



Ministerio Público
de la Defensa
República Argentina



Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....
Personas en contexto
de movilidad humana

*Revista del Ministerio Público de la
Defensa de la Nación
N°17. Diciembre 2022*

*Editora:
Stella Maris Martínez*

*Directora:
Julieta Di Corleto*

*Escriben:
Hernán De Llano
Diego Acosta
Ignacio Odriozola
César Augusto Balaguer
Florencia Plazas
Marina Salmáin
Rosario Muñoz
Lila García
Martín Fiuza Casais
Ana Paula Penchaszadeh y Joanna Sander
Analía Isabel Cascone
Camila Carril
Gisele Kleidermacher
Patricia Gomes
Susana Borràs-Pentinat
Ela Weicko V. de Castilho
Susy Garbay Mancheno
Joel Hernández*

*Coordinación:
Secretaría General de Capacitación y
Jurisprudencia*

*Edición:
Gabriel Herz
Natalia Saralegui*

*Diseño y diagramación:
Subdirección de Comunicación Institucional*

*Foto de tapa:
Instalación “La Ballena. El metamuseo”
de Estrella del Oriente*

*El contenido y opiniones vertidas en los
artículos de esta revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la
Nación Argentina
Defensoría General de la Nación*

www.mpd.gov.ar

ISSN 2618-4265

ÍNDICE

- LÍNEA EDITORIAL** 7
- 9** **Iniciativas regionales para el acceso a la justicia de personas en situación de movilidad humana**
Hernán Gustavo de Llano
- EXPERIENCIAS NACIONALES** 21
- 23** **Acuerdos de residencia MERCOSUR y regularización en Argentina: la ilegalidad de la aplicación del artículo 29 de la Ley de Migraciones a los nacionales de países de América del Sur**
Diego Acosta
Ignacio Odriozola
- 37** **El rol de la defensa pública en los procedimientos administrativos y/o judiciales en materia migratoria**
César Augusto Balaguer
- 53** **El derecho a la vida familiar de las hijas e hijos de personas migrantes y el rol del Ministerio Público de la Defensa**
Florencia G. Plazas
- 65** **El impacto de la pandemia por COVID-19 y el rol de la defensa pública para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes**
Marina Salmain
- 77** **El caso C.G.: un largo recorrido en búsqueda de soluciones duraderas**
Rosario Muñoz
- 93** **Teorías y perspectivas analíticas de la movilidad humana para la praxis en derechos humanos**
Lila García
- 105** **El extrañamiento y los delitos graves**
Martín Fiuza Casais
- 119** **Voto migrante en Argentina: emergencia de una ciudadanía posnacional basada en la residencia**
Ana Paula Penchaszadeh
Joanna Sander
- 131** **Otro ladrillo en la pared: apuntes sobre el impacto de “Costa Ludueña c/ UBA” en el acceso a derechos de las personas migrantes**
Analía Isabel Cascone

- 149 El rol de la Defensoría del Pueblo en el acceso a la justicia de las personas migrantes**

Camila Carril

- 161 Dinámicas de persecución policial hacia la comunidad senegalesa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

Gisele Kleidermacher

- 173 Argentina responsable por la muerte del activista afrodescendiente José Delfín Acosta Martínez. Un caso paradigmático de violencia institucional racista***

Patricia Gomes

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 185

- 187 Retos jurídicos en la protección internacional de la migración climática desde una perspectiva sensible al género**

Susana Borràs-Pentinat

- 205 “Brasil ka ubanoko”***

Ela Wiecko V. de Castilho

- 217 El lugar problemático de las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el discurso jurídico penal**

Susy Garbay Mancheno

ENTREVISTA 229

- 231 “En el auxilio de personas migrantes, las defensorías públicas tienen un rol fundamental que jugar”**

Joel Hernández

Por César Augusto Balaguer y Hernán Gustavo De Llano

El impacto de la pandemia por COVID-19 y el rol de la defensa pública para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes

Marina Salmain¹

Defensora pública oficial a cargo de la Defensoría Pública Oficial N° 3 ante los Juzgados y Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Comercial y del Trabajo. Anteriormente se desempeñó como secretaria de primera instancia y defensora pública coadyuvante de la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación.

