por los tribunales intervinientes y, en varios casos, las personas son expulsadas antes de que sean siquiera resueltas. Así, por ejemplo, en el mes de mayo de 2019 una persona asistida por el MPD fue retenida sin que se hubiera resuelto el recurso administrativo interpuesto contra su orden de expulsión. A pesar de que la Comisión del Migrante realizó las presentaciones administrativas correspondientes e informó al juzgado que dictó la retención acerca de la existencia de un recurso administrativo en trámite (que, además, en caso de ser rechazado habilitaría la interposición de un recurso judicial), la mujer estuvo retenida aproximadamente una semana y fue efectivamente expulsada antes que el Poder Judicial se expidiera al respecto.

Por otra parte, en relación con los plazos indefinidos de retención que ha introducido el DNU N° 70/2017, cabe destacar que si bien en la mayor parte de los casos en los que intervino la Comisión del Migrante la duración de la retención es de aproximadamente una semana o menos, existen casos en los que la privación de la libertad se ha extendido por plazos irrazonables, afectando la salud física y mental del migrante y sus familiares. Actualmente, la Comisión del Migrante se encuentra interviniendo en representación de una persona de nacionalidad china, quien había sido retenida a disposición de la DNM el 25 de junio de 2019, a pesar de que su libertad inmediata había sido solicitada su inmediata libertad en sede administrativa y judicial. Si bien su orden de expulsión se encuentra firme, su ejecución fue suspendida en virtud de una medida cautelar requerida por la Defensoría de Menores, debido a que dicha persona es el único adulto a cargo de su hija menor de edad. No obstante dicha medida cautelar, se experimentaron diferentes dificultades a la hora de requerir judicialmente la suspensión de la retención dispuesta. Incluso, a pesar de que el 6 de agosto de 2019 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ordenó a la DNM que disponga las medidas necesarias para su liberación y regularización migratoria, la persona fue finalmente liberada casi tres días después, el 8 de agosto en horas de la noche.

Por otro lado, cabe señalar que el DNU N° 70/17 incluyó el artículo 74 bis que dispone que *se tendrá por desistida la vía administrativa o judicial cuando se comprobare que el extranjero se encontrare fuera del territorio nacional por un plazo mayor a sesenta días corridos y continuos*. Sin embargo, en la práctica, la Dirección Nacional de Migraciones ha adoptado un criterio generalizado según el cual aquellas personas que se encuentran recurriendo su orden de expulsión y salen del territorio nacional, cualquiera sea el plazo, han consentido tácitamente la misma, por lo que rechaza su reingreso. En ese sentido, la Comisión del Migrante ha tomado conocimiento de varios casos en que se rechaza en frontera el reingreso de personas que egresan con vía recursiva en trámite, cualquiera sea el plazo por el que hayan egresado, y cualquiera sea su situación familiar y personal en Argentina.

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

Asimismo, con respecto al dictado de órdenes de expulsión de personas refugiadas y solicitantes de asilo, desde la Comisión de Refugiados se ha advertido que, si bien la DNM comenzó a suspender los procedimientos de expulsión en algunos casos, y a suspender la ejecución de la orden de expulsión ya dictada en otros, continúa siendo preocupante el encuadre de las personas refugiadas en los supuestos de expulsión de la Ley N° 25.871 en lugar de en los supuestos especiales y excepcionales de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo 32) y la Ley 26.165 (artículo 8). En particular, preocupan las sentencias judiciales de primera instancia y Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que han confirmado la orden de expulsión dictada contra un refugiado reconocido con esposa y cuatro hijos argentinos, que había cumplido condena por delitos de poca gravedad. Dichas sentencias omiten cualquier tipo de análisis respecto del estatuto de refugiado de la persona y las normas especiales que rigen en materia de expulsión en estos casos. A la fecha, dicho caso se encuentra a consideración de la CSJN. Este tipo de situaciones pone de resalto la falta de conocimiento y capacitación en la materia de parte de los operadores del Poder Judicial.

A su vez, el organismo observa con enorme preocupación la violación del principio de no devolución, tanto por parte de la Dirección Nacional de Migraciones como del Poder Judicial. Puntualmente, cabe destacar el caso de una persona que ingresó a Argentina en el año 2011, siendo menor de edad y huyendo de la guerra civil de su país de origen – Sierra Leona –, donde sus padres fueron asesinados. Fue reconocido como refugiado en Argentina en el año 2014, estatuto que mantiene hasta hoy en día. Además, ha formado su propia familia en el país, encontrándose en pareja hace varios años con una mujer argentina y siendo padre de cuatro niñas argentinas menores de edad. Sin embargo, la DNM, aun teniendo conocimiento de dicha situación, ordenó su expulsión en virtud de que cuenta con antecedentes penales en el país (cabe aclarar, con una pena unificada por delitos menores que no llega a los tres años de prisión). Contra dicha decisión la Comisión del Migrante interpuso los correspondientes recursos administrativos y judiciales, haciendo saber en cada instancia su calidad de refugiado y los vínculos familiares que tiene en Argentina; e invocando el principio de no devolución y el derecho a la unidad familiar. Pero todos los recursos han sido rechazados y actualmente el expediente se encuentra pendiente de resolución por la CSJN.

