

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Relaciones Internacionales

**“Migraciones en el MERCOSUR. La protección de los
derechos humanos de los migrantes en Argentina”**

Candidata: Constanza Etchegaray

Directora: Laura Lucía Bogado Bordazar

La Plata, diciembre 2021

Índice

Agradecimientos.....	6
Introducción.....	7
a) Principales tendencias de las migraciones internacionales.....	10
b) Marco teórico.....	14
1. Conceptos extraídos de las Relaciones Internacionales.....	15
2. Conceptos extraídos de las teorías de las migraciones internacionales.....	19
3. Conceptos extraídos de las teorías de la integración regional.....	23
4. Conceptos extraídos de los Derechos Humanos.....	30
c) Marco metodológico: Pregunta de Investigación, Objetivos e Hipótesis.....	37
Capítulo 1. Migraciones en el siglo XXI.....	43
a) Capitalismo, Globalización y Migraciones Internacionales.....	43
1. Migraciones y Capitalismo.....	44
2. Migraciones y Globalización.....	48
b) Las migraciones después del 11 de septiembre de 2001.....	52
c) Las migraciones en América Latina y el Caribe.....	55
1. Principales tendencias migratorias en América del Sur.....	59
i. Tendencias emigratorias contemporáneas sudamericanas.....	61
ii. Migración de retorno.....	62
iii. Feminización de la Migración.....	63
iv. Nuevas dinámicas en la migración intrarregional.....	65

Capítulo 2. Las migraciones internacionales y los Derechos Humanos.....	68
a) Las migraciones internacionales al amparo del régimen de Derechos Humanos...	68
b) Hacia un Derecho Humano a Migrar.....	72
c) La protección internacional de los migrantes.....	74
1. Antecedentes.....	74
2. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	76
3. La incorporación de la migración internacional en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	81
4. El Pacto Mundial una Migración Segura, Ordenada y Regular.....	85
5. La protección internacional en la región Sudamericana.....	87
 Capítulo 3. Los flujos migratorios dentro del MERCOSUR.....	 92
a) El Mercado Común del Sur.....	92
b) Los flujos migratorios dentro del bloque.....	99
1. Argentina: el destino preferido de la migración dentro del MERCOSUR.....	101
2. Venezuela: el segundo país con mayor cantidad de migrantes.....	103
3. El caso de Brasil.....	104
4. El caso de Paraguay.....	106
5. El caso de Uruguay.....	107
6. Los casos de Chile y Bolivia.....	109
 Capítulo 4. Aspectos normativos. Estudio comparativo.....	 114

a) Normativa MERCOSUR vinculada a la libre circulación de personas y a la protección de los derechos humanos de los migrantes.....	114
b) La legislación adoptada por Argentina.....	120
c) La legislación adoptada por Uruguay.....	126
d) La legislación adoptada por Brasil.....	129
e) La legislación adoptada por Paraguay.....	133
f) La legislación adoptada por Bolivia.....	135
g) La legislación adoptada por Venezuela.....	137
h) La legislación adoptada por Chile.....	138

Capítulo 5. El acceso a la justicia: un derecho humano especialmente

protegido en Argentina.....	144
a) La protección de los derechos humanos de los migrantes a nivel internacional, regional y en Argentina.....	144
b) El acceso a la justicia y las personas migrantes.....	146
c) Centros de Acceso a la justicia y migrantes.....	150
1. Los Centros de Acceso a la Justicia y los Migrantes.....	153
2. La feminización de las migraciones en Argentina.....	160
Conclusiones.....	164
Glosario.....	169
Bibliografía.....	171

Agradecimientos

Elaborar la presente tesis no fue una tarea fácil. Fueron muchas horas de lectura, investigación y esfuerzo. Sin duda, la pandemia fue, en muchos sentidos, una gran pausa para todos. En un primer momento, con la esperanza de que el aislamiento fuera tan sólo de 15 días, pensé en descansar. Cuando éste se prolongó 15 días más, decidí comenzar y fue un camino de ida.

Asimismo, quiero destacar que la presente investigación fue posible gracias a muchas personas que me bancaron, me apoyaron y me contuvieron en los momentos en que estaba cansada, desanimada y/o bloqueada. A mi compañero, mi familia y mis amigos, ¡muchas gracias! A veces, incluso yo me cansaba de escucharme.

Agradezco infinitamente también a mi directora de tesis, Dra. Laura Lucía Bogado Bordazar. Habíamos diseñado un plan de reuniones mensuales en marzo de 2020, y aun así siempre estuvo a disposición, por mail, por mensaje y a través de múltiples reuniones por la plataforma Zoom, con palabras de aliento y muy bien predispuesta.

También quiero agradecerle a Dulce Daniela Chaves, quien me ayudó muchísimo y siempre se mostró dispuesta a darme una mano con mensajes de apoyo.

Finalmente, también quiero agradecer a mis compañeros de cohorte de la Maestría en Relaciones Internacionales y a todos los docentes del IRI, que siempre se han portado tan bien conmigo.

Introducción

Las migraciones internacionales son un fenómeno muy antiguo; la historia de la humanidad se fue desarrollando con grandes movimientos geográficos, culturales y políticos que dieron origen a desplazamientos poblacionales, tanto espontáneos como forzados. Con el correr de los años, las personas se han visto motivadas por diferentes causas que las han empujado a moverse más allá de las fronteras de su país de origen.

Los factores que motivan las migraciones internacionales son multicausales: en el mundo se observan desplazamientos de millones de personas a raíz de conflictos armados y situaciones de violencia extrema, de inestabilidad económica, política y producto del cambio climático y la degradación ambiental, entre otros (OIM, 2019).

Con la consolidación del nuevo orden internacional, a partir del año 1945 nuevas temáticas han adquirido particular relevancia e interés y han pasado a formar parte de la agenda de las relaciones internacionales, que incorporó problemáticas que antes no revestían el carácter de prioritarias a saber: cuestiones de índole social, medioambiental, energéticas, comerciales, entre otras, que se sumaron a los temas relacionados con la seguridad y la economía que habían predominado durante años (Pérez Llana, 1990). Entre estas nuevas preocupaciones, podemos incluir a las movilidades humanas.

El fin de la Guerra Fría marcó un cambio de paradigma que significó el triunfo de las tendencias globalizadoras y del capitalismo. Ambos fenómenos han contribuido al desplazamiento de personas hacia distintas partes del mundo, ya sea escapando de un conflicto armado o en la búsqueda de mejores condiciones de vida, a nivel económico y social.

Si bien durante la Guerra Fría las políticas migratorias estaban orientadas y enfocadas a las migraciones laborales (durante los años de crisis económicas como la de 1920 o 1973, las políticas

migratorias comienzan a mostrarse restrictivas con el objetivo de proteger a la mano de obra nacional), a partir de la década de los '90 la perspectiva migratoria se desplazó al ámbito de la seguridad, con motivo de las nuevas situaciones que enfrentó la humanidad; a saber, el terrorismo y el tráfico ilegal de personas (Mármora, 2002).

En este contexto, se llega al año 2001 y, con los atentados ocurridos el 11 de septiembre, las migraciones internacionales (principalmente las provenientes de Oriente Medio), pasan a ser asociadas -muchas veces- al terrorismo y ponen en evidencia las fallas del sistema migratorio en varias regiones. Además, este hecho provocó que los temas de seguridad internacional volvieran a estar en el centro de la escena.

Es después de estos atentados terroristas que las migraciones internacionales comienzan a recibir respuestas cada vez más restrictivas por parte de los diferentes países, encabezando esta lista Estados Unidos (EE.UU.): el sistema migratorio de este país reaccionó ante la necesidad de cuidar sus intereses de seguridad nacional, endureciendo las leyes y colocando barreras más difíciles de franquear en un marco de legalidad. Siguiendo el ejemplo de EE.UU., los estados tendieron a definir sus políticas migratorias bajo una concepción de la migración como problema y fuente de inestabilidad política, económica y social.

Lo cierto es, tal como señala Mármora (2002), que las migraciones internacionales, lejos de ser un problema, contribuyen de una forma positiva al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino; y esta realidad exige que se elaboren políticas coherentes y que garanticen seguridad, orden y regularidad de las migraciones, respetando los derechos humanos y brindando un trato humanitario a los migrantes, independientemente de que se encuentren en situación regular o irregular.

Sin embargo, no se puede desconocer que, en la actualidad, no todos los desplazamientos poblacionales se producen en circunstancias favorables ni como producto de una libre decisión, así como tampoco se realizan únicamente por motivos económicos o laborales. Como hemos mencionado de forma precedente, en los últimos años las migraciones respondieron a diferentes situaciones y fueron provocadas por causas estructurales como la pobreza, los conflictos armados, las persecuciones y el cambio climático. Lo anterior ha generado un aumento considerable en el tránsito de personas (OIM, 2019).