I. Introducción

Cuando el 20 de marzo de 2020 entró en vigencia en Argentina¹ el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), las personas en contexto de movilidad humana -en lo que a este trabajo respecta, las personas migrantes- quedaron especialmente expuestas a su impacto socioeconómico. En muchos casos, la falta de documentación afectó su posibilidad de, principalmente, acceder a ciertos beneficios y derechos sociales.

A este contexto corresponde agregar que al momento de hacerse efectivo el ASPO muchas personas migrantes estaban insertadas en mercados laborales informales, en condiciones precarias y sin ningún tipo de protección social. Esta situación de irregularidad profundizó su exclusión social, ya que se vio afectada la plena vigencia de sus derechos humanos en virtud de los serios riesgos para el trabajo, la vida, salud e integridad personal que supuso el COVID-19.

Desde la Comisión del Migrante, en articulación con distintas áreas y programas de la Defensoría General de la Nación (DGN), se implementaron medidas de protección a favor de este grupo altamente vulnerable a

¹ La autora agradece a Ignacio Odriozola su apoyo por los aportes y las sugerencias para la elaboración de este artículo.

¹ Cfr. DNU N° 297/2020, subsiguientes y concordantes.

fin de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos.

Este artículo persigue un doble propósito. En primer lugar, abordar el impacto diferenciado que ha tenido la pandemia sobre las personas en contexto de movilidad humana y presentar los principales estándares y resoluciones dictadas por los organismos de protección de derechos humanos. En segundo lugar, y en función de lo anterior, visibilizar el trabajo realizado por la Comisión del Migrante en la atención a las personas migrantes durante el ASPO.

Con ello en mente, el trabajo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, indaga sobre los principales desafíos que afrontó este grupo social. Seguidamente, examina las medidas adoptadas al respecto. Luego, aborda las resoluciones y estándares desarrollados en la arena internacional. Por último, analiza el rol de la defensa pública en este contexto. A modo de conclusión, ofrece unas reflexiones finales.

II. Principales desafíos que enfrentaron las personas migrantes en contexto de pandemia

La pandemia provocó drásticas respuestas por parte de los Estados en la mayoría de los países de la región. Se cerraron aeropuertos y fronteras. Se ordenó el aislamiento social. En muchos casos también se suspendieron actividades escolares, laborales, sociales y servicios públicos como la justicia, quedando en funcionamiento solo los servicios esenciales y las cadenas de abastecimiento de productos de alimentos y medicina.

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo de la totalidad de las medidas de ayuda específica que fueron dispuestas por los distintos organismos del Estado en función de sus competencias demostraré cómo muchas de ellas dejaron por fuera a las personas migrantes.

En este sentido, resultó de vital importancia el rol de la defensa pública en la protec-

ción de los derechos humanos de este grupo altamente vulnerable al brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado, en muchos casos discriminatorio, de las políticas generadas.

En esa línea podemos mencionar, en primer término, al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Creado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, se trató de una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de las personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria² que estableció determinados requisitos que imponían un acceso diferencial a derechos básicos en un contexto de emergencia sanitaria.

En la DGN se recibieron diversas consultas relacionadas con esta temática y se comenzó a evaluar la constitucionalidad de los requisitos para acceder al IFE, entendiendo que resultaban violatorios del principio de igualdad y no discriminación establecido por el art. 16 de la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional otorgada por su art. 75 inc. 22 (arts. 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; arts. 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), así como violatorio de los derechos garantizados a toda persona migrante por el art. 20 constitucional y por los arts. 5 y 6 de la ley 25.871.

Por otro lado, las restricciones impuestas a la circulación afectaron de manera particular a este grupo, impedido inicialmente de gestionar el “Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19”, pues la Resolu-

² Decreto 310/2020 de fecha 23/03/2020 publicado en el B.O. el 24/03/2020.

ción del Ministerio del Interior N° 48/2020³, que implementó su uso obligatorio, exigía como requisito indispensable para su obtención ingresar un Documento Nacional de Identidad (DNI); es decir, sólo lo podían realizar las personas debidamente radicadas en el país.

