

INTEGRACIÓN POR EDUCACIÓN – EL DERECHO DE LOS MIGRANTES A LA EDUCACIÓN. EL CASO DEL ARGENTINA.

Por *Julia Espósito*



Resumen: La inserción de los migrantes en los establecimientos de enseñanza pública en el país receptor es una cuestión a la cual la República Argentina le ha otorgado suma importancia en su Ley de Migraciones de 2004, además de consagrar el fundamental derecho humano a migrar que poseen las personas. Todo ello en función de profundizar el proceso de integración en que se halla inmersa desde 1991.

Palabras clave: integración; educación; política migratoria.

Introducción. Panorama demográfico.

En el presente trabajo nos proponemos abordar la temática (o problemática) de la política migratoria argentina en el marco del Mercosur, apuntando a una de las cuestiones que afectan a los migrantes: la inserción educativa. Nos enfocaremos en el nivel de la enseñanza primaria y estudiaremos con profundidad las respuestas del gobierno argentino frente a esta realidad.

Como punto de partida daremos un panorama general del contexto demográfico de los países del bloque y lo ampliaremos a Perú, Bolivia y Chile. Cabe aclarar que no nos detendremos en el análisis de las causas que impulsan los desplazamientos migratorios intrarregionales sino en una de sus consecuencias que consideramos de primordial importancia en un proceso de integración que pretende ser más que un acuerdo comercial. Sin embargo, podemos mencionar, en términos generales, que los mismos responden a los cambios del modelo de desarrollo económico y social, a las transformaciones tecnológicas y a la globalización. Impulsados por múltiples razones, las familias, o parte de ellas, dejan su país de origen y al llegar a los países receptores se encuentran con diversas necesidades que deben cubrir; entre ellas la continuidad de los estudios de sus hijos en edad escolar.

Según el primer Informe del SICREMI[1], al menos el 70% de la inmigración en los países latinoamericanos se originó en las Américas, generalmente proveniente de países vecinos. En América Latina y el Caribe el número estimativo de migrantes internacionales en 2010 es de 57,6 millones de personas[2]. Argentina es uno de los tres países de la región latinoamericana con mayor cantidad de migrantes (1,4 millones). Entre el 50 y el 60% de toda la inmigración proviene de países del Mercosur (incluido Chile). Veamos a continuación el porcentaje que representan los migrantes sobre la población total de los países del bloque:

<i>País</i>	<i>% de migrantes sobre población total</i>
Argentina	4,3
Brasil	0,4
Paraguay	3,7
Uruguay	2,7

Fuente: Laura Bogado Bordazar, *Avances sobre la construcción de una política migratoria del Mercosur. El caso de Argentina.*

Ésta tabla nos confirma que Argentina es el país del bloque que recibe el mayor porcentaje de migrantes intrazona, seguido por Paraguay. Ello no resulta extraño puesto que

Argentina se caracteriza por ser un país históricamente abierto a la inmigración: hasta la década de '30 los flujos migratorios provenían de Europa y a partir de los '90, tienen origen en los países latinoamericanos.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 (gráfico 1) nos muestra que, efectivamente, el mayor porcentaje de la inmigración (68%) en nuestro país proviene del continente Americano corroborando la tendencia iniciada durante los años noventa.

Gráfico 1. Población extranjera empadronada en el país según continente de origen

Fuente: propio en base a INDEC (2001)

En el gráfico 2 podemos apreciar que el principal flujo migratorio proviene de Paraguay, Chile y Bolivia, es decir, un país del bloque y dos de sus miembros asociados.

Gráfico 2. Población extranjera empadronada en el país proveniente de países limítrofes y no limítrofes

Fuente: propio en base a INDEC (2001)

En el mes de octubre de 2010 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina llevó a cabo el último censo de población. Todavía no están disponibles todos los datos recabados y su análisis pero el avance presentado en febrero de 2012[3] nos revela que la población extranjera en nuestro país proviene principalmente de Paraguay, Bolivia, Chile y Perú. La diferencia que podemos apreciar con respecto del censo 2001 es que el cuarto lugar que ocupaban los inmigrantes de nacionalidad uruguaya, ha sido remplazado en 2010 por la población peruana. El crecimiento total de la población extranjera es del 3% con respecto a los datos censales de 2001.