Si bien la mayoría de los procesos de migración son realizados a través de canales legales, existen situaciones de extrema violencia o catástrofes ambientales que llevan a que los migrantes tengan que recurrir a vías irregulares. Estas circunstancias traen aparejadas múltiples consecuencias: por un lado, la generación de datos y estadísticas que no reflejan la realidad del fenómeno, lo que a su vez se traduce en políticas migratorias basadas en datos escasos y/o erróneos. Por otro lado, como sabemos, el hecho de que el migrante esté en situación irregular lo hace más vulnerable, teniendo que recurrir en algunos casos a traficantes de personas y/o incluso caer en redes de trata, en especial las mujeres migrantes (CEPAL, 2008).

Si bien hasta aquí consideramos que las migraciones internacionales contribuyen al desarrollo, no podemos desconocer que la globalización, como proceso que implicó una revolución tecnológica, científica y cultural en todo el mundo, benefició a muchos países, pero también perjudicó a otros: la desigualdad económica se profundizó de manera significativa, ampliando la brecha entre los países ricos y pobres. El migrante que deja su país de origen buscando condiciones de vida digna, mejoras laborales y salariales o escapando de conflictos armados o desastres naturales, muchas veces se encuentra con que es rechazado por las sociedades de destino, es estigmatizado, vinculado

a la ilegalidad y la pobreza, e incluso, cuando las economías entran en crisis, lo primero que ocurre es que se lo asocia a la falta de trabajo (Bogado Bordazar, 2020).

Todas estas complejidades y aristas que presentan las migraciones internacionales despertaron el interés de diversos organismos a nivel internacional y regional, y uno de los ejemplos más interesantes es la mención de las migraciones internacionales en los objetivos de desarrollo sostenible. En este sentido, la Agenda 2030 reconoce en la migración un aspecto fundamental del desarrollo, y esto constituye una novedad, ya que es la primera vez que la migración se menciona explícitamente en la agenda mundial del desarrollo. La referencia principal a la migración se encuentra en la Meta 10.7, del Objetivo 10, “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”; que insta a “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (OIM, 2018), y que será trabajado más adelante.

a) Principales tendencias mundiales

A lo largo de los años, los flujos migratorios internacionales fueron diversificando sus destinos, aunque principalmente se han dado desde los países llamados periféricos hacia los países del centro (de Norte a Sur), producto –entre otros factores- de los grandes desequilibrios que se dan entre éstos.

Si evaluamos los flujos migratorios mundiales, para tener una idea general, se observa que, en la actualidad, muchas personas viven en un país distinto de aquel donde nacieron. Según el “Informe de las migraciones en el mundo 2020” (OIM, 2019), se estima que el número de migrantes internacionales alcanzó la cifra de 272 millones, significando un 3,5% de la población mundial; lo

cual demuestra un leve aumento en la cantidad de migrantes internacionales, frente a los 244 millones registrados en el año 2015 (3,3% de la población mundial).

En relación a los destinos de estos desplazamientos, según el mencionado Informe, entre 82 y 84 millones de personas extranjeras se encontraban en Europa y Asia, lo que representaba el 61% del total de migrantes internacionales. Le sigue América del Norte, con casi 59 millones, lo que representa cerca del 22% de la población mundial de migrantes, África, con el 10%, América Latina y el Caribe, con el 4%, y Oceanía, con el 3% (OIM, 2019).

Pero si bien estos porcentajes nos dicen cómo se distribuyeron los migrantes en las distintas regiones, si se toma la relación tamaño-población del país, estas proporciones cambian: el porcentaje de migrantes fue más alto en Oceanía, donde representaron un 21% de la población total, seguido por América del Norte, donde se registró un 16% y finalmente, Europa, con un 10%. Por su parte, en Asia y África el porcentaje de migrantes internacionales en relación a la población total fue bajo, registrando 1,8% y 2% respectivamente, y un 1,8% en América Latina y el Caribe. Siguiendo con los datos extraídos del Informe mencionado, considerando a los países en particular, el destino preferido de los migrantes ha sido Estados Unidos de América, desde 1970. Este país tiene aproximadamente 51 millones de migrantes viviendo en su territorio. Le sigue Alemania y Arabia Saudí, donde se encuentran radicados entre 12 y 13 millones de migrantes internacionales en cuarto lugar Rusia, con 12 millones; el Reino Unido, con 10 millones; y los Emiratos Árabes Unidos con 9 millones.

En cuanto a los principales países emisores de población, aproximadamente la mitad de los migrantes internacionales provienen de Asia, principalmente de India (es el país con mayor emigración, registrando aproximadamente 18 millones de migrantes). Le sigue México, con 12

millones de mexicanos que viven en el extranjero; China, con 11 millones y Rusia, con 10 millones.

Otra característica que no podemos dejar de lado en relación a este panorama mundial de las migraciones es que los desplazamientos forzados siguen aumentando. Según el Informe titulado “Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019”, elaborado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cerca de 79,5 millones de personas en todo el mundo tuvieron que irse de sus hogares como consecuencia de persecución, conflicto, violencia y violaciones a los derechos humanos, durante el año 2019. Entre ellas, se contabilizan 26 millones de personas refugiadas; 20,4 millones de refugiados bajo el mandato de ACNUR; 5,6 millones de refugiados palestinos bajo el mandato de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés); 4,2 millones de solicitantes de asilo; y 3,6 millones de venezolanos desplazados en el extranjero (ACNUR, 2020).

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2020), el 57% de los refugiados provienen de tres países, principalmente: 6,7 millones de Siria, 2,7 millones de Afganistán y 2,3 millones de Sudán del Sur; aunque hay que resaltar que, en el año 2018, el mayor número de solicitudes de asilo se registró en Venezuela, con más de 340.000 nuevas solicitudes, producto de la crisis que atraviesa este país¹.

En relación a la migración en la región de América Latina y el Caribe, ésta se fue transformando y diversificando con el tiempo, pero hay una característica que ha predominado más allá del paso de las décadas y es la migración hacia América del Norte; de manera tal que en el año 2019, residían allí más de 26 millones de migrantes de esta región, principalmente de México y Centroamérica (un aumento considerable teniendo en cuenta que veinticinco años atrás se contabilizaron 10

¹ Disponible en <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>. Consultado el 05/04/2020.

millones). En relación a la migración hacia Europa, en 2019 residían aproximadamente 5 millones de migrantes de la región de América Latina (OIM, 2019).

Retomando el “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020” (OIM, 2019), en relación al número de migrantes que vive en América Latina y el Caribe, provenientes de otras regiones, no ha variado significativamente con los años, y se destacan los migrantes europeos, en primer lugar, y norteamericanos, en segundo. En 2019, las personas originarias de Europa y América del Norte que vivían en América Latina y el Caribe, sumaban 1,4 millones y 1,2 millones, respectivamente. Tal como habíamos adelantado, México es el país con mayor emigración de la región y la mayoría de los emigrantes mexicanos viven en los Estados Unidos de América². Además, en el año 2019, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela tenían la segunda y la tercera cifra más alta de emigrantes de la región, y cerca de 1 millón de venezolanos se trasladaron a Colombia, a raíz de la reciente crisis socioeconómica y política que atraviesa el país.

Por su parte, cabe destacar que la migración intrarregional es muy importante en América del Sur, donde la gran mayoría de los migrantes internacionales se mueven dentro de la subregión, producto –entre otros factores- de los procesos de integración regional que se desarrollaron a partir de la década del ‘90. En este sentido, Argentina es el destino preferido por los migrantes en la región, con aproximadamente 2 millones de ellos habitando sus tierras, destacándose las poblaciones procedentes de Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia. Le siguen en cantidad de migrantes, la República Bolivariana de Venezuela, que hasta 2015 contaba con la segunda mayor población de migrantes de la región, seguida de Colombia, México y Brasil (OIM, 2019).

² En 2019, más de 12 millones de mexicanos vivían en el extranjero, lo que situaba al país como segundo en la lista de países con mayor número de emigración, después de India.

Asimismo, es fundamental tener en cuenta los procesos de integración regional, que con sus políticas han contribuido a favorecer y facilitar la libre circulación de personas. En el caso de América Latina, pueden destacarse los siguientes: el MERCOSUR, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³, y la Comunidad Andina de Naciones, entre otros, que favorecieron la cooperación multinivel entre los Estados.

Como hemos descrito, los flujos migratorios en la región son una realidad que se ha venido presentando a lo largo de la historia y que no solo se han dado entre países vecinos, sino que han ido mutando e intensificándose, producto de distintos factores. Esto ha llevado a los Estados a tomar una serie de medidas relacionadas con la normativa migratoria, tratando de que las mismas se desarrollen en el marco de la regularidad y en consonancia con otros países de la región.