El cierre de fronteras internacionales llevó a que el ingreso y egreso del país fuera excepcional, hecho que afectó, particularmente, a quienes habían optado por su extrañamiento -es decir, a quienes habían consentido su orden de expulsión y, encontrándose privadas/os de la libertad, solicitaron retornar a su país de origen-. Impedidas/os de salir del país, se enfrentaron a una posible prolongación de los tiempos de detención, con los riesgos que ello podía conllevar.

Por otro lado, la imposibilidad de tramitar y prorrogar residencias en virtud del ASPO también se tradujo en dificultades en el acceso a documentación vigente, lo que a su vez dificultó el acceso a otros derechos. Si bien estas cuestiones fueron resueltas casi en su totalidad gracias a la digitalización de los trámites, persistieron algunos problemas en el efectivo acceso a documentación.

Finalmente, las medidas de restricción de circulación, combinadas con factores de des-

conexión tecnológica complejizaron el acceso a la justicia de las personas en contextos de movilidad humana. Esto requirió de la rápida implementación de acciones para garantizar la continuidad en la comunicación entre defensores/as y asistidos/as y para asistir a esta población en el acceso a las herramientas digitales correspondientes.

III. Medidas adoptadas para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes

En línea con las dificultades detalladas, y en el entendimiento de que la restricción o limitación a los derechos generan impactos en el goce de otros derechos de manera desproporcionada en determinados grupos resultó necesaria la adopción de medidas positivas de protección adicionales. Por eso, la Comisión del Migrante, desde el inicio de la pandemia, cumplió funciones tanto bajo la modalidad trabajo a distancia como presencial, garantizando la atención de personas migrantes.

Es importante destacar que, a fin de garantizar la comunicación con las personas migrantes, todos los medios de contactos disponibles (líneas telefónicas, WhatsApp y casillas de correo electrónico) tuvieron amplia difusión pública, no sólo a través de las redes del Ministerio Público de la Defensa sino también vía los recurseros de difusión pública y medios de comunicación de tirada nacional⁴.

Con relación a las restricciones impuestas a la circulación, ante la imposibilidad por parte de las y los migrantes de gestionar el “Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19”, se mantuvieron diversas

3 Resolución del Ministerio del Interior 48/2020 de fecha 28/03/2020 publicada en el Boletín Oficial el 29/03/2020 estableció “ARTÍCULO 1°.- Implementase el “Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19” para toda persona que encuadre en los supuestos previstos en el artículo 6° del Decreto N° 297/20 y en los artículos 1° y 2° de la Decisión Administrativa N° 429/20, así como en aquellas excepciones al “aislamiento social, preventivo y obligatorio” que en el futuro se establezcan. El “Certificado Único Habilitante para Circulación – Emergencia COVID-19” será personal e intransferible y deberá tramitarse a través de la plataforma “Trámites a Distancia” (TAD), ingresando a <https://tramitesadistancia.gob.ar/>, a efectos de su presentación a requerimiento de la autoridad competente al momento de circular por la vía pública, junto con el Documento Nacional de Identidad.”

4 Diario Perfil, “Los migrantes sin DNI ya pueden tramitar el certificado para circular”, *Diario Perfil*, 7 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/migrantes-sin-dni-ya-pueden-tramitar-el-certificado-para-circular.phtml>

conversaciones con funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones. Así, se solicitó su modificación por intermedio del organismo correspondiente, elevándose finalmente el pedido en una nota formal. Con posterioridad se remitió la misma solicitud al Subsecretario de Gobierno Abierto y País Digital de la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Con motivo de dicha presentación, el sistema permitió realizar la solicitud con certificado de residencia precaria o documento de país de origen⁵.

Respecto a las medidas sociales implementadas por el Estado como ayuda específica en este contexto, como lo mencioné anteriormente, el Gobierno Nacional creó el IFE -establecido por el Decreto N° 310/2020 y la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 8/2020- que requería para su otorgamiento “ser argentino o argentina o extranjero con una residencia legal en el país no inferior a DOS (2) años”, excluyendo así como posibles beneficiarias/os de la prestación a todo un universo de migrantes que no reunían dicho requisito. Asimismo, la “residencia legal” exigida, en la práctica, también dejó por fuera del universo de beneficiarios/as a aquellas personas que contaban con una residencia legal precaria toda vez que el trámite para acceder al IFE solo permitía completar la solicitud con DNI.