Lo importante de este apartado es destacar la circulación de personas intrabloque existente y el significativo papel de Argentina como país receptor de inmigrantes proveniente, principalmente, de países limítrofes y otros que representan un total de 1.805.957 personas[4].

El caso de Argentina: Ley 25.871.

En esta sección nos abocaremos a analizar la Ley de Migraciones argentina publicada el 21 de enero de 2004 y Reglamentada por el Decreto 616 de 2010. Brevemente señalaremos que al momento de sancionarse esta ley se encontraba vigente la Ley 22.439 de 1981 dictada por el gobierno militar del General Videla que incentivaba la inmigración europea y establecía una política restrictiva que permitía la expulsión de los migrantes pues consideraba a la inmigración como una cuestión de seguridad nacional[5]. Posteriormente, en los sucesivos gobiernos, se dictaron decretos de amnistía y recién en diciembre de 2003, tras largas discusiones, se obtuvo la sanción de la Ley 25.871 que establece una nueva política migratoria nacional y que atiende a las transformaciones tanto regionales como internacionales.

Resulta de trascendental importancia su artículo 4° que establece: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. De esta manera se reconoce el carácter de derecho humano a migrar y se establece la obligación del Estado de garantizarlo.

Entre los principales derechos reconocidos a los migrantes podemos destacar: la salud, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, bienes públicos (art. 6°), pero a los fines del presente trabajo nos referiremos principalmente al derecho a la educación previsto en el artículo 7°. El mismo reza:

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

El Decreto reglamentario encarga al Ministerio de Educación la tarea de adoptar las medidas necesarias para garantizar a los extranjeros, sin importar la situación de irregularidad migratoria, el acceso a los distintos niveles educativos previsto en la Ley de Educación Nacional (Ley n° 26.606)[6].

La sanción de la nueva Ley de Migraciones es acorde con la actitud que el país ha ido tomando en los últimos años. En primer lugar, la reforma de la Constitución Nacional en 1994 acordó jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales sobre derechos

humanos garantizando la protección internacional de una serie de derechos de las personas, entre ellos el derecho de los migrantes a recibir el mismo trato que los nacionales del país de residencia.

Asimismo, la República Argentina ratificó el 23 de febrero de 2007 la *Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y sus familias* (en vigencia desde el 1 de julio de 2003). Esta Convención establece como principio la no discriminación de los trabajadores migratorios y sus familias y consagra su parte tercera a establecer una amplia serie de derechos humanos. Entre ellos se garantiza el derecho a la educación de los hijos de los trabajadores migratorios en igualdad de trato con los nacionales del Estado que se trate (art. 30). Además establece que el acceso a la educación no puede limitarse o denegarse por la situación de irregularidad de los padres o los hijos en lo que respecta a la permanencia en el Estado empleador.

En tercer lugar, en el ámbito del Mercosur, Argentina aprobó en 2004 el *Acuerdo de Libre Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur y Estados Asociados*[7]. Este Acuerdo tiene como objetivo la implementación de una política de libre circulación de personas indispensable para el fortalecimiento del proceso de integración. Para ello se establece como único requisito para residir en otro Estado Parte la acreditación de la nacionalidad. El artículo 9° consagra los derechos de los inmigrantes y de los miembros de su familia. Destacamos el punto 6 que asegura a los hijos de los migrantes el derecho “fundamental” a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. Al igual que la Convención Internacional mencionada anteriormente, el acceso a las instituciones de enseñanza pública no puede denegarse o limitarse por la situación de permanencia irregular de sus padres.

También en el marco del Mercosur y estrechamente vinculado con el desplazamiento intrarregional, merece ser mencionado el *Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico* firmado por los Estados Partes del bloque el 4 de agosto de 1994. Conforme a su artículo 1° “Los Estados Partes reconocerán los estudios de educación primaria y media no técnica y otorgarán validez a los certificados que los acrediten expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas por cada uno de los Estados Partes, en las mismas condiciones que el país origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones” promoviendo de esta forma la continuidad de los estudios de los migrantes en dichos niveles. Asimismo se

creó como anexo al Protocolo una Tabla de Equivalencias que deberá ser actualizada ante el cambio del sistema educativo en los Estados Partes.