En síntesis, y con este panorama de los diferentes flujos migratorios mundiales, podemos afirmar que, si bien aún las migraciones internacionales no representan un porcentaje significativo a nivel mundial, se han mantenido constantes a pesar de las múltiples políticas restrictivas que han adoptado muchos países, captando la atención de diferentes organizaciones internacionales y regionales, que han tenido que abordarlas.

b) Marco teórico

El marco teórico del presente trabajo se basa en conceptos extraídos de diferentes disciplinas, a saber: de las Relaciones Internacionales, de la Integración Regional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

³UNASUR, se encuentra inactiva desde el año 2018, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en la organización internacional por tiempo indefinido; lo que tuvo como consecuencia que en el 2019 abandonen definitivamente dicho organismo. Sin embargo, hay que destacar que el citado proceso de integración regional contribuyó a las discusiones sobre la libre circulación de las personas y los nuevos temas de la agenda social de la integración regional.

b) 1. Conceptos extraídos de las relaciones internacionales

En este sentido, nos apoyaremos en los postulados desarrollados por Robert Keohane y Joseph Nye (1977), en la teoría de la interdependencia compleja, que es a nuestro entender la que mejor se ajusta a la realidad de las migraciones y su regulación. Esta teoría tiene en cuenta que en el mundo hay nuevos actores de importancia, que se relacionan con los Estados. El Estado ya no es la unidad básica y excluyente de análisis, y su poder ya no es el único existente. Si bien sigue siendo importante, se puede observar una diversificación de poder. Para lograr una mejor y más completa descripción del sistema mundial, se tienen en cuenta otro tipo de actores no estatales, con poderes propios. Para los mencionados autores, estos actores internacionales son las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Por eso, en esta investigación se consideran tanto a los regímenes de las migraciones internacionales como a los procesos de integración, más precisamente al MERCOSUR, como parte de los nuevos actores internacionales encuadrados dentro de esta teoría.

Por otro lado, Keohane y Nye (1977) hablan de una doble condición del Estado: a) desestatalización del poder internacional, ya que el Estado deja de ser céntrico y compite con otros actores; y b) el de desterritorialización del poder internacional, dándose una relativización de la soberanía estatal.

Para esta teoría, los clásicos temas militares y de seguridad, si bien no dejan de ser tenidos en cuenta, pasan a un segundo plano; ya que la agenda internacional comienza a incluir cuestiones que se relacionan con esta nueva distribución de poder y con la aparición de estos nuevos actores.

En relación al poder, éste es difuso y transnacional y se construye a través de las negociaciones, en el marco de la cooperación y de los regímenes internacionales. En estos últimos, los actores se reúnen por un interés propio, concreto y específico para lograr un sistema de cooperación óptimo,

ya sea en el marco de la formalidad o de la informalidad (Keohane y Nye, 1977). Tal es el caso de la Organización Internacionales de Migraciones (OIM), que fue creada en 1951, tras el caos y los desplazamientos en Europa occidental consecutivos a la Segunda Guerra Mundial, y que en el año 2016 se transformó en un organismo que forma parte del sistema de Naciones Unidas. También podemos nombrar en ese sentido a los diferentes procesos de integración regional que se han creado, como el MERCOSUR, que se estudia en el presente trabajo, o el de los grupos de migrantes organizados.

Y aquí es donde esta teoría nos permite entender tanto a las migraciones internacionales, como a los procesos de integración regional como regímenes internacionales, con sus normas y principios específicos. Esto se explica, ya que cuando un Estado adopta una determinada política migratoria, forma parte de su agenda y constituye un tema de política internacional y nacional a la vez, conformando lo que se denomina “política interméstica” -donde se vinculan temas que atañen a cuestiones domésticas e internacionales de una forma transversal, porque las relaciones se dan entre diferentes niveles de autoridad, haciendo más confuso aún lo interno de lo internacional- (Miranda, 2005). Lo mismo ocurre cuando un Estado decide formar parte de un bloque de integración: pasará a formar parte del mismo y éste tendrá normas y principios que le sean propios y que coexistirán y deberán mostrarse en armonía (lo que, como veremos adelante, muchas veces no ocurre) con las normas internas que rigen en cada país.

Finalmente, en relación a lo que Keohane y Nye (1977) entienden por “interdependencia”, ésta se manifiesta a través de las interacciones en donde los diferentes Estados o actores internacionales actúan en el marco de costos recíprocos. Si no hay costos recíprocos, no hay interdependencia, y cabe resaltar que ésta afecta directamente el comportamiento de los Estados, así como también ésta se ve influida por las decisiones que los Estados toman. Ésta puede ser simétrica o asimétrica,

aunque rara vez es simétrica, en el sentido de que afecta a todas las partes por igual. La asimetría es la situación más normal en la esfera internacional.

Esto también resulta válido y aplicable al MERCOSUR, entendiendo las interacciones entre los diferentes Estados que lo componen y a éste como actor internacional. En este sentido, se evidencia que cualquier decisión política, económica, social que se tome en el seno de la organización implicará un costo/beneficio para las partes. Si, además, lo que analizamos en el seno de la interacción MERCOSUR-Estados Parte son las migraciones internacionales, vemos que la teoría es aplicable a ambas situaciones.

Tal como señala Bogado Bordazar (2020), en lo que fue el diseño de la política migratoria del bloque, Argentina fue uno de los principales promotores con su política interna e influyó de forma significativa en la adopción de la normativa migratoria del Mercosur. Esto ejemplifica la interdependencia, y tal como lo señala la autora citada, se “argentinizó” (p. 59) la política migratoria en la región y posteriormente, se “mercosurizó” (p. 59) la política migratoria de los países miembros como Brasil y Uruguay.

Por otro lado, recurrimos a los conceptos desarrollados por el constructivismo dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales. Estos postulados fueron desarrollados –entre otros– por Alexander Wendt, a partir del artículo *Anarchy is What States Make of It*, publicado en 1992. El constructivismo estudia las construcciones sociales. La premisa básica del constructivismo es que los seres humanos viven en el mundo que construyen, en el cual son los protagonistas principales. Y este mundo, en construcción permanente, es construido por los “agentes”, los actores internacionales. La idea básica del constructivismo es lo inmaterial: las ideas, identidades e intereses (Wendt, 1992).

Se asume que los actores no tienen una identidad unívoca, se reciben diferentes identidades en función de quién las defina. Sin embargo, la visión identitaria más importante es la que el actor define para sí mismo. Tales identidades son las que determinarán los intereses de los actores.

Para los constructivistas –Wendt, 1992; Ruggie, 1998, Finnemore y Sikkink, 2001-, las normas ocupan un rol relevante, ya que influyen sobre los comportamientos y también definen los intereses de las personas. Así, las identidades, los intereses y el comportamiento de los “agentes” son construidos socialmente por los significados colectivos y las interpretaciones de las normas vigentes en el mundo en que viven, y del mundo en sí.

Esta teoría es de gran interés para estudiar las migraciones internacionales insertas en un proceso de integración, por ser un fenómeno que se muestra cada vez más complejo, como consecuencia de la globalización y las dinámicas políticas, sociales y culturales que les son inherentes. En particular, en relación con las migraciones dentro del MERCOSUR, resulta necesario prestar atención a cómo son constituidas las realidades que atraviesan los migrantes y las políticas adoptadas, tanto por las organizaciones internacionales y regionales, como por los Estados.

En este sentido, es pertinente analizar las comunidades y redes de migrantes organizadas que se han formado en diferentes países, y que poco a poco se han ido asentando en diferentes espacios geográficos e incluso muchas veces se han organizado de manera tal que han presentado sus demandas en diferentes instancias nacionales y regionales. Un ejemplo claro de esta situación, ocurre en Argentina, donde se destaca el trabajo y la participación de las comunidades de migrantes, que actuaron como grupos de presión para la sanción de la nueva Ley de Migraciones en Argentina (2004), y a su vez, muchas veces estas comunidades han servido de enlace entre los migrantes y el Estado para acercar sus demandas.

Por otro lado, y en relación a las migraciones en el MERCOSUR, se pueden observar dos categorías diferentes en la construcción social del migrante: por un lado, están los actores estatales y los organismos internacionales que determinarán con sus políticas el marco normativo regional y local de cada Estado, al que deberán adaptarse los migrantes; y, por otro, los migrantes, insertos en procesos sociales e históricos, nacionales, regionales y también globales que irán construyendo y/o deconstruyendo social y políticamente su identidad y generando diferencias con otros migrantes de distintas regiones.

b) 2. Conceptos extraídos de la teoría de las migraciones internacionales

Para poder entender las “migraciones internacionales”, debemos saber a qué nos referimos cuando hablamos de éstas y cuáles son las teorías que han intentado explicarlas y a qué hacemos referencia cuando hablamos de “migrantes”, distinguiéndolos también de los “refugiados”.

En relación al concepto de “migración internacional”, la OIM, entiende por “migración internacional” el movimiento de población de un Estado hacia el territorio de otro Estado, que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos⁴.

A su vez, este organismo define al migrante como cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: su situación jurídica; el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; las causas del desplazamiento o la duración de su estancia (OIM, 2020). Por su parte, Lelio Mármora (2002) define a las migraciones internacionales de una forma amplia, como

⁴OIM, Disponible en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion> Consultado el 05/04/2020.

el desplazamiento residencial de población desde un ámbito socio espacial a otro, entendiéndose por estos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción social cotidiana de existencia. En este sentido, y habiendo ya definido lo que se entiende por migraciones internacionales, corresponde diferenciar entre “migrante” y “refugiado”. El término “migrante” es genérico y engloba en su definición tanto a emigrantes e inmigrantes, independientemente de la causa que haya generado el desplazamiento. Por otro lado, el “refugio” es una institución del Derecho Internacional Público y cuando nos referimos al “refugiado” se alude a una categoría específica de migrantes, con mecanismos particulares de protección contenidos en instrumentos internacionales. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, se define al refugiado como una persona que:

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país (Art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

En relación a América Latina, en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, se adopta la definición mencionada, pero se realiza una ampliación y se incluye también a las personas que huyen de sus países porque su “vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Conclusión tercera, Declaración de Cartagena sobre los Refugiados).