En función de ello, la defensora general de la Nación firmó una nota dirigida a las autoridades correspondientes⁶, poniendo en su conoci-

miento la problemática detectada y solicitando el diseño de una política pública que incluyera a este universo de personas asegurando un ingreso económico para el acceso a servicios básicos e indispensables para su subsistencia.

En forma simultánea, a través de la Unidad de Letrados Móviles ante el Fuero de la Seguridad Social -un programa específico de la DGN-, se iniciaron acciones de amparos individuales ante el fuero competente. Por esta vía se obtuvieron diversos pronunciamientos cautelares favorables e, incluso, sentencias sobre el fondo, donde se ordenó a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) otorgar turnos para dar inicio al trámite de solicitud del IFE, a pesar de no contar con un DNI argentino⁷.

culares y la economía popular: (1) personas que han ingresado al país en forma reciente, sin haber iniciado trámite de radicación alguno ni solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, por ende, carecen de certificado de residencia precaria -aunque, en algunos casos, pueden tener vigente su residencia transitoria en los términos del Art. 24 de la Ley N° 25.871 o haber solicitado asilo en frontera-; (2) personas que cuentan con su permiso de permanencia transitorio -otorgado en los términos del Art. 20 bis de la Ley N° 25.871-; (3) personas que cuentan con su certificado de residencia precaria -otorgada en los términos del Art. 20 de la Ley N° 25.871-; (4) personas que cuentan con su certificado de residencia precaria -otorgada en los términos de los Arts. 31.d, 42 y 51 de la Ley N° 26.165-; (5) personas que poseen residencia legal temporaria o permanente -DNI- sea porque han sido reconocidas como refugiadas, sea porque han tramitado las restantes residencias posibles enumeradas en la Ley N° 25.871, pero su plazo de vigencia es menor a dos años; y (6) personas cuyas residencias han sido canceladas en los términos del Art. 62 de la Ley N° 25.871, sin que tal acto administrativo se encuentre firme”.

7 Juzgado Federal de la Seguridad Social N°1 “Polanco Familia, D.A. c/ Anses s/Amparo y Sumarísimo” (Expte. 11633/20) sentencia de fecha 28/07/2020 que, en lo sustancial resolvió: “[El]Estado deberá hacerle extensivo el pago del IFE creado por el Decreto 310/2020, aun cuando no cuenta con el requisito de dos años como mínimo de residencia en el país, ni con DNI para acceder a la

5 *Ibidem*.

6 En la nota presentada al entonces ministro de Desarrollo Social, Sr. Daniel Fernando Arroyo, y al director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, Sr. Alejandro Vanoli Long Biocca, se hizo saber que dentro de ese universo se podían identificar seis subgrupos excluidos de la política social de emergencia pero que sufren las consecuencias de las medidas de aislamiento social, sobre todos aquellos que tienen como principal fuente de ingresos el trabajo en casas parti-

Como mencionaba más arriba, el cierre de fronteras internacionales llevó a que el ingreso y egreso del país fuera excepcional. No obstante esa clausura y la suspensión establecida por la Dirección Nacional de Migraciones de ejecución de los extrañamientos, se logró gestionar en forma coordinada con las diferentes jurisdicciones, la Dirección Nacional de Migraciones, el servicio penitenciario Federal y los consulados de países limítrofes la materialización de esas expulsiones. Se realizaron a través de los canales fronterizos terrestres, e incluyeron detenidos en los procedimientos de repatriación, sujeto a la autorización de cada sede consular. De esta manera se pudo cumplimentar extrañamientos a Chile, Bolivia y Paraguay y poner fin al estado de encierro de los condenadas y condenados migrantes que habían consentido expresamente el regreso a su país⁸.