B.1.iv) Perspectiva de género

En cuanto a la perspectiva de género, preocupa especialmente al MPD la falta de consideración de la Administración Pública y del Poder Judicial respecto de la situación de las mujeres con hijos pequeños a su cargo. Tanto la DNM como los tribunales confirman las órdenes de expulsión dictadas en su contra sin ponderar para nada sus circunstancias personales y familiares.

Actualmente, la Comisión del Migrante se encuentra interviniendo en 125 casos judiciales⁵ en los que se hallan recurridas órdenes de expulsión dictadas contra mujeres

⁵ Este universo de casos se registra desde 2011 en la zona de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires, a partir de la entrada en vigor del Decreto N° 610/10, reglamentario de la Ley de Migraciones N°



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

que tienen hijos/as o nietos/as menores de edad argentinos/as, o hijos/as menores de edad que se encuentran viviendo y arraigados/as en Argentina. De esos 125 casos, 107 corresponden a casos de madres con hijos argentinos, 11 a madres con hijos no argentinos y 7 a casos a abuelas a cargo de sus nietos/as. De los 118 casos que involucran a madres, 109 se originaron por condenas penales y 9 a causa de alguna irregularidad administrativa. De los casos con condena penal, 78 de ellos se relacionan con delitos vinculados a estupefacientes (tenencia con fines de comercialización, transporte, contrabando, tenencia simple, entre otros) y en 8 casos ya se ha configurado la caducidad registral de los antecedentes penales por los que se había dispuesto la expulsión. Asimismo, en 8 de esos casos, las mujeres se encuentran privadas de su libertad (3 de ellas con detención domiciliaria), y en 32 casos se trata de una familia monoparental y algunas de esas madres han sido, además, víctimas de violencia doméstica y cuyas órdenes de expulsión también fueron confirmadas sin tener en consideración su situación particular.

Varios de estos casos se encuentran actualmente recurridos y en instancia de revisión ante la CSJN. Entre ellos, cabe destacar el caso de una mujer, madre de cuatro menores de edad de nacionalidad argentina, que fue víctima de violencia doméstica y de género por parte del padre de sus tres hijos mayores, y cuya orden de expulsión fue confirmada cuando todavía se encontraba amamantando a su hijo menor. Dado que el Recurso Extraordinario Federal interpuesto en este caso fue rechazado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la Comisión del Migrante interpuso el correspondiente recurso de queja ante la CSJN, y solicitó específicamente la suspensión de los efectos de la orden de expulsión hasta tanto se resuelva el fondo del recurso, para evitar que la DNM efectivice su retención y expulsión. Si bien a la fecha el planteo de fondo no ha sido resuelto, el 19 de julio de 2019 la CSJN declaró la admisibilidad del recurso de queja y la suspensión del proceso hasta tanto se expida sobre el fondo del asunto.

Asimismo, cabe resaltar la falta de perspectiva de género respecto de las mujeres denominadas “mulas”,⁶ quienes son expulsadas en virtud de haber sido condenadas por infracciones a la Ley de Estupefacientes, sin tener en consideración en absoluto su situación de extrema vulnerabilidad, o la posibilidad de que en realidad sean víctimas de trata de personas en la modalidad de trabajo forzoso.

Finalmente, la Comisión del Migrante advierte situaciones discriminatorias por parte de algunos tribunales del fuero Contencioso Administrativo Federal respecto de las personas trans, que resultan violatorias de la ley de identidad de género (Ley N° 26743). En ese sentido, cabe destacar que sus órdenes de

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

25.871, fecha en la cual el Ministerio Público de la Defensa se avocó a la asistencia jurídica de migrantes expulsados en el ámbito judicial. La fecha de corte del relevamiento es el 24 de julio de 2019.

⁶ Se trata de mujeres que transportan estupefacientes, la mayor parte de ellas en cantidades menores ocultas en su equipaje o en sus propios cuerpos, a través de la ingesta de cápsulas. Para más información, consultar, entre otros, WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), IDPC (Consortio Internacional sobre Políticas de Droga), Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad) y CIM (Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA), “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe”, 28 de enero de 2016, ISBN: 978-958-59192-5-9. Versión digital disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento/> (último acceso: 6/08/2019).