En otro orden, reconocemos importante analizar las distintas corrientes conceptuales que han intentado explicar las migraciones internacionales. Al ser éstas abordadas por distintas disciplinas, las teorías (o explicaciones del fenómeno) generalmente se centran en un aspecto de la migración, dejando de lado otro; por lo tanto, las teorías no se excluyen entre sí, sino que se basan en distintos puntos de partida para explicar el porqué de las migraciones, por lo que las entendemos como complementarias.

A continuación, mencionaremos algunas que nos ayudarán a explicar nuestro enfoque: la teoría neoclásica es una aplicación de los paradigmas neoclásicos trasladadas al terreno de las migraciones internacionales, basados en postulados tales como elección racional, maximización de la utilidad, rendimientos netos esperados, movilidad de factores y diferencias salariales. Además, tiene la ventaja de combinar una perspectiva micro de la adopción de decisiones por parte de los individuos, con la perspectiva macro de los determinantes estructurales. Para esta teoría, el porqué de las migraciones debe buscarse fundamentalmente en la diferencia de los niveles salariales (Arango, 2003).

En segundo lugar, posterior a esta teoría, pero también con un enfoque económico, surgió “la nueva teoría económica de la migración”, que fundamenta que las decisiones de la migración no se determinan por decisiones de carácter individual, sino por unidades más amplias de lazos parentales, generalmente familiares, en los que los individuos actúan colectivamente no sólo para maximizar las expectativas de renta, sino también para minimizar riesgo (Masey, *et. al.*, 1993).

Por otro lado, la “teoría del sistema mundial”, es una aplicación de la teoría desarrollada por Wallerstein (2005) que planteaba que el sistema mundial estaba compuesto por tres esferas: centro, periferia y semiperiferia. Aplicado a las migraciones internacionales, dicha teoría explica que éstas son producto de los desequilibrios generados por la aparición del capitalismo en los países menos

desarrollados. Las migraciones serían una consecuencia de la dominación ejercida por los países del centro sobre los periféricos (Arango, 2003).

Finalmente, la “teoría de las redes migratorias”, postula que las redes migratorias son conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a emigrantes retornados o a candidatos a emigración con parientes, amigos o compatriotas, ya sea en el país de origen o en el de destino. Estas redes facilitan información, proporcionan ayuda económica y prestan apoyo a los migrantes de distintas formas, a su vez que pueden servir para bajar los costos, elevar los beneficios y mitigar los riesgos del desplazamiento. Según esta teoría, las redes tienen un efecto multiplicador, que implicarían una especie de migración en cadena (Arango, 2003).

Estas teorías de la migración internacional, demuestran que este fenómeno es interdisciplinario, tiene varios enfoques y que con el correr de los años fueron apareciendo diversas teorías para poder explicar las causas de la migración. Si bien pueden ir superándose y mejorándose, no se excluyen, sino que se complementan.

En este sentido, resulta interesante destacar que ninguna de las teorías aborda el fenómeno de las migraciones dentro de los procesos de integración. Susana Novick (2010) sostiene que los procesos de integración funcionan como focos de atracción, ya que ofrecen determinadas facilidades a los migrantes de los países parte, dado que estos desplazamientos se realizarán en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. En este sentido, la autora citada también reconoce en las migraciones dentro de los procesos de integración regional, uno de los aspectos socio-culturales claves al momento de profundizar la unión, en virtud de la cultura compartida.

Nada más analizar el caso del MERCOSUR, encontramos los Acuerdos de Residencia celebrados en el año 2002, con el objetivo de regularizar a los nacionales de los Estados parte que se

encontraban residiendo fuera de su país de origen, sin necesidad de regresar y facilitar los trámites migratorios, así como también garantizar los derechos humanos de los migrantes en el país que decidan asentarse.

b) 3. Conceptos extraídos de las teorías de la integración regional

El otro fenómeno que debemos analizar, es la integración regional. Si bien no hay una única definición, en virtud de la cantidad de procesos de integración que hay a lo largo y ancho del mundo, todos con características y grados de integración diversos, pueden mencionarse una serie de características que son comunes a todos ellos.

En primer lugar, la integración regional es un fenómeno complejo, que abarca varias esferas: política, económica y cultural. La integración política se relaciona con la toma de decisiones de los Estados y la búsqueda de una agenda común, donde los Estados deben demostrar una intención política para consolidarlo y que éste sea exitoso. La integración económica busca la eliminación de medidas discriminatorias entre los Estados parte, la formación de un Mercado Común, y en el caso más avanzado, implicaría la circulación de una moneda única, unificación de políticas económicas, etc. Finalmente, la integración social se asocia al tema de una identidad común, sentimiento de pertenencia al nuevo grupo y generalmente se evidencia con el aumento de las migraciones entre países miembros, intercambios estudiantiles, lengua, religión, entre otros (Oyarzún, 2008).

En segundo lugar, estas esferas se integran en una región determinada. Esto implica, como lo menciona la autora citada anteriormente:

...un número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos (...). Puede ser entendida como un sistema supranacional dentro del sistema

internacional o como una formación regional emergente con su dinámica propia. (Oyarzún, 2008, p. 97)

En relación a impulsos integracionistas en América Latina, el primero lo encontramos en la década de 1960, en un contexto regional donde se habían agotado los regímenes de gobierno populistas y con un modelo político económico de industrialización por sustitución de importaciones, que presentaba ciertas dificultades. Por estos años podemos mencionar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

En este sentido, estos primeros pasos en pos de la integración han sido acompañados por diferentes teorías que se han desarrollado en la región como la teoría de la dependencia, la cual analiza la economía internacional dividiéndola entre países desarrollados, que serían los llamados del centro, y países subdesarrollados, de la periferia. Así, los países recurren a la integración regional, porque ésta ha sido considerada como una herramienta para insertarse de forma exitosa en la economía internacional. Fue la CEPAL, entre el año 1959 y el 1989, quien desarrolló este postulado y explicó que los países recurrían a la integración regional para poder acelerar el desarrollo económico. Uno de los principales ejes de esta teoría era alcanzar la segunda fase en la industrialización sustitutiva, lo que se lograría diversificando las exportaciones e importaciones y el desarrollo racional de la Industrialización para la Sustitución de Importaciones (Bogado Bordazar, 2020).

En las décadas de 1970 y 1980, surgió en los países periféricos de la región la teoría autonomista, que planteaba que para salir de la dinámica propuesta por el sistema capitalista que generaba la problemática centro-periferia, los países denominados periféricos debían desarrollar su política exterior con mayor margen de autonomía respecto de los países desarrollados y para eso se planteó la necesidad de generar un espacio de integración regional que posibilite un mayor margen de

maniobra de los países latinoamericanos. En este sentido, Helio Jaguaribe (1979), uno de los principales expositores de esta teoría, partiendo de las negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, que fueron antecedentes inmediatos del MERCOSUR, sostiene que tanto la cooperación entre países como su integración en un espacio específico, son elementos claves para lograr la autonomía.

Por su parte, Juan Carlos Puig, quien desarrolla el concepto de la integración solidaria, explica que los procesos de integración pueden crearse y desarrollarse bajo dos formas: comercial y solidaria. La primera profundiza las asimetrías entre los miembros, ya que adopta carácter meramente económico e interdependiente. Se trata de la integración comercialista que impulsó la CEPAL y que fracasó porque “no trataban de modificar, siquiera evolutivamente, el régimen internacional, que era el verdadero productor de la injusticia” (Puig, 1981, p.135-136).

La integración solidaria, por otro lado, tiene características políticas y culturales; ya que su fin último es lograr la autonomía de sus miembros, basado en el reconocimiento de un mismo status y/o valores. En el primer caso, los actores se agrupan por encontrarse en posiciones similares, lo que hace que compartan intereses; en el segundo, el impulso se los da el hecho de compartir los mismos valores. Y aquí es donde esta teoría es aplicable a la región: en mayor o menor medida todos los países de América Latina buscan la autonomía, más allá de que puedan diferir en la forma, intensidad o estrategia. Así, la integración pasa a ser un instrumento esencial para el logro de la autonomía: “la integración solidaria se fundamenta en alianzas, vale decir, en uniones de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamentan en valores compartidos, entre los que descuella el de autonomía” (Puig, 1968, p. 59-60).

Tal como señala Bogado Bordazar (2020), esta teoría replicada en el MERCOSUR puede ser identificada con distintos momentos del bloque, donde pudo manejarse con cierta autonomía, como

puede ser la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), fondo solidario constituido por capitales del bloque, que financia proyectos nacionales y regionales.