solicitud del mismo. Ello por cuanto, de aplicarse taxativamente el requisito del tiempo requerido de residencia mínima en el país implicaría someter a quien reclama a una situación de una mayor aún vulnerabilidad social y fragilidad de su pequeño núcleo familiar en Argentina” (...) [N]o debe realizarse una identificación de necesidades económicas entre vulnerables según la cantidad de años que poseen en nuestro país, pues ello sometería la cuestión al siniestro ejercicio de suponer que quien no cuenta con una residencia legal mínima de dos años no registra las mismas necesidades materiales que aquél que si la posee. Realizar diferencias entre los migrantes en nuestro país con necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo con la cantidad de tiempo que registran viviendo en nuestro país, no se aviene con la garantía de igualdad, de no discriminación, de favorabilidad y no regresión que caracterizan a la Seguridad Social y son receptadas en nuestra Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía internacional...”. Entre otros pronunciamientos del fuero relativos al otorgamiento del IFE.

8 Área de prensa y difusión DGN, “Por intervención de la Defensa Pública, se repatrió a 48 personas de nacionalidad boliviana que habían sido expulsadas del país”, Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias-feed/5036-por-intervencion-de-la-defensa-publica-se-repatrio-a-48-personas-de-nacionalidad-boliviana-que-habian-sido-expulsadas-del-pais>.

IV. Resoluciones y estándares internacionales

A nivel internacional, los distintos organismos de protección de derechos humanos, entre ellos la Organización de los Estados Americanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU reconocieron la situación de especial vulnerabilidad en que se encontraban las personas migrantes en relación con las nacionales. Por eso brindaron herramientas de protección, recomendaciones e incluso resoluciones provisionales que prontamente dieron cuenta del impacto diferenciado que la pandemia tuvo sobre las personas en contexto de movilidad humana, afirmando cuáles eran los estándares que en la materia debían y deben respetar los Estados.

En general, la situación por la COVID-19 fue delicada en muchos aspectos, pero principalmente en el ámbito de los derechos de las personas más vulnerables.

En este apartado haré el recuento de algunas de esas decisiones y recomendaciones, en particular aquellas relacionadas con la problemática que atravesaron las personas migrantes en nuestro país.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como órgano de protección de los derechos humanos, consciente de los problemas y desafíos extraordinarios que los Estados americanos, la sociedad en su conjunto, y cada persona y familia afrontaron como consecuencia de la pandemia global, con fecha 1 de abril de 2020 emitió la Resolución 1/2020⁹. Allí instó a los Estados a que

[boliviana-que-habian-sido-expulsadas-del-pais](#).

9 CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución Nro. 1/2020. Adoptada el 10 de abril de

las medidas adoptadas en la atención y contención del virus tuvieran como centro el pleno respeto de los derechos humanos. En este sentido, la Comisión observó que la generalidad de las personas trabajadoras, en especial las que viven en situación de pobreza o con bajos salarios, depende por definición de sus ingresos económicos laborales para su subsistencia. Por esa razón recomendó a los Estados miembros adoptar medidas con enfoques de derechos humanos guiar su actuación con medidas que contemplaran la universalidad e inalienabilidad; la indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación; la perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad y el respeto del Estado de Derecho¹⁰.

Con relación a la imposibilidad de muchas personas migrantes de regresar al país del cual son nacionales debido al cierre de fronteras, estableció que los Estados debían garantizar el derecho de regreso a su país de origen a través de acciones de cooperación, así como garantizar el principio de unidad familiar¹¹.

2020.

10 En la resolución citada, la CIDH recomendó “adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen” y “guiar su actuación de conformidad con los siguientes principios y obligaciones generales: El objetivo de todas las políticas y medidas que se adopten deben basarse en un enfoque de derechos humanos que contemple la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos; la igualdad y la no discriminación; la perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad; la inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al Estado de Derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados”.

11 *Ibid.*, párrafo 60. Allí puntualizo que los Estados debían “garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información y apoyo logístico entre los Estados correspondientes, con atención a los protocolos sanitarios

En cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la CIDH recomendó “proteger los derechos humanos, y particularmente los DESCAs, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias” y reconoció la importancia de que los Estados velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras así como disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESCAs¹².