expulsión son confirmadas sin tener en cuenta su situación de vulnerabilidad y la violencia estructural a la que son sometidas en general, y en especial en determinados países de origen donde sus vidas corren riesgo. Además, ha habido casos en los que, a pesar de que la Comisión del Migrante informa al tribunal interviniente el género y nombre utilizado por la persona, los/as magistrados/as se han referido a ellas a lo largo de las sentencias y de todo el procedimiento con el nombre y el género que les fueran asignados al momento del nacimiento.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a: (1) adoptar medidas para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso, tanto en instancia administrativa como judicial, a personas sujetas a procesos de expulsión, incluyendo el acceso a la asistencia jurídica oportuna y el derecho a ser oído mediante la producción de la prueba necesaria y su efectiva valoración; (2) Adoptar las medidas necesarias para evitar la privación de la libertad y efectiva expulsión de personas cuyas órdenes de expulsión no hayan adquirido firmeza, incluyendo aquellas que se encuentran recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (3) adoptar medidas para garantizar efectivamente el principio de no devolución, el derecho a un recurso efectivo contra la decisión de rechazo, el derecho a asistencia letrada y el derecho de recibir la asistencia de un intérprete cuando sea necesario; (4) adoptar medidas para garantizar que las autoridades de frontera apliquen mecanismos de identificación respetuosos del debido proceso que aseguren el ingreso al país de personas necesitadas de protección internacional; (5) capacitar a los funcionarios intervinientes respecto de la regulación especial aplicable a refugiados o de solicitantes de asilo como una circunstancia personal que debe ser tomada en cuenta en cualquier proceso de expulsión respecto de quienes intentan ingresar al país; (6) garantizar plazos razonables de retención, así como las condiciones edilicias, de seguridad y de higiene de los lugares en los que se encuentran privadas de la libertad las personas que son retenidas a los fines de su expulsión, y si dentro de ellos se encuentran alojados de forma separada a la población carcelaria común; (7) adoptar una perspectiva de género que garantice los derechos de las mujeres y de las personas trans en los procesos que involucren derechos de migrantes, peticionantes de asilo y refugiados.

B.2) Visas Humanitarias (párrafo 12)

B.2.i) Facilitación migratoria de personas de nacionalidad haitiana

Con respecto a la facilitación migratoria para personas haitianas aprobada por Disposición DNM 1143/2017, cabe destacar que quienes obtuvieron bajo ese régimen una residencia temporaria por el plazo de dos años se encuentran enfrentando serias dificultades para prorrogarla, por cuanto la DNM se está negando a tomarles el trámite de prórroga bajo razones humanitarias, colocando a una gran cantidad de personas haitianas en situación de irregularidad. A ello debe sumarse que por Resolución del Ministerio del Interior 477/2018, comenzó a exigirse visa consular a las personas haitianas que desean ingresar a la República Argentina.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

B.2.ii) Facilitación migratoria de personas de nacionalidad venezolana, vida familiar y niñez (párrafos 26 y 31)

Con respecto a las personas de nacionalidad venezolana, se destaca la aprobación de las Disposiciones DNM N° 594/2018 y N° 520/2019, tendientes a facilitar su regularización migratoria. No obstante, desde la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio se observa que en la práctica muchas de las personas destinatarias de dichas disposiciones no acceden al DNI. En particular, la Disposición N° 520/2019 permite el ingreso al país y el inicio del trámite de residencia con documentación de identidad o de viaje vencida. No obstante, no se garantiza la concesión de la residencia y se supeditan las facilidades previstas al cumplimiento de los requisitos *“una vez que se regularicen las dificultades existentes”* (Art. 6 del Anexo I), por lo que en la práctica las personas destinatarias de estas facilidades podrían encontrarse años en situación precaria o irregular.

Resulta especialmente preocupante la situación de los/as niño/as venezolanos/as menores de 9 años. Por aplicación de su derecho interno, Venezuela expide cédulas de identidad a partir de los 9 años de edad. Por otro lado, actualmente el país no está expidiendo pasaportes. En consecuencia, miles de niños/as se trasladan por el continente contando únicamente con la partida de nacimiento. Al respecto, la Disposición DNM N° 520/2019 admite la partida de nacimiento como documento para ingresar al país e iniciar el trámite de radicación ante la DNM. Sin embargo, no se tiene registro desde la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio que esta población haya podido acceder al trámite de residencia y a la obtención del DNI, colocando a esto/as niño/as en una gran situación de vulnerabilidad. Se trata de supuestos en los que suele ocurrir que los demás integrantes del grupo familiar ya tengan la radicación, quedando lo/as niño/as en una suerte de limbo migratorio. En la mayoría de estos casos, lo/as niño/as son solicitantes de asilo y cuentan con el certificado de residencia precaria de solicitante de refugio como única documentación expedida por Argentina.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a: (1) tomar las medidas necesarias para regularizar la situación de aquellas personas que residen en el país con una visa humanitaria; (2) adoptar las medidas necesarias para regularizar la situación de los/as niños/as venezolanos menores de 9 años.

B.3) Persecución policial (párrafo 13)

A partir de la información que recibe el Ministerio Público de la Defensa, en particular a través de su Programa contra la Violencia Institucional, se han recibido alegaciones de detenciones arbitrarias y hechos de violencia policial que tienen como víctimas a trabajadores migrantes, en particular vendedores ambulantes, personas que ejercen la prostitución y personas pertenecientes al colectivo LGTBI. Las

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

detenciones se producen en oportunidades con violencia sobre las personas, resultando en lesiones, en algunos casos de cierta gravedad, como la fisura de huesos o cortes profundos. En aquellos casos en los que las víctimas resultan lesionadas, se les suele imputar el delito de resistencia a la autoridad, previsto en el artículo 239 del Código Penal. De acuerdo con las alegaciones recibidas, este tipo de imputaciones tienen la función de justificar el actuar policial violento en la resistencia a la ejecución de la detención o del secuestro de la mercadería.