América Latina es una región que desde hace décadas comenzó a desarrollar distintos procesos de integración regional con el objetivo de fortalecerse para combatir la asimetría existente. En este sentido, el MERCOSUR, que es el proceso de integración regional que analizaremos en el presente trabajo, fue fundado en 1991, y se fue desarrollando cuando en América Latina se consolidaban las democracias. En ese contexto, se fue definiendo lo que se conoce como regionalismo abierto, que se caracteriza por:

una baja protección externa y la pretensión de establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional... estos esquemas respondían en gran medida a las reformas liberales del llamado ‘Consenso de Washington’ y a la aceptación de los acuerdos comerciales regionales como estrategias de liberalización que, al tiempo, promoverían la formación de ventajas competitivas dinámicas y con ello, una mejora de la inserción internacional de la región en el mundo “triádico” de la posguerra fría. (Sanahuja, 2014, p. 77).

Cabe destacar, en relación con la fundación del MERCOSUR en el año 1991, que las negociaciones entre Brasil y Argentina (bajo las presidencias de Collor de Melo y Menem, respectivamente), que fueron sus antecedentes más inmediatos, se desarrollaron en un momento histórico donde imperaban las ideas liberales, por lo que la impronta que se le quería dar al Mercado Común que se comprometieron a establecer con la firma del Acta de Foz de Iguazú, era netamente económica y eso se tradujo en que cuando finalmente se creó MERCOSUR, los cuatro países firmantes del

Tratado de Asunción apuntaron al intergubernamentalismo y al carácter comercial del proceso de integración regional.

Hacia el año 2000, el regionalismo abierto fue debilitándose principalmente porque se puso mayor énfasis en la “integración negativa”, que consistía en la supresión de barreras arancelarias dentro del grupo, que en la “integración positiva”, orientada a la creación de instituciones comunes (Sanahuja, 2014, p. 79). Esto permitió que surja lo que se conoce como “regionalismo ligero”, caracterizado por el intergubernamentalismo, que implica que los Estados participen en un esquema de integración para sacar un beneficio, para mantener o mejorar sus ganancias en relación con sus competidores y se rechacen las ideas referentes a la supranacionalidad (Oyarzún, 2008, p. 103).

En el caso del MERCOSUR, tal como se ha mencionado, desde el momento de su fundación, los Estados parte apuntaron a la idea de intergubernamentalismo, sin cesión de soberanía a instancias regionales. Si bien se fue consolidando un derecho Mercosureño y con órganos dentro del bloque, la mayoría de las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR deben ser internalizadas por los países miembros de acuerdo a los procedimientos que en el ámbito interno se establezcan, y esto ha generado varias dificultades.

En este sentido, con el cambio del ciclo político operado a partir del 2000, podemos ver un “regionalismo post-liberal”, caracterizado por la llegada al poder de gobiernos nacionalistas cuyo objetivo primordial es la búsqueda de autonomía y el retorno del rol protagónico al Estado. En este sentido, también se priorizan las estrategias para la acumulación de poder regional, la integración política y social, dejando atrás el interés en el libre comercio y las políticas para atraer capitales (Merino, 2017, p. 19).

En este sentido, Sanahuja (2014, p. 82-83), señala que se configuró:

...una cartografía del regionalismo latinoamericano heterogénea, diversa, compleja y cambiante, de geometrías variables (...). Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aún con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington” y el modelo de “regionalismo abierto”.

Tal como señala Merino (2017), la IV Cumbre realizada en Mar del Plata en 2005, marcó un punto de inflexión en relación con la integración planteada por Estados Unidos, bajo los parámetros del Consenso de Washington, ya que los Estados parte del MERCOSUR, quienes se habían alejado de las políticas neoliberales, decidieron aumentar los niveles de autonomía relativa de la región y su unidad como bloque de poder.

Lo mencionado trajo como consecuencia la aparición de tendencias totalmente diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región, debido a la incertidumbre producto de las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa y las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, así como también el cambio de ciclo político que se produjo en la región desde el cambio de siglo. En este sentido, tal como señala Sanahuja (2014), las diferencias entre los países de la región hacen que algunos mantengan políticas liberales y, en otros casos, se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial.

Tal como señala Bogado Bordazar (2020, p. 89):

...el sistema institucional elegido por el Mercosur fue el intergubernamental y la cooperación entre los Estados estuvo presente en todos los aspectos de la relación. Estamos

entonces ante un proceso de regionalismo entre países que comparten una misma área geográfica, con un grado medio de interdependencia (económica, política y social) entre sus miembros y con distintos niveles de heterogeneidad entre los mismos, siendo la relación de los cuatro miembros originarios con Venezuela la que presenta la mayor disparidad.

A modo de síntesis, afirmamos que los distintos postulados de la integración regional analizados anteriormente, nos sirven para poder entender al MERCOSUR como proceso de integración regional, cómo surgió, a qué aspiró y cómo se fue transformando. En este sentido, observamos que en un primer momento el MERCOSUR fue pensado desde una impronta eminentemente económica, tal como surge del artículo 1 del Tratado de Asunción, que establece la constitución de un mercado común, por lo que las aspiraciones se relacionaban principalmente con la obtención de beneficios mutuos entre los miembros del bloque. Sin embargo, con los años se advirtió que debían atenderse cuestiones socio culturales, y allí es donde comienzan a operar grandes cambios a nivel institucional en el MERCOSUR y se abordan las cuestiones vinculadas a los desplazamientos poblacionales –uno de los aspectos socio culturales claves al momento de profundizar la integración– desde distintas ópticas: primero, desde la óptica de seguridad y control fronterizo; y posteriormente, desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Por otro lado, tal como se explicó con las distintas teorías de migración internacional, las diferentes teorías de la integración regional no se excluyen, sino que se complementan y permiten comprender a este proceso de una forma más completa, teniendo en consideración no ya sólo su aspecto económico –que fue el que le dio vida- sino también aspectos políticos y socio culturales; y a su vez, ver cómo se insertan las migraciones dentro de éste bloque que, como mencionamos, funciona como polo de atracción y marco que las contiene.

Finalmente, tal como mencionamos anteriormente, tanto las migraciones internacionales como los procesos de integración regional son regímenes internacionales; ya que cuentan con normas y principios específicos, por lo que esta situación nos lleva a indagar y analizar cómo se desarrollan las migraciones en el MERCOSUR y cómo se fue compatibilizando la política migratoria dentro del bloque. Si bien esta cuestión se analizará en el capítulo 3, podemos afirmar que la normativa MERCOSUR, en relación a los desplazamientos poblacionales, se fue desarrollando cuando se dio una convergencia política entre los países miembros del bloque, que decidieron profundizar la integración social y entendieron que el tema migratorio era prioritario, así como también su abordaje desde una perspectiva de derechos humanos. En este sentido, en cada uno de los miembros del bloque –en mayor o menor medida- se produjo una “mercosurización” (Bogado Bordazar, 2020, p. 59) de la política migratoria, lo que llevó a que los Estados cambien sus leyes en materia migratoria o tomen determinadas medidas que sean acordes a las políticas del bloque.

b) 4. Conceptos extraídos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Finalmente, nos resta analizar los conceptos extraídos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que las migraciones dentro del MERCOSUR serán analizadas desde esta perspectiva, haciendo especial hincapié en la protección de los derechos humanos de los migrantes y en la existencia de un derecho humano a migrar. En este sentido, nos resulta interesante hacer una breve reseña del surgimiento de éstos, para poder entender cómo se llega a afirmar la existencia del derecho humano a migrar.

La existencia de los derechos humanos es bastante antigua: ya en el derecho romano se hablaba de ciertos “derechos naturales”, pero la expresión derechos humanos, como es tomada en la actualidad

y su correspondiente internacionalización, es relativamente nueva y surge con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Organización de las Naciones Unidas.

En la Carta que dio vida a dicha Organización, se hace referencia al término "derechos humanos" sin definirlos ni explicar cuáles son esos derechos. El Preámbulo del mencionado instrumento habla de “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. Por su parte, el artículo 56 dispone que “todos los miembros se comprometen a tomar medidas, conjunta o separadamente en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”, entre los cuales está “el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos” (Artículo 1, Carta de las Naciones Unidas).

En el año 1948 se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el ámbito internacional de la ONU; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el ámbito regional de la Organización de Estados Americanos (OEA). Éstos se constituyeron en los primeros instrumentos internacionales dedicados a los Derechos Humanos. Ambos instrumentos enuncian una serie de derechos y las prerrogativas de todos los seres humanos, así como también fijan sus obligaciones. Asimismo, establecen las obligaciones de los Estados y contienen determinadas disposiciones para que se respeten estos derechos, así como mecanismos que deberán ser implementados para garantizar su cumplimiento.

Señala Salvioli (1997) que ambos instrumentos internacionales se limitan a enunciar una serie de derechos y garantías de los individuos que los Estados están obligados a respetar y proteger, sin definir qué son los derechos humanos. Lo que sí hacen es consagrar y enumerar determinados derechos: a la vida, la libertad y la seguridad personal; al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho de igualdad ante la ley y a no ser discriminados en el goce de los derechos

humanos; el derecho de libertad religiosa y de culto; el derecho a la nacionalidad; el derecho a la libertad de investigación, de opinión y expresión; a constituir y a recibir protección para la familia; el derecho a la propiedad; el derecho de residencia y tránsito; y el derecho de asilo; el derecho a la educación y el derecho a la igualdad ante la ley, entre otros.