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Declaración sobre la enfermedad por pandemia de coronavirus (COVID-19) y derechos económicos, sociales y culturales del 6 de abril de 2020 (Resolución E/C.12/2020/1). En ese documento señaló que nadie debía ser dejado de lado en las medidas que se adoptaran para combatir la pandemia, dado que muchas personas carecen de acceso a los servicios básicos

requeridos y considerando de manera particular el derecho de las personas apátridas de retornar a los países de residencia habitual, y garantizando el principio de respeto a la unidad familiar”.

12 En cuanto a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la CIDH recomendó “proteger los derechos humanos, y particularmente los DESCAs, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias. Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales”, así como “Disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral, para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESCAs el con objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa” (pág. 10 y 11).

y frecuentemente sufren tasas más altas de enfermedades crónicas y condiciones de salud subyacentes que las colocan en mayor riesgo de desarrollar severas complicaciones de salud por COVID-19. En este sentido, estableció en el párrafo 14 que los Estados debían destinar los máximos recursos disponibles para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la salud y señaló que debido a que esta pandemia tiene impactos negativos desproporcionados sobre la mayoría de los grupos marginalizados, aquellos deben realizar todos los esfuerzos para movilizar los recursos necesarios para combatir el COVID-19 de manera igualitaria. La asignación de recursos debe priorizar las necesidades especiales de estos grupos.

La Organización de los Estados Americanos ofreció una guía como herramienta para pensar respuestas que tuvieran en cuenta las circunstancias particulares de los grupos en situación de vulnerabilidad¹³. Con el objeto de contribuir en el desarrollo de las políticas públicas y las respuestas que los Estados debían adoptar para hacer frente a los impactos directos e indirectos que la pandemia provocó, abordó la necesidad de integrar a las personas migrantes en los planes nacionales crearon los Estados para prevenir y combatir el COVID-19, de forma tal que se les brindara protección en conjunto con las comunidades de acogida¹⁴.

13 Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad: Guía Práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas [Publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos]. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser. D/XXVI).

14 Ibid. pág. 59. “Incluir dentro de las medidas de recuperación económica a las personas desplazadas internas, migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y sus comunidades de acogida, que también serán afectadas por el impacto económico del COVID-19, debido a la pérdida de ingresos, las limitaciones a la circulación, la

El organismo interamericano también recomendó a los Estados evitar la adopción de medidas de contención y reducción de la pandemia del COVID-19 que se basaran en justificaciones discriminatorias: los Estados deben reconocer que incluso las políticas generales pueden tener efectos discriminatorios si tienen un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, encomendó que dentro de las medidas que dispongan para regresar a los connacionales, los Estados deben priorizar a las personas en situación de vulnerabilidad y garantizar su seguridad¹⁵.

Finalmente, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios de la ONU y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU también reconocieron que la pandemia tuvo efectos serios y desproporcionados sobre las personas migrantes y sus familias a nivel global. Particularmente, reconocieron que los migrantes en condición irregular o indocumentados se hallaban en una situación de aun mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, llamaron a los Estados a proteger los derechos humanos de los migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria. En particular pidieron integrar a los trabajadores migrantes a los planes y políticas nacionales de prevención y respuesta al COVID-19; garantizar el acceso a los servicios sociales para los migrantes y sus

reducción del acceso al empleo y medios de vida, la inflación y el aumento de los precios”.

15 Ibid. pág. 58: “Garantizar el derecho de toda persona regresar al país del cual es nacional. Esta obligación debe compatibilizarse con normas sanitarias internacionales y las directrices emitidas por las autoridades nacionales de salud, y abarca, según las condiciones de cada Estado, medidas de protección, acceso a información y asistencia. En adición, las medidas que dispongan los Estados para regresar a los connacionales deben priorizar a las personas en situación de vulnerabilidad y garantizar su seguridad”.

familias; garantizar el derecho de todos los migrantes y sus familias de retornar al país del cual son nacionales y promover la regularización de los migrantes en condición irregular o indocumentados¹⁶.