Argentina aprobó el Protocolo de integración educativa en 1996 a través de la promulgación de la Ley 24.676. Paraguay y Uruguay lo hicieron en 1995 y Brasil en 1998.

En el año 2006 del Consejo Mercado Común aprobó el Mecanismo de Implementación del Protocolo de integración educativa[8]. Entre sus disposiciones el Mecanismo prevé: la adopción de criterios flexibles acerca de la documentación de identidad necesaria a los efectos de la continuación de estudios de educación básica, aceptando la documentación de identidad del país de origen, hasta tanto concluya los trámites relativos a la documentación migratoria; eliminación de la exigencia de traducción para la documentación relativa a estudios cursados en los países del bloque; la admisión del alumno con estudios incompletos hasta el inicio del último periodo lectivo de cada país con la finalidad que el educando este escolarizado; la facilitación de la movilidad de los estudiantes en edad escolar teniendo en cuenta los 12 años de escolarización, siempre y cuando el sistema educativo al que se incorpore tenga esta duración; entre otras cuestiones.

En la misma dirección, se firmó en el año 2003, el *Acuerdo por canje de notas sobre simplificación de legalizaciones en documentos públicos entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*. Según este acuerdo las partes eximirán de toda forma de intervención consular a la legalización de los documentos públicos contemplados en el punto 1) del acuerdo, a saber: a) Los documentos administrativos emitidos por un funcionario público en ejercicio de sus funciones. b) Las escrituras públicas y actos notariales. c) Las certificaciones oficiales de firma o de fecha que figuren en documentos privados. La única formalidad exigible es la intervención gratuita de las autoridades centrales de ambos países, esto es las Cancillerías, no siendo necesaria la intervención consular posterior.

La política migratoria adoptada por Argentina con la sanción en 2003 de la Ley 25.871 que además de reconocer el derecho humano a migrar que tienen los nacionales de los Estados Partes del bloque incluye el derecho humano a la educación en condiciones de igualdad de los migrantes y sus familias sin importar la situación de irregularidad migratoria, se ve reflejada unos años más tarde (2006) en la normativa del Mercosur al adoptar el Mecanismo de Implementación del Protocolo de Integración educativa que facilita la inserción en los sistemas educativos fomentando la continuidad de los estudios. Posibilidad que ya establecía la Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios en 1990.

Consideraciones Finales

Los procesos de integración implican la coordinación de políticas económicas y comerciales pero también traen aparejadas la coordinación de cuestiones políticas, sociales, educativas y culturales. La integración debe involucrar a la totalidad de la población de la región y para ello debe contemplar todas las dimensiones que constituyen la vida social. Las políticas migratorias y la inserción de los migrantes en los sistemas educativos son dos pilares fundamentales en la construcción de un proceso de integración.

En el primer apartado hemos constatado la circulación de personas entre los países del Mercosur y el carácter prominente de país receptor de inmigrantes que posee la República Argentina. Creemos que esta situación motivó la modificación de su política migratoria nacional convirtiéndose así en el primer país del bloque en impulsar una ley destinada a profundizar el proceso de integración (Brasil y Chile poseen una legislación migratoria vigente desde los gobiernos militares; Paraguay tiene una ley que data de 1996 proteccionista que reconoce pocos derechos a los migrantes; Uruguay aprobó en 2008 una ley que garantiza el derecho a la migración).