Con la adopción de la Declaración Universal y su contemporánea de la Organización de Estados Americanos (OEA), los derechos humanos comienzan a tener carácter universal, el cual constituye una de sus principales características.

A la Declaración Universal le siguieron el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (los llamados “derechos humanos de primera generación”) y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (conocidos como los “derechos humanos de segunda generación”), que establecen y definen de forma más precisa los derechos humanos consagrados.

Posteriormente, se establecieron los “nuevos derechos humanos” o de tercera generación, que se inspiraron en las preocupaciones globales propias de finales del siglo XX y principios del XXI, que son el derecho a vivir en un ambiente sano, el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, entre otros.

Pero acerca de esta “categorización” o “generación” de derechos, hay que hacer algunas aclaraciones: si bien se buscaba agrupar a todos los derechos humanos en un único instrumento internacional, en un contexto de Guerra Fría y bajo el orden bipolar que imperaba en aquel momento, esto no fue posible, y los derechos humanos quedaron plasmados en dos instrumentos: el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales; ambos aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966.

Tal como señala Salvioli (2016), la referida categorización ya no se utiliza en la actualidad y lo que demuestra es la incapacidad de superar los diferentes intereses políticos imperantes en la época, ya

que todos los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles, por lo que no pueden categorizarse ni jerarquizarse en primera, segunda o tercera generación. La Declaración Universal de Derechos Humanos, instrumento internacional en el que se basaron ambos Pactos, no establece ninguna diferenciación entre los derechos humanos; sino que, por el contrario, les atribuye a todos las mismas características.

Pero con el tiempo, nuevas violaciones a los derechos humanos pusieron en alerta a la comunidad internacional, y eso generó que se protejan los derechos humanos de grupos específicos como las mujeres (mediante La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1979); los niños y niñas (mediante La Convención sobre los Derechos del Niño, firmada en 1989 y en vigor desde 1990); y más recientemente, los trabajadores migrantes y sus familias (protegidos por La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en el año 1990); entre otros.

Conceptualizar a los derechos humanos no es una tarea fácil. Se han dado muchísimas definiciones, pero puede decirse, de una forma breve y sin ánimos de abarcar todas las definiciones y conceptualizaciones que ofrece la doctrina, que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.

Una de las definiciones que resulta interesante mencionar es la que brinda Antonio E. Pérez Luño (1984), quien define a los derechos humanos como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (p. 48).

Por otro lado, Pedro Nikken (1997) define a los derechos humanos como aquellos atributos inherentes a la dignidad de la persona, que no necesitan el reconocimiento del Estado y que éste debe respetar, garantizar y satisfacer. Entonces, todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que no pueden ser arrebatados. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenezca.

Los derechos humanos, entonces, son inherentes a la persona humana y universales, es decir, de ellos son titulares todos los seres humanos; quienes, como dice la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 1º, “nacieron libres e iguales en dignidad y derechos”. Nos interesa mencionar estas dos definiciones de los derechos porque la primera (Pérez Luño, 1984), se refiere al conjunto de facultades dependientes del momento histórico, lo cual nos ofrece una idea de dinamismo y resulta aplicable a la protección de los migrantes, que varían sus necesidades con el correr de los años. Por otro parte, la segunda definición – brindada por Nikken (1997) – versa de la inherencia de éstos a la persona y también resulta pertinente en el caso bajo análisis, ya que no interesará en dónde se encuentre una persona, ya sea en el territorio del cual es nacional o no. Sus derechos humanos deben ser protegidos siempre, en cualquier caso.

Asimismo, los derechos humanos presentan ciertas características que se han ido desarrollando. La inherencia es la característica “madre” de los derechos humanos. Tal como lo señala Nikken (1977), de dicha característica se derivan las demás. Si bien no está mencionada expresamente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, se desprende que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente. Además, como ya señalamos previamente, estos derechos no dependen de que el Estado los reconozca o no, y éste también debe respetarlos y garantizarlos; tampoco dependen de

la nacionalidad de la persona ni de la cultura de procedencia. La expresión más clara en este sentido la encontramos en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Como sabemos, la universalidad es otra de las características de los derechos humanos e implica que todos los seres humanos son titulares de estos derechos, con independencia de su nacionalidad, su sexo, religión, edad, etc.

En el mismo sentido, éstos son una expresión de la dignidad de todo individuo, por lo que deben ser aceptados, respetados y garantizados por todos los Estados, con independencia de su sistema político, económico y cultural. La Carta de las Naciones Unidas lo expresa de forma categórica en su preámbulo, donde exige su cumplimiento y comprometiéndose en el art. 55 a promover su respeto universal (Brotons, 2007).

Al ser derechos universales y afectar “a toda la humanidad”, también importan determinadas obligaciones: es el caso de las obligaciones *erga omnes*, declaradas en el famoso fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso de la “Barcelona Traction”.

Entonces, son universales en cuanto a su goce, titularidad y ejercicio, pues corresponden a toda persona, y además, cualquier sujeto puede reclamar el cumplimiento de los mismos, aunque no sea directamente el afectado (García, 2010).

Tal como señala Nikken (2013), si los derechos humanos son inherentes a la persona como tal, no dependen de la nacionalidad de ésta o del territorio donde se encuentre y es por eso que revisten el carácter de transnacionales. El Estado no puede violarlos, ni impedir su protección internacional, aún cuando argumente que violan su soberanía, porque los derechos humanos están por encima del Estado y su soberanía.

Por otro lado, una vez que un determinado derecho ha sido formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, por lo que pasa a ser indefectiblemente inviolable, respetado y garantizado. Además, y como consecuencia también de su irreversibilidad e irrevocabilidad, son inviolables, no pueden arrebatarse o ser sustraídos de su titular.

Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos o los derechos económicos, sociales o culturales, son derechos indivisibles e interdependientes. Esto implica que el ejercicio efectivo de cualquiera de ellos, no debe realizarse en desmedro de otro, ya que el avance de uno facilita el de los demás.

Indivisibilidad e interdependencia significan que la privación de un derecho afecta también a los demás, ya que los derechos humanos constituyen un todo sistemático en el cual cada derecho se relaciona y complementa con los demás (García, 2010).

En virtud de la inherencia que mencionamos anteriormente, los derechos humanos no dependen del reconocimiento de un Estado y siempre es posible extender el ámbito de protección a derechos que antes no eran considerados derechos humanos y por eso no gozaban del alcance protector. Dicha característica los hace progresivos, y es a raíz de su progresividad que han aparecido sucesivas "generaciones" de derechos humanos y esta situación ha llevado también a que se multipliquen los medios para su protección (Nikken, 1997).

De esta cualidad se extrae que las enumeraciones contenidas en diversos instrumentos internacionales y en las diferentes Constituciones Nacionales de los diferentes Estados, no deben entenderse como negación de otros derechos que no figuren expresamente en ella, e implica que se precisen y amplíen los ya reconocidos, que se eliminen limitaciones, que se establezcan nuevas prohibiciones o límites, que se creen nuevas garantías procesales para su protección o se

perfeccionen las existentes o que se ratifiquen instrumentos internacionales que amplían la defensa de los derechos, y una vez reconocidos serán irreversibles (Carpizo, 2011).

Además, a medida que la humanidad avanza, se hace necesario contemplar nuevas situaciones, y algunas de estas circunstancias pueden derivar en nuevos derechos humanos. La progresividad implica que los derechos humanos constituyen un piso mínimo sobre el cual no puede volverse.

Finalmente, entendemos que la protección de los derechos humanos de los migrantes es una obligación de todos los Estados, y deben hacerlo teniendo en cuenta las características de los derechos humanos que hemos mencionado: universalidad, inherencia, indivisibilidad y progresividad-. La universalidad y la inherencia en este caso hacen referencia a que cualquiera pueda reclamar su cumplimiento y que no dependen de la nacionalidad de la persona o del territorio donde se encuentre en ese momento. La progresividad de los derechos humanos de los migrantes, se relaciona justamente con la existencia de un derecho humano a migrar – que se analizará en el capítulo 2– e implica reconocer que los derechos humanos, internacionalmente reconocidos y contenidos en los diversos instrumentos de derechos humanos, son un piso del cual se parte y que si bien, el derecho humano a migrar no está contemplado de forma explícita en ellos, eso no implica que no exista.

c) Marco Metodológico: Pregunta de Investigación, Objetivos e Hipótesis

Como afirmamos anteriormente, las migraciones internacionales son un fenómeno con relevancia mundial, que involucra a todas las personas en un mundo cada vez más globalizado. Además, se relacionan con varios aspectos: económicos, sociales, culturales y de seguridad, entre otros, que inciden en nuestra vida cotidiana.

Si bien generalmente la percepción que se tiene sobre las migraciones internacionales suele ser negativa, ésta ha contribuido a mejorar la vida de las personas, tanto en los países de origen como en los de destino.