En particular en los casos de detenciones de migrantes senegaleses que ejercen la venta ambulante en la Ciudad de Buenos Aires, según la información recabada por el Programa contra la Violencia Institucional, se presenta como dato llamativo que las detenciones por violación de la Ley de Marcas (de competencia federal) se incrementaron notablemente a partir de mediados de 2018, luego de que en el mes de marzo se transfiriera la competencia para entender en los delitos de atentado o resistencia a la autoridad ocurridos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del ámbito del Estado Nacional a la justicia de la Ciudad, en el marco de un programa progresivo de transferencias de jurisdicciones. En el mismo período, disminuyeron precisamente las imputaciones por resistencia y atentado a la autoridad en este contexto. La hipótesis que se presenta desde el Programa contra la Violencia Institucional es que la policía busca evitar el sistema procesal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que le exige presentar la imputación en una audiencia pública frente al juez.

Asimismo, de la estadística producida por el mencionado Programa correspondiente al semestre de abril a septiembre de 2018, se pudo documentar el ingreso de 102 denuncias por prevención policial por los delitos previstos en la Ley de Marcas. De ellos, 43 fueron contra vendedores ambulantes senegaleses, 25 aparecen como NN y 34 corresponden a personas de distintas nacionalidades. Solo en 29 de los 102 casos hubo imputaciones, es decir, que no fueron desestimados y se formalizó la persecución penal. De esos 29, solamente dos corresponden a senegaleses, o sea, un 7%. Ello contrasta con la sobre representación de senegaleses detenidos, que alcanza el 43% de los casos ingresados por este delito. La proporción es aún más baja si se compara el total de las personas de nacionalidad senegalesa detenidas por el delito de Marcas, llegando sólo al 4% quienes fueron finalmente imputados por las autoridades judiciales. Ello quiere decir que el 96% de las detenciones de vendedores senegaleses no son convalidadas por la justicia federal.

La información estadística que se expone es coherente con los criterios jurisprudenciales dominantes, según los cuales la actividad de venta en las calles que ejercen comúnmente personas migrantes, entre ellos, de Senegal, no es delictiva según la Ley de Marcas; ya que ningún comprador puede sentirse engañado al comprar mercadería en las calles, presumiéndose generalizadamente que no se trata de mercaderías originales sino de imitaciones, y porque la comercialización de estos productos no genera un perjuicio a los titulares de las marcas.

Esta situación, que se encuentra en proceso de documentación y profundización por parte del Programa contra la Violencia Institucional, vislumbra un patrón que indica que las detenciones de vendedores ambulantes de origen senegalés por violación a la Ley de Marcas no son convalidadas por la justicia federal penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A pesar de ello, los procedimientos de detención de vendedores senegaleses y secuestro de la mercadería que ellos venden siguen repitiéndose con evidente



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

arbitrariedad, y una selectividad discriminatoria en el accionar policial basada en la nacionalidad, origen étnico, pobreza y otros motivos de vulnerabilidad.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a detener esta práctica discriminatoria hacia los migrantes, en particular senegaleses, y a adoptar instrucciones o protocolos para la policía y las agencias administrativas basados en la ley y de conformidad con los estándares internacionales para la regulación del espacio público, que contemple un tratamiento no discriminatorio hacia los migrantes.

B.4. Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de migración y vida familiar (párrafos 16, 26 y 31)

En relación con la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes, se señala con gran preocupación que, lejos de adoptar políticas públicas tendientes a garantizar sus derechos e interés superior, la DNM dificulta la regularización migratoria de los niños e, incluso, ha dictado órdenes de expulsión del territorio argentino contra personas menores de edad. En ese sentido, cabe destacar tres casos que han llegado a conocimiento del Ministerio Público de la Defensa y resultan especialmente graves: el de dos hermanos de nacionalidad peruana, el de una joven de nacionalidad china y el de dos hermanos de nacionalidad boliviana.

En el primer caso, se trata de un niño de sólo 4 años de edad y de su hermano, de 6 años. La DNM dictó sus respectivas órdenes de expulsión en virtud del artículo 29 Inc. c) de la Ley N° 25.871, modificada por el DNU N° 70/2017, con una prohibición de reingreso por el término de 5 años. Ciertamente, ninguno de los niños ha incurrido en los impedimentos de permanencia establecidos en dicho articulado, sino que las disposiciones se basaron en los antecedentes penales que la madre de ambos tiene en su país de origen. La orden de expulsión se encuentra recurrida.

En el segundo caso, el 5 de julio de 2017, la DNM dictó una orden de expulsión contra una joven de nacionalidad china por no presentar una constancia de ingreso legal al país, quien, en ese momento, tenía 15 años de edad. Esa disposición fue recurrida tanto en sede administrativa como judicial, pero fue confirmada por el Juzgado de Primera Instancia interviniente. Actualmente, tiene 17 años y su caso se encuentra en pleno trámite, siendo que el 6 de agosto de 2019 la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha hecho lugar a los recursos de apelación interpuestos, valorando especialmente el interés superior de la menor y la falta de ponderación de la administración y el juzgado de primera instancia respecto de la situación de vulnerabilidad de la joven y sus padres (sobre quienes también pesan órdenes de expulsión) y su derecho a la unidad familiar. Dicha resolución fue notificada el mismo 6 de agosto a la Dirección Nacional de Migraciones, encontrándose en curso el plazo de 10 días para la presentación de un Recurso Extraordinario Federal ante la CSJN.