Los órganos de protección de derechos humanos han reconocido la situación de especial vulnerabilidad en que se encontraron las personas migrantes derivada de los efectos de las leyes y políticas estatales, que muchas de ellos desconocieron a las personas migrantes como sujetos de derechos, así como la existencia de prejuicios culturales acerca de los migrantes, que permitieron la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultaron la integración de los migrantes a la sociedad.

V. El rol de la defensa pública

Las Reglas de Brasilia determinan que los Estados deben adoptar medidas destinadas a la especialización de las y los profesionales, operadores y servidores del sistema de justicia para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad. También tienen dentro de sus obligaciones la promoción tanto de actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre derechos como la asistencia legal y la defensa pública a la persona detenida, que debe ser de calidad, especializada y gratuita¹⁷.

16 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU, *Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes*, 26 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID19Migrants_SP.pdf

17 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad, que ha tenido

La asistencia jurídica en los casos de personas en situación de vulnerabilidad como las personas migrantes debe reformularse de tal forma que pueda captar las particulares características y necesidades específicas de esa población, teniendo en cuenta, adicionalmente, la discriminación interseccional que enfrenta. Estas especiales circunstancias exigen cierto nivel de especialización¹⁸.

En este punto, no resulta ocioso recordar que el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) es uno de los órganos creados por la Constitución de la Nación Argentina con carácter independiente, autonomía funcional y autarquía financiera (art. 120). En los términos de la ley que reglamenta su actividad (Ley N° 27.149¹⁹), 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).

Con motivo del cambio de paradigma respecto del tratamiento de las personas migrantes fijado en la ley 25.871, se impulsaron iniciativas en el MPD. A fines de 2008, mediante Resolución DGN N°1858/08, se creó la Comisión del Migrante en el ámbito de la DGN, con la finalidad de promover actividades orientadas a la defensa y protección de los derechos de las personas extranjeras que se encuentran en el territorio nacional y se encuentran en proceso de expulsión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la ley 25.871.

lugar en Brasilia durante los días 4 a 6 de marzo de 2008.

18 Jiménez Mayor, Juan F. y Noemí Alarcón Velasco, *Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana Diagnóstico regional y buenas prácticas*, Colección Eurosocial, pág.62

19 Ley No. 27.149. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=248189>

El 3 de mayo de 2010 se dictó el Reglamento de la Ley Nacional de Migraciones, mediante Decreto N° 616/2010, que recogió los nuevos objetivos de la política migratoria argentina, enfocados en un marco de integración regional latinoamericana. En uno de sus considerandos se lee que:

[...] lo que genera un compromiso cada vez mayor de cooperación mutua entre los diversos Estados Parte del MERCOSUR, una progresiva facilitación de los procedimientos legales vigentes y una adecuada contemplación de las necesidades reales de los extranjeros que transitan o residen en el territorio nacional

Del mismo modo, el reglamento encarga a la Dirección Nacional de Migraciones velar por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido por la ley 25.871, así como colaborar con los Gobiernos Nacional, Provincial, Municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, en aquellas acciones o programas tendientes a lograr la integración de los migrantes y a garantizar su acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia.

Asimismo, incorpora la intervención del MPD, que es garantizada mediante la sola manifestación de voluntad recursiva de la persona, disponiéndose la suspensión de cualquier trámite y de los plazos en curso hasta que el referido Ministerio tome intervención o el interesado reciba la asistencia jurídica necesaria para la salvaguarda de sus intereses.

La Comisión del Migrante ejerce la defensa técnica en sede administrativa y judicial en los casos de personas migrantes: a) personas detenidas a disposición de la justicia federal en procesos de expulsión que no posean voluntad recursiva; b) personas detenidas a disposición de la justicia federal que se

opongan a la expulsión; c) personas detenidas cuyo trámite de expulsión devenga de una condena dictada por un tribunal provincial y se opongan a su salida del país; d) personas cuya expulsión sea consecuencia de una irregularidad administrativa y se opongan a su expulsión; y e) personas en libertad cuya expulsión provenga de una condena penal, y su legajo trámite ante la Dirección Nacional de Migraciones -delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La defensa pública ha sido y es un servicio público clave para garantizar el acceso a los derechos y es imprescindible cuando la persona que tiene necesidades jurídicas está en condición de vulnerabilidad, pues en un gran porcentaje de casos será la única opción que tendrá para tener protegidos sus derechos.