La pregunta de investigación que guía el presente trabajo es la que indaga por qué la mayor direccionalidad de las migraciones MERCOSUR va hacia Argentina. Pero para poder responder esta pregunta, haremos tres preguntas previas que fueron surgiendo al formular la primera, y que son: ¿cómo ha evolucionado la dinámica migratoria en el marco del MERCOSUR? Y en ese mismo sentido, ¿cómo han internalizado los Estados parte de este proceso de integración regional la nueva política migratoria? La tercera pregunta, que resulta ser la más específica, es la que cuestiona si la nueva ley migratoria argentina o las políticas públicas que se implementaron a partir de ella, ayudaron o fueron determinantes al momento de que Argentina se constituya como el destino preferido por los migrantes de la región.

Para responder a la última pregunta, y como forma de complementar nuestro análisis, nos basaremos en un programa desarrollado por Argentina en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a partir del año 2008, cuyo objetivo es promover y facilitar el acceso a la justicia en los sectores más vulnerados de la sociedad, entre ellos, los migrantes.

Para poder realizar este análisis, nos propusimos un objetivo general que es el de analizar los flujos migratorios regionales y cómo han ido evolucionando en el MERCOSUR, con el fin de esclarecer el motivo de la mayor direccionalidad hacia Argentina. En este sentido, el apartado 3 del capítulo 1 analiza las migraciones sudamericanas; y el capítulo 3 se encarga específicamente de las migraciones en el MERCOSUR ampliado.

También surgieron objetivos específicos, que ayudaron a realizar esta investigación de una forma más ordenada, y que son: analizar la relación entre migraciones internacionales y derechos

humanos; es decir, qué implicancias tiene el hecho de que las migraciones internacionales se amparen en el régimen de protección internacional de los derechos humanos y si existe un derecho humano a migrar, todo lo cual se desarrolló en el capítulo 2.

Asimismo, otro de los objetivos específicos se enfocó en el análisis de la legislación del MERCOSUR en política migratoria para determinar si respetó los estándares internacionales y regionales de protección de Derechos Humanos y, a su vez, se profundizó en la legislación de cada Estado parte del MERCOSUR ampliado para verificar si han internalizado las directivas relacionadas con la política migratoria. En consecuencia, en el capítulo 4 se estudió por separado y de forma comparativa la normativa adoptada por el MERCOSUR y por cada Estado parte en materia migratoria.

Finalmente, en el capítulo 5 nos resultó importante analizar al acceso a la justicia como un derecho humano de las personas migrantes y, en este sentido, el papel que juegan los Centros de Acceso a la Justicia, dependientes de la Secretaría de Acceso a la Justicia, en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina.

La hipótesis propuesta es la siguiente: la adopción de la política migratoria del MERCOSUR, bajo los estándares de Derechos Humanos, la internalización de la legislación migratoria establecida por el MERCOSUR por parte de Argentina y la adopción de determinadas políticas públicas y programas en pos de la implementación de la citada normativa, fueron los factores determinantes para que Argentina, que tradicionalmente fue el polo de atracción de migrantes, se mantenga como principal receptor del MERCOSUR, a pesar de los vaivenes políticos y económicos. De todos ellos, la adopción de programas que facilitan el acceso a la justicia, la orientación y el asesoramiento a los migrantes, fue considerado un factor a destacar.

Para guiarnos se propusieron tres ejes de análisis. El primero es el eje de Derechos Humanos, desde una perspectiva socio-cultural, donde se observarán las migraciones desde la óptica del migrante; es decir, teniendo en cuenta la protección de sus derechos humanos (especialmente los laborales), para lograr un panorama general del régimen de los derechos humanos, y poder vincularlo con las migraciones internacionales. También se analizó el contenido del derecho a migrar y los derechos que derivan/se desprenden de él, así como la recepción de estos dos regímenes internacionales en distintos instrumentos.

El segundo eje es el normativo, donde se abordó el tema migratorio en el MERCOSUR desde una visión jurídico-descriptiva, a los efectos de explicar e interpretar la problemática de las migraciones en el ámbito normativo internacional, regional y nacional de los miembros del MERCOSUR. Así, se hizo especial énfasis a la normativa referente a la libre circulación de las personas.

En el último eje de análisis, se indagó en las migraciones internacionales desde la experiencia de los Centros de Acceso a la justicia, también desde una perspectiva socio-cultural, a través de la realización de entrevistas a trabajadores de dichos Centros y a la Coordinadora regional de La Plata. En este sentido, se indagó en las motivaciones que fundamentan el “desarraigo” y la evolución de su inserción dentro del núcleo social de los países de acogida.

Para realizar la presente investigación, se tomó como lapso temporal el periodo comprendido entre los años 1991 y 2016. La elección del año 1991 como punto de partida corresponde con el año en que se firmó el Tratado de Asunción, que dio nacimiento al MERCOSUR. El recorte en el año 2016 responde a que en esa etapa comienzan a operar cambios políticos importantes en la región; esto es: el cambio de gobierno en Argentina con la presidencia de Mauricio Macri; la situación política de Brasil con la destitución de Dilma Rousseff, y la elección de Jair Bolsonaro como nuevo

mandatario del vecino país; situaciones que impactarán en el modelo de integración regional del MERCOSUR.

Capítulo 1. Migraciones en el siglo XXI

Este capítulo fue dedicado a la parte macro de la presente tesis. En el primer apartado, analizaremos los dos grandes fenómenos que fueron moldeando las migraciones internacionales para que las conozcamos tal y como se presentan en la actualidad: la globalización y el capitalismo. En el segundo apartado, indagaremos el impacto que tuvieron los atentados terroristas acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en las migraciones internacionales. Y finalmente, como en la introducción ya se brindó un panorama general de las migraciones en el mundo, examinaremos las características de las mismas en la región de América Latina y el Caribe, y más específicamente, en el Cono Sur.

a) Globalización, capitalismo y migraciones internacionales

La caída del muro de Berlín en el año 1989 y la disolución de la Unión Soviética, declarada oficialmente en 1991, marcaron el fin de la Guerra Fría; que a su vez significó el triunfo del capitalismo a nivel mundial, enarbolado por Estados Unidos, quien se posicionó como el líder hegemónico del nuevo orden unipolar. Esto trajo consigo el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los Estados: el tema que durante años predominó en las agendas de los Estados, el de seguridad internacional, pasó a compartir espacio con temas económicos, culturales, medioambientales y sociales, entre otros.

El nuevo orden internacional también trajo consigo una nueva arquitectura: la formación de los Estados-Nación, como los conocemos en la actualidad, y con ellos la conformación de una nacionalidad, otorgando un sentido de pertenencia a un determinado país. No obstante, ocurrió asimismo que los Estados fueron perdiendo su protagonismo en detrimento de nuevos actores internacionales como la sociedad civil, las empresas transnacionales y las ONGs, que comienzan a intervenir en la vida internacional con un rol cada vez más activo.

Poco a poco, el orden unipolar empieza a ceder paso a la multipolaridad caracterizada por la existencia de un mayor número de centros de poder. Huntington (1998) habla de este nuevo orden de la post Guerra Fría como un “uni-multipolarismo” ya que considera a Estados Unidos como superpotencia, pero también toma en cuenta a otros poderes emergentes y poderes regionales que iban ganando peso en la escena internacional.

Se llega así a la década de 1990 y es en este contexto que para hablar de migraciones internacionales contemporáneas hay que tener en cuenta varios factores que las han ido caracterizando, tal como las conocemos en la actualidad: capitalismo y globalización, como los dos grandes fenómenos que fueron moldeando el nuevo orden internacional; y los atentados terroristas de septiembre de 2001, que generaron la tendencia política mundial a la criminalización de la migración.

a) 1. Migraciones y capitalismo

En primer lugar, hay que destacar que el binomio migración y capitalismo es propio del sistema mundial actual: no hay capitalismo sin migraciones, ni migraciones sin capitalismo (tal como las conocemos ahora). Una vez instalada la economía de mercado como sistema más beneficioso, la apertura de los Estados fue ganándole terreno al aislamiento y los procesos de integración regional y los bloques económicos fueron el corolario de esta situación, ofreciendo un mejor posicionamiento en el escenario internacional. A su vez, la movilidad internacional de mano obra fue una consecuencia a la circulación de los grandes flujos de capitales y mercaderías, orientándose hacia aquellos espacios y sectores donde podían obtener mayores beneficios. Pero no debe desconocerse que éstos no los han acompañado de forma lineal y han sido más limitados que los flujos de capital (Mármora, 2004).

En este sentido, si bien muchas veces se dice que “las migraciones existieron desde siempre”, también es cierto que en cada época han sido diferentes. Tanto Arango (2003) como Martínez Pizarro (2000), señalan estas diferencias en relación a las causas que las motivan, las modalidades en que se desarrollan, las consecuencias que traen consigo y los sentimientos que despiertan. Las migraciones como las conocemos en la actualidad, son tan diferentes a las de cualquier otra época, que permiten hablar de “la nueva era de las migraciones internacionales”.