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

Finalmente, los hermanos de nacionalidad boliviana, de 16 y 11 años de edad, obtuvieron la radicación temporaria en la República Argentina el 14 de octubre de 2016 por el lapso de dos años. El vencimiento de dicha residencia operaba el 14 de octubre de 2018, razón por la cual, encontrándose en condiciones de acceder a una residencia permanente, se presentaron en legal tiempo y forma a requerirla. Sin embargo, en fecha 11 de abril de 2019 se notificó a sus padres –sobre quienes pesa una orden de expulsión que se encuentra recurrida– de una intimación cursada en el marco del expediente administrativo de sus hijos, donde se requirió presentar dentro de los 30 días de notificada, el trámite de radicación de los progenitores, atento a que ninguno contaba con residencia vigente. Sin embargo, y conforme surge de los expedientes administrativos de los niños, ambos reúnen todos los requisitos para obtener una residencia permanente. A la fecha la Dirección Nacional de Migraciones no ha resuelto la solicitud de la Comisión del Migrante solicitando se deje sin efecto la intimación.

Por otra parte, como fuera referido en el apartado B.1, resulta preocupante la negativa sistemática de algunos tribunales que integran el fuero Contencioso Administrativo Federal a otorgar la correspondiente intervención a la Defensoría de Menores en los casos en los que se discute la validez y razonabilidad de las órdenes de expulsión de sus progenitores, o de quien cumple las responsabilidades parentales. Asimismo, incluso en aquellos casos en los que sí se da intervención a la Defensoría de Menores, luego en las sentencias los/as magistrados/as no tienen en cuenta el interés superior del niño, y en la mayoría de los casos las órdenes de expulsión son confirmadas sin ponderar cómo afectaría a los/as niños/as el ser separados/as de sus padres o tener que migrar y cambiar su centro de vida para que la familia permanezca unida.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a: (1) garantizar que en los procedimientos migratorios administrativos y judiciales se efectivice el derecho de los/as niños/as a ser oídos/as, a que su opinión sea tenida debidamente en cuenta y a contar con una representación jurídica adecuada y autónoma y (2) garantizar que en los procedimientos migratorios y administrativos en los que existan niños/as directa o indirectamente involucrados/as se realice un adecuado balance de los intereses y derechos en juego, que contemple el interés superior de los/as niños/as como consideración primordial, así como su derecho a permanecer junto con sus progenitores y a la unificación familiar en el lugar de arraigo; (3) garantizar mecanismos de revisión de los procedimientos migratorios administrativos y judiciales que no se hayan sustanciado de conformidad con las garantías de debido proceso en favor de los/as niños/as directa o indirectamente involucrados/as.

B.5. Residencias precarias, Permisos de Permanencia Transitorios y Regularización (párrafos 33, 34 y 35)

B.5.i) Residencias precarias y Permisos de Permanencia Transitorios



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

En relación con los migrantes que cuentan con residencia precaria o permiso de permanencia transitoria, se mantiene la preocupación en punto a que encuentran serias dificultades para conseguir empleo registrado, quedando expuestos/as a situaciones de explotación. Sin perjuicio de que formalmente no existe un impedimento para contratar extranjeros que cuenten con esos documentos, la gran mayoría de los empleadores no contratan migrantes sin Documento Nacional de Identidad argentino. Incluso, en aquellos casos en que las personas que cuentan con residencia precaria o permiso de permanencia transitoria consiguen trabajo, los empleadores dispuestos a contratarlos de forma registrada encuentran serias dificultades para llevar adelante los trámites necesarios. La Comisión del Migrante ha recibido diversas consultas en relación con la negativa de diferentes bancos –incluido el Banco Nación– a abrir cuentas bancarias a nombre de personas que no cuentan con Documento Nacional de Identidad argentino. En algunos casos el problema pudo solucionarse a través de un oficio enviado por la Comisión del Migrante a la entidad bancaria correspondiente, mientras que en otros la respuesta ha sido negativa. Frente a estos últimos, los migrantes prefieren no iniciar acciones legales por miedo a que las complicaciones que implica el inicio de un proceso judicial generen la pérdida de su trabajo.

B.5.ii) Regularización

En primer lugar, y de manera general, se advierte que las medidas que se han tomado para garantizar un acceso efectivo a la información sobre procedimientos vigentes de regularización migratoria han sido escasas, y mayormente no han brindado soluciones integrales. Ello, debido a que en su diseño no se han tenido en cuenta las particularidades de las personas migrantes como un grupo socialmente vulnerable. Además, su aplicación ha sido defectuosa.

En segundo lugar, resulta preocupante la situación irregular en la que quedan las personas a quienes la DNM cancela su residencia permanente. La Comisión del Migrante ha tomado conocimiento de casos en los que, debido a la cancelación de la residencia, el Registro Nacional de las Personas se niega a renovar o emitir duplicados de los documentos de identidad de esas personas, a la vez que la DNM se niega a otorgar un Permiso de Permanencia Transitorio debido a que, como la cancelación de residencia se encuentra recurrida, se asume que la persona ya tiene un tipo de residencia vigente. La Comisión del Migrante ha realizado presentaciones ante la DNM por este tipo de situaciones, pero a la fecha no han sido resueltas, quedando los migrantes afectados sin documentación alguna.