Asimismo, la inclusión en la Ley de Migraciones de la educación como derecho humano fundamental que debe ser garantizado por el Estado, también está dirigida a consolidar el Mercosur. El 4,9% es el porcentaje de la población extranjera entre 0-14 años sobre el total de inmigrantes que viven en Argentina[9], es decir, son los hijos de los migrantes en edad escolar. La inclusión de los hijos de los migrantes en los establecimientos de enseñanza pública sin más exigencia que la acreditación de la nacionalidad, además de facilitar la continuación de sus estudios en nuestro país, universaliza el derecho a la educación de todos los niños de la región y contribuye a la construcción de lazos más fuertes entre los países del Mercosur. Asimismo, los niños se pueden integrar e insertarse de forma más acabada en la nueva sociedad que los recibe y transmitir a sus padres el conocimiento aprendido sobre la cultura argentina.

Como última reflexión, tomamos la idea de Roberto Miranda[10] de que la educación es una variable integradora que puede reducir las tensiones entre las sociedades. Pero esta variable no resulta efectiva, incluso se puede volver disociadora, si los Estados exageran su

identidad política o ciudadanía, alentando actitudes discriminadoras y todo tipo de intolerancias públicas. El caso de Argentina y su Ley de Migraciones es un buen ejemplo a seguir: igualdad y universalización del derecho a migrar.

Bibliografía

BOGADO BORDAZAR, Laura. *Avances sobre la construcción de una política migratoria del Mercosur. El caso de Argentina*. [Artículo en curso de publicación - CEFIR]

BOGADO BORDAZAR, Laura (2003), *Migraciones Internacionales. Influencia de la migración china en Argentina y Uruguay*, Serie Tesis nº12, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

CASTILLO, Manuel Ángel (2003), “**Migraciones en el Hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales**”, *Serie Población y Desarrollo n° 37*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, Chile.

ESPOSITO, Julia (2010), “**El papel de la Sociedad Civil en el proceso de integración educativo del Mercosur**”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, Año 19, nº 38, La Plata, Argentina.

MIRANDA, Roberto A. (1999), “**Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa**”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, nº 16, La Plata, Argentina.

NOVICK, Susana (2010), “**Introducción. Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos**”, en: *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Novick, S. (dir.), editorial Catálogos - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. ISBN 978-950-895-300-1

NOVICK, Susana (2010), “**Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras**”, en: *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Flacso - UNESCO, Montevideo. ISBN 978-9974-98-088-4.

NOVICK, Susana (2005) “**Evolución reciente de la política migratoria argentina**”, Ponencia presentada a la XXV Internacional Population Conference, Tours, France, 18 al 23 de julio 2005.

OEA (2011), *Migración Internacional en las Américas: Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, ISBN 978-0-8270-5649-7.

OIM (2008), *Perfil Migratorio de Argentina 2008*, Buenos Aires, Argentina, ISBN 978-92-9068-529-6.

PEREZ VICHICH, Nora (2005), *El Mercosur y la migración internacional*, EXPERT GROUP MEETING ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico City, 30 November – 2 December 2005.

UNESCO (2005), *La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Migrantes*, París, Francia.

Sítios de internet

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

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

Ministerio de Educación de la Nación

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

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

<http://www.oim.net>

OIM Buenos Aires – Oficina Regional para el Cono Sur de América Latina

<http://www.oimconosur.org>

Notas

1 - *Migración Internacional en las Américas* (2011), Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI).

- 2 - Datos tomados de la página oficial de los Organización Internacional para las Migraciones (OIM).<http://www.oim.int>
- 3 - Se trata de los datos presentados en la tercera etapa de publicación que pueden consultarse en:<http://www.indec.gov.ar>
- 4 - Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.
- 5 - NOVICK, Susana (2010), “Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras”, en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Flacso - UNESCO, Montevideo. ISBN 978-9974-98-088-4
- 6 - La Ley 26.606 fue promulgada el 14 de diciembre de 2006 y tiene como objetivo la unidad del Sistema Educativo Nacional. La nueva estructura propuesta comprende cuatro niveles: la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior. A la par de los mismos, se da cuenta de ocho modalidades que también forman parte del Sistema Educativo: la Educación Técnica Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria
- 7 - El Acuerdo sobre Residencia fue firmado en Brasilia el 6 de diciembre de 2002 por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile.
- 8 - MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/06
- 9 - INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.
- 10 - MIRANDA, Roberto A. (1999), “Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 16, La Plata, Argentina.