La autonomía e independencia de la que goza el servicio de asistencia jurídica gratuita brindada por nuestro país a través de la defensa pública oficial resultó y resulta fundamental en el caso de la defensa de las personas migrantes, pues muchas de sus necesidades jurídicas son contrapuestas a las que dictan los intereses de los gobiernos en materia de movilidad humana y acceso a derechos.

A través de la defensa pública, en el contexto de pandemia aquí analizado, se aseguró la existencia de mecanismos de defensa de derechos y acceso a la justicia ante violaciones de derechos humanos, incluidos los DESCAs, por parte de los distintos actores del Estado, bajo la convicción que las medidas adoptadas en la atención y contención de la pandemia debían tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

VI. Conclusión

En el ámbito interno argentino se puso en evidencia la necesidad de contar con herramientas de política pública que tengan una mirada inclusiva respecto de la población

migrante, garantizando que la falta de documentación y/o residencia regular no se transforme en un obstáculo para el acceso y goce efectivo de derechos, en consonancia con lo establecido en la ley 25.871.

La pandemia y las medidas dispuestas por los distintos organismos del Estado para contener su avance dejaron expuestas a las personas migrantes (en especial, en situación migratoria irregular) a graves violaciones de sus derechos humanos.

La falta de observancia de una mirada inclusiva y universal en las medidas adoptadas introdujeron nuevos factores de desigualdad en este segmento de la población, que acrecentaron aún más su situación estructural de vulnerabilidad.

La experiencia ha demostrado que los organismos multilaterales, cualquiera sea su naturaleza, deben ayudar y cooperar de manera conjunta con los Estados bajo un enfoque de derechos humanos para buscar soluciones a los problemas y desafíos presentes y futuros que está ocasionando y ocasionará la pandemia.

Los desafíos extraordinarios que dejó esa situación inédita deben ser abordados a través del diálogo y la cooperación internacional y regional conjunta, solidaria y transparente entre todos los Estados.

Las personas en contexto de movilidad humana requieren de acciones clave, acceso irrestricto a derechos y servicios sociales, garantizados en base a la universalidad, sin discriminación de tipo de residencia, de antigüedad, género o situación migratoria.

En este sentido, es imperativo que los Estados adopten medidas que aseguren la no discriminación y tomen en cuenta todos los factores que incrementan los niveles de vulnerabilidad de las personas migrantes.

Bibliografía

Jiménez Mayor, Juan F. y Noemí Alarcón Velasco. 2020. *Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana Diagnóstico regional y buenas prácticas*, Colección Eurosocial.

Jurisprudencia nacional

Juzgado Federal de la Seguridad Social N°1 “Polanco Familia D.A. c/ Anses s/ Amparo y Sumarísimo” (Expte. 11633/20) sentencia del 28 de julio de 2020.

Documentos de organismos internacionales

CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución Nro. 1/2020. Adoptada el 10 de abril de 2020.

Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad: Guía Práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas [Publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos]. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXVI).

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU, *Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes*, 26 de mayo de 2020.

Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad, que ha tenido lugar en Brasilia durante los días 4 a 6 de marzo de 2008.

Documentos de organismos nacionales

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020 de fecha 19/03/2020 publicado en el B.O. el 20/03/2020, subsiguientes y concordantes.

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 310/2020 de fecha 23/03/2020 publicado en el B.O. el 24/03/2020.

Ministerio del Interior. Resolución del Ministerio del Interior 48/2020 de fecha 28/03/2020 publicada en el B.O. el 29/03/2020.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Secretaría De Seguridad Social. Resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 8/2020 de fecha 30/03/2020 publicada en el B.O. el 31/03/2020.

Ministerio Público de la Defensa. Defensoría General de la Nación. Resolución DGN 1858/2008 de fecha 28/11/2008.

Leyes

Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa N° 27.149.

Ley de Migraciones N° 25.871.

Decreto Reglamentario de la Ley de Migraciones N° 610/2010.