En tercer lugar, y de forma particular, cabe señalar que desde noviembre 2018 ha comenzado a regir un nuevo sistema de radicación “a distancia” (RADEX), que consta de un procedimiento *online* de inicio del trámite de regularización

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

migratoria con el objetivo de *“facilitar, simplificar y agilizar el otorgamiento de residencias a los extranjeros”*.⁷ No obstante, desde su implementación se redujo drásticamente la cantidad de residencias resueltas.⁸ Si bien en teoría el sistema ofrece algunas ventajas –como la integración del trámite de certificado de antecedentes penales–, lo cierto es que se trata de un sistema engorroso y poco claro cuya implementación ha acarreado una gran cantidad de problemas para buena parte de la población migrante, especialmente la que se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad por motivos tales como su situación económica, idioma o analfabetismo digital. En efecto, este sistema exige que la persona migrante esté familiarizada con el lenguaje tanto legal como informático, que tenga acceso a internet y que cuente con una computadora. La mayor parte de las personas asistidas por el MPD carecen de recursos económicos y, muchas veces, del conocimiento informático requerido para utilizar el sistema RADEX. De este modo, se observan nuevas restricciones para aquellas personas que carecen de medios económicos y tecnológicos para iniciar su residencia pues se ven impedidas de regularizar su situación migratoria a través de dicho programa. Sumado a ello, la DNM no provee información adecuada ni seguimiento para aquellas personas que, por ejemplo, no cuentan con correo electrónico o acceso a internet. Cabe destacar que todo esto impacta también de forma negativa en los casos en que la DNM determina suspender una orden de expulsión e intimar al migrante a iniciar un nuevo trámite de regularización dentro de un plazo determinado, lo que se vuelve sumamente dificultoso en las condiciones descriptas.

Resumidamente, los pasos del sistema RADEX son los siguientes: 1) registro de usuario, selección de trámite y pago; 2) carga de documentación; 3) encuesta de aptitudes profesionales. Con estos pasos se genera una “pre-solicitud”. Luego de ello, si la documentación es correcta la persona será citada a la DNM para la toma de datos biométricos. Si falta documentación, la persona recibirá un correo electrónico intimándola a su presentación. No hay plazos previstos para estos pasos posteriores a la carga de la “pre-solicitud”. Entre que la persona inicia el trámite, pagando la tasa correspondiente, y se presenta a la cita en Migraciones, pueden transcurrir meses, durante los cuales no se le otorga documentación provisoria alguna. El certificado de residencia precaria es otorgado el día de la cita personal en Migraciones, mientras que con el sistema anterior, en el cual el mismo día que la persona iniciaba el trámite, pagando la tasa y presentando la documentación, se obtenía un certificado de residencia precaria.

Cabe señalar que la tasa migratoria actual es de \$3000 (tres mil pesos argentinos) para ciudadanos MERCOSUR; \$6000 (seis mil pesos argentinos) para NO MERCOSUR, y existe un trámite con cita preferencial abonando un monto adicional de \$10.000 (diez mil pesos argentinos).⁹ En ese sentido, tanto la forma digital implementada, como los elevados montos afectan mayormente a personas en situación de pobreza o informalidad laboral; quienes, si bien pueden iniciar el trámite de regularización personalmente con un certificado de pobreza, quedan relegadas a esperar varios meses para poder

⁷ Dirección Nacional de Migraciones, “Está en marcha la radicación a distancia”, 15 de diciembre de 2018, disponible en <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/novedad.php?i=4376> (último acceso 3/07/2019).

⁸ Página 12, “El muro de Macri, cada vez más alto”, 24 de abril de 2019, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/189568-el-muro-de-macri-cada-vez-mas-alto> (último acceso 3/07/2019).

⁹ Al 5 de agosto de 2019, dichos montos equivalían a U\$S 64.65, U\$S 129.31 y U\$S 215.51, respectivamente, según cotización oficial del Banco de la Nación Argentina (valor de venta 46.4 pesos argentinos), disponible en <http://www.bna.com.ar/Personas> (último acceso: 5/08/2019).



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

regularizarse, habida cuenta que, sin perjuicio de la presentación del certificado de pobreza referido, la DNM corrobora mediante su servicio social la posibilidad económica del migrante.

Otro problema que acarrea la implementación del RADEX es la falta de claridad con respecto al procedimiento para las personas que pretendan invocar la eximición del cumplimiento de determinados requisitos –como el ingreso regular– por motivos de unidad familiar o razones humanitarias (Cfr. Ley 25.871, artículo 29). De hecho, como el sistema requiere que la persona se encuentre en territorio argentino para poder iniciar el trámite, las personas que no tienen ingreso regular registrado en un paso fronterizo habilitado se encuentran automáticamente excluidas, porque el sistema no las detecta.

Asimismo, en virtud de que el sistema exige como primer paso el pago de la tasa, excluye sistemáticamente a las personas que se encuentran exentas de su pago (refugiadas reconocidas y quienes soliciten la eximición por encontrarse en situación de vulnerabilidad –Cfr. Disposición DNM 165/2014). Como el sistema no contempla estos supuestos, en la práctica estas personas deben presentarse personalmente en la DNM, sin turno, sometiendo a prácticas y tratos arbitrarios.

En el caso particular de las personas reconocidas como refugiadas que asiste la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (en adelante, “CONARE”) gestiona turnos ante la DNM. A pesar de que estos trámites cuentan con el seguimiento y apoyo de la Comisión y de la CONARE, en ocasiones se registran trabas para su recepción por parte de DNM, que suelen resolverse gracias a la intervención de dichos organismos. Con respecto a la experiencia en otras Delegaciones de DNM, con frecuencia se registran casos de personas reconocidas como refugiadas respecto de quienes Migraciones se negó a tomarles el trámite, aduciendo que debían iniciarlo a través de RADEX y pagar la tasa. Ello da cuenta del desconocimiento y falta de capacitación del personal. Tales casos suelen requerir la intermediación de la CONARE para que se garantice la recepción del trámite.

Por otro lado, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio ha observado que las personas reconocidas como refugiadas que tienen antecedentes penales en Argentina continúan teniendo dificultades para iniciar los trámites de residencia ante la Dirección Nacional de Migraciones y para acceder al otorgamiento de la residencia temporaria y el DNI (en violación del artículo 52 de la Ley de Refugiados 26.165).

Con respecto a las personas en situación de vulnerabilidad, la Disposición DNM 165/2014 prevé la eximición del pago de la tasa con la presentación de un certificado que acredite tal condición. En la práctica, se registran obstáculos para la obtención de dichos certificados de parte de los Centros de Acceso a la Justicia dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación (por ejemplo, negándose a expedir certificados a quienes hayan salido de su país en avión, por considerar que de esa forma no acreditan pobreza). El incremento en los obstáculos para acceder a la

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

eximición del pago de tasa coincide con el exponencial incremento en los valores de las tasas de radicación.

Aquellas personas que no pueden tramitar su residencia a través de RADEX por los motivos expuestos precedentemente también quedan excluidas del acceso a la encuesta de aptitudes profesionales.

B.5.iii) Situación de las personas oriundas de países extra MERCOSUR

Persisten los obstáculos para la regularización migratoria de las personas oriundas de países extra MERCOSUR, especialmente de nacionalidad dominicana y senegalesa. Como fuera mencionado en el apartado B.2.i), en el caso de las personas haitianas, si continúa la tendencia de la DNM a negarse a prorrogar o conceder residencias por razones humanitarias, pronto se encontrarán en similar situación.

Los requisitos vigentes para acceder a la residencia como “trabajador migrante” son de muy difícil cumplimiento, y la legislación no contempla la posibilidad de radicarse de quienes trabajan de manera autónoma.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a: (1) adoptar medidas para garantizar el derecho a la libre circulación de aquellos migrantes que tienen familiares en su país de origen y cuentan con “permisos de permanencia transitoria”; (2) adoptar medidas con el fin de garantizar el acceso de los trabajadores migratorios que cuentan con “residencia precaria” a puestos de trabajo registrados; (3) adoptar medidas para evitar afectaciones laborales a los migrantes que deben renovar personalmente su “permiso de permanencia transitoria”, (4) adoptar medidas para regularizar la situación jurídica de los migrantes que trabajan de forma autónoma y realizan los aportes correspondientes; (5) adoptar medidas para superar los obstáculos a los que se enfrentan las personas migrantes, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad, al momento de solicitar la regularización a través del sistema RADEX; (6) Adoptar las medidas necesarias para que aquellas personas a quienes la Dirección Nacional de Migraciones haya cancelado la residencia permanente puedan renovar sus Documentos Nacionales de Identidad o solicitar duplicados de los mismos hasta tanto la cancelación de la residencia se encuentre firme.

B.6. Acceso a derechos económicos, sociales y culturales (párrafo

21)

La imposibilidad de regularizar la situación migratoria afecta el goce de los derechos humanos de las personas migrantes, en particular de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la Comisión del Migrante recibe continuamente consultas de sus asistidos/as, especialmente respecto de las dificultades que encuentran para acceder a trabajos dignos, servicios de salud, pensiones no contributivas y a la Asignación Universal por Hijo.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Asimismo, como fuera mencionado, cabe destacar que en la provincia de Jujuy se aprobó la Ley N° 6.116 que establece el cobro de servicios públicos a los migrantes que se establezcan de forma transitoria en la provincia. Se trata de una medida regresiva en términos de acceso a la salud, que además ha importado propuestas de más reformas legislativas contrarias a los principios de no regresividad y no discriminación. En ese sentido, distintos miembros del Congreso Nacional han presentado proyectos de ley con el objetivo de restringir el acceso gratuito a los servicios de educación y salud para los/as migrantes, sobre la base de la reciprocidad. El Estado Nacional no ha adoptado medidas ni se ha expedido al respecto.

Por su parte, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio ha observado un incremento de las consultas de solicitantes de asilo con certificado de residencia precaria a quienes se les negó acceso a tratamientos médicos o medicamentos por no contar con DNI. Se registra un caso en el que la Junta Evaluadora Interdisciplinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se negó a avanzar con el trámite de un Certificado Único de Discapacidad porque la persona –solicitante de asilo venezolano– aún no cuenta con un Documento Nacional de Identidad argentino.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a: (1) adoptar medidas para garantizar el derecho a la igualdad en el acceso a condiciones dignas de trabajo por parte de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; (2) adoptar medidas para capacitar a las agencias estatales sobre los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo; (3) adoptar mecanismos y dispositivos adecuados para responder a las situaciones relacionadas con la salud mental y física de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; (4) regularizar el acceso a pensiones asistenciales y a la Asignación Universal por Hijo de las personas migrantes.

B.7. Ley N° 26842 sobre la prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (párrafo 32)

El Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas del MPD ha observado que los programas de protección y asistencia creados en el marco de la Ley son escasos y tienen marcadas diferencias en cuanto a sus alcances y a sus enfoques, los criterios de admisión, las vías de acceso, la duración y el tipo de asistencia conforme la jurisdicción. En algunos, el único acceso a la asistencia es la vía judicial. Asimismo, las instancias de articulación entre los distintos programas son limitadas o nulas y se advierten serias dificultades en la coordinación entre las autoridades federales y provinciales. Por ejemplo, cabe señalar que no siempre se recopilan, preservan, sistematizan, estructuran o publican los datos, o cada programa o instancia institucional registra y organiza sus datos con criterios propios. Suelen ser parciales, fragmentarios, o contradictorios y de difícil acceso público. No existe un sistema integral de registro, análisis y monitoreo que permita para

USO OFICIAL

TELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

evaluar la investigación de todos los casos de trata. No se desglosa datos por edad, sexo, discapacidad, origen étnico y nacionalidad, población rural/urbana y ubicación geográfica.

En cuanto a la actividad del Consejo Federal de la Lucha contra la Trata y Explotación de personas, en julio de 2019 se sancionó una ley¹⁰ sobre la base de un proyecto del Consejo para la creación de un Fondo Fiduciario de asistencia directa a víctimas de trata de personas. La ley aprobada –que todavía no ha sido reglamentada–, si bien representa un avance en el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia, aún no satisface las exigencias de la normativa internacional y local. Por ejemplo, se establece que los bienes productos del ilícito sean liquidados y destinados directamente a la asistencia de las víctimas, una vez que haya una sentencia firme. Sin embargo, la vulnerabilidad de las víctimas y sus necesidades esenciales insatisfechas tienen su máximo umbral en el momento del rescate del lugar de explotación. Es en ese momento que resulta fundamental garantizar la asistencia integral y protección a las víctimas de trata con perspectivas de mediano y largo plazo.

Por otra parte, el Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas observa como un hecho positivo que luego de la sanción de la Ley N° 26.842 se dispone que carece de relevancia cualquier supuesto de “consentimiento” de la víctima para la configuración del tipo penal.

Sin embargo, la investigación, procesamiento y enjuiciamiento de los tratantes no ha sido congruente con la extensión de la trata y la explotación. Hay dilaciones en la recepción de denuncias, en las requisas domiciliarias, en contiendas de competencia entre los jueces federales y los jueces provinciales o nacionales de la Ciudad de Buenos Aires. Esta dilación se agudiza en causas judiciales que involucran funcionarios públicos o personas con poder político o económico. Existen altos índices de corrupción policial y de complicidades institucionales de organismos de control, políticas, médicas, entre otras. Las condenas suelen recaer en personas con menos poder real, en general el eslabón más débil de la cadena de explotación, muchas veces en las propias víctimas. El número de condenas a los mayores responsables de las redes de trata y de explotación, a los funcionarios públicos involucrados, a empresarios, a dueños de campos y sociedades explotadoras del sector agrario, textil y de las marcas involucradas con los beneficios de la explotación y la trata, es insignificante en relación con la dimensión de la problemática.

Recomendaciones: Por lo expuesto, el Ministerio Público de la Defensa considera necesario que se inste al Estado a: (1) implementar políticas públicas integrales, articuladas, sistémicas, tanto de prevención de la trata y explotación, de detección e identificación de las víctimas, de protección, asistencia integral, reinserción social, y restauración plena de derechos de conformidad con el marco normativo y con los estándares internacionales; (2) que el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas cumpla la totalidad de funciones impuestas por la Ley N° 26.842; (3) fijar una asignación presupuestaria adecuada a la Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos (Cf. Ley N° 27.372); (4) aplicar las mejoras necesarias para que los indicadores y mecanismos interinstitucionales oficiales permitan monitorear y evaluar

¹⁰ Ley N° 27.508. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/211836/20190723> (último acceso: 6/08/2019).



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

avances y desafíos en la materia; (5) realizar un adecuado registro y sistematización de datos relacionados con las víctimas, las prestaciones e intervenciones realizadas y los procedimientos desarrollados.

A la espera de que las observaciones y recomendaciones de este organismo resulten útiles para el alto cometido que el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares lleva adelante, saludo a sus integrantes con la más distinguida consideración.

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

USO OFICIAL