La gran concentración de capital en poder de unos pocos Estados, fue la base para que se constituya el “centro” del capitalismo. En cambio, la mayoría de los países que constituyeron la periferia, no tuvieron la capacidad económica ni tecnológica, quedando al servicio de los países del centro (desarrollados): es por eso que, en consonancia con lo que señalan las teorías de la dependencia, la periferia es una consecuencia de las relaciones establecidas con el centro, en el sistema capitalista. La “mundialización” creciente de la economía creó las condiciones para que estos movimientos de población alcanzaran nuevas dimensiones y la expansión del capitalismo llevó a que algunas economías no capitalistas se hayan acercado en distintos grados de intensidad a ese sistema. Por otro lado, implicó que los Estados adopten políticas migratorias en función de cuál sea su posición dentro del sistema mencionado. En este sentido, es interesante la distinción entre países del Norte (los países con mayores posibilidades de desarrollo) y los del Sur (los países más pobres), o como los llamó Wallerstein (2005)⁵: países del centro, la periferia y la semi-periferia (aquellos que se encuentran en el medio entre unos y otros).

⁵Tal como se menciona en la introducción al presente trabajo, la “teoría del sistema mundial” desarrollada por Wallerstein (2005), plantea a grandes rasgos que el sistema mundial está compuesto por tres esferas: centro, periferia y semiperiferia. Aplicado a las migraciones internacionales, dicha teoría explica que éstas son producto de los desequilibrios generados por la aparición del capitalismo en los países menos desarrollados. Las migraciones serían una consecuencia de la dominación ejercida por los países del centro sobre los periféricos.

Siguiendo a Pereda y Prada (2001), dependerá del rol que ocupe un Estado en el sistema capitalista para ver si estimula las condiciones que llevan a tomar la decisión de emigrar (un Estado periférico con escasas posibilidades laborales); o si, por el contrario, adopta políticas que frenen la inmigración (un Estado del centro caracterizará sus políticas como restrictivas y xenófobas, ya que incluso en la actualidad se cree que políticas laxas con la migración puede llevar a una disminución de los salarios, de las prestaciones sociales y de las condiciones de vida en general).

En la actualidad, cada vez son más los países de la periferia que generan flujos migratorios. El poder económico con el que cuentan los países del centro para manejar la economía mundial hace que muchos países no puedan salir del círculo vicioso de la pobreza. Esto lleva a que una parte de la población se vea en la necesidad de emigrar para mejorar su nivel de vida, y esto es probable que lo consiga dejando su país de origen para trabajar en un país desarrollado (Pereda y Prada, 2001). Sin embargo, muchas veces las condiciones de vida que alcanza en el país de destino no llega a ser mucho mejor que la que tenía en su país de origen. En algunas oportunidades, la situación de pobreza se mantiene.

Un ejemplo de esto lo vemos en el año en 2013, año en que la mayoría de los trabajadores migrantes –112,3 millones (75%), según las estimaciones– se encontraban en países de ingresos altos, mientras que 34,4 millones (23%) se habían asentado en países de ingresos medianos. Solamente alrededor del 2% de los trabajadores migrantes se habían dirigido a países de bajos ingresos (OIM, 2019).

Pero como se expuso más arriba, esto también encuentra su contracara en las políticas de fronteras cerradas por parte de los países centrales. Se producen entonces las llamadas migraciones “clandestinas” o “irregulares”, que cada vez son más numerosas a nivel mundial.

Otro punto importante que entra en juego en la relación capitalismo-migraciones es el tema del “sobrante” o “excedente” de población. Muchas veces los desplazamientos *poblacionales* de países periféricos a países centrales exceden la demanda de trabajadores, y lo que el capitalismo ha conseguido para paliar esta situación son las políticas migratorias restrictivas de las que se sirven los Estados para controlar o atenuar la movilidad de la mano de obra y que no se dé lugar al “excedente” mencionado. Es por eso que debe concluirse que, si bien el capitalismo valora las migraciones mediante la elaboración de políticas a tal fin; por otro lado, procura reducir el excedente de movilidad mediante políticas de control (Mezzadra, 2012). Entonces, el efecto positivo que se esperaba no llega a ser tal.

Finalmente, en relación al tema de estudio, podemos concluir que no han escapado a los efectos del capitalismo. En primer lugar, el MERCOSUR surge como una forma de insertarse en el escenario internacional para poder obtener determinados beneficios que, de hacerlo un Estado de forma aislada, no habría tenido los mismos resultados. En segundo lugar, los países miembros del bloque son periféricos – a excepción de Brasil, al cual se lo podría considerar como una potencia media en ascenso– lo que los caracteriza como expulsores de población, pero en lo que hace a los flujos migratorios dentro del MERCOSUR, Argentina se constituye como polo de atracción de/para migrantes por –entre otras causas que se analizarán más adelante– la oferta laboral, el crecimiento económico que experimentó el país después de la crisis del año 2001 y las políticas públicas que se impulsaron con posterioridad a la sanción de la nueva ley de migraciones.

En tercer y último lugar, podemos mencionar la contradicción existente entre los países del centro, quienes orientaron sus políticas migratorias de acuerdo a sus intereses del mercado, de manera tal que sancionaron políticas de freno o apertura, según su conveniencia; y los países del MERCOSUR

quienes, muy por el contrario, sancionaron nuevas leyes respetuosas de los derechos humanos de los migrantes, e incluso, reconociendo el derecho humano a migrar.

a) 2. Migraciones y globalización

El otro factor que ha ido caracterizando a las migraciones internacionales contemporáneas, comenzó a formarse después de la Segunda Guerra Mundial, pero se profundizó con el fin de la Guerra Fría, y es el fenómeno de la globalización. Este fenómeno tiene la característica de ser multidimensional, ya que atraviesa tanto la economía, como la política y la cultura. Cuando se habla de globalización económica, por ejemplo, se hace referencia al proceso de creciente interdependencia económica del conjunto de países del mundo, que se originó por el incremento de las transacciones internacionales de bienes y servicios, los flujos internacionales de capitales y de la mano de obra; que a su vez son el resultado de las revoluciones en la tecnología, la información, el comercio y la inversión externa.

También debe considerarse la globalización cultural, como resultado de la revolución tecnológica, y que implica la expansión y asimilación de costumbres, valores, expresiones artísticas, creencias religiosas y tradiciones de diferentes países. Finalmente, la globalización política se caracteriza por la creación y el desarrollo de organizaciones internacionales que se han dedicado a promulgar y aplicar leyes de alcance global: uno de los mejores ejemplos de este tipo de organizaciones es la Organización de Naciones Unidas (Hoffman, 2002).

En este sentido, resulta interesante el análisis que hace Sassen (2007) de la vinculación entre migraciones y globalización. Para la autora, la migración es uno de los procesos que se han constituido con características propias en el contexto de globalización actual en el que se han desarrollado. Asimismo, lo que la autora reconoce como las ciudades globales, constituyen uno de

los lugares clave para el estudio de los flujos migratorios, ya que éstos se asientan en las grandes urbes y forman parte de la globalización económica. El problema aquí reside en que son la fuerza de trabajo invisibilizada de la globalización económica.

La autora sostiene que para el funcionamiento cotidiano del complejo de servicios que se desarrollan en las grandes ciudades, además de los servicios profesionales y especializados, existe una gran cantidad de empleos mal remunerados que en gran parte son ocupados por las mujeres y los migrantes. Éstos son los actores que no son tenidos en cuenta como componentes de la economía global, pero que forman parte de la infraestructura necesaria para manejar el sistema económico global. También resalta a la informalización, como parte de los procesos globales que aporta flexibilidad, reduce cargas y disminuye costos y que introduce las categorías de comunidad y hogar como espacios dentro de las ciudades globales. Esta informalización de determinadas actividades que aparecen degradadas y mal remuneradas son también atendidas por mujeres y migrantes.

La autora concluye vinculando negativamente la globalización con las migraciones y sostiene que en las ciudades globales se dan contradicciones muy grandes producto de la globalización económica:

Por un lado, poseen una concentración desproporcionada de poder empresarial y son el terreno clave para la sobrevaloración de la economía corporativa; por otro lado, poseen una concentración desproporcionada de habitantes en situación de desventaja y son el terreno clave para la subvaloración de dichos habitantes (Sassen, 2007, p. 24).

Desde otra perspectiva, Lelio Mármora (2004) sostiene que las migraciones internacionales contemporáneas brindan su aporte en el aspecto económico: muchas de ellas son eminentemente laborales, constituyendo así el típico desplazamiento de mano obra. La economía de mercado como sistema más efectivo, implica el libre movimiento de factores, en el que quedarían comprendidas las migraciones.

Ahora bien, en lo que se refiere a la relación entre el aspecto socio cultural de la globalización y las migraciones, lo primero que se subraya es que éstas contribuyen a los intercambios culturales, ya que cuando un migrante deja su país de origen y se asienta en otro, lleva consigo sus costumbres y tradiciones, sus valores y sus creencias religiosas. Y en este sentido, uno de los puntos de la globalización de la cultura, así como el avance tecnológico, fue permitir que cualquier persona se informe sobre las realidades de otros lugares del mundo, y así sacar provecho de esta situación.

Según García (2009), otra consecuencia de la globalización que se relaciona de forma directa con las migraciones internacionales contemporáneas es el hecho de que la circulación de los flujos materiales e inmateriales, desdibujan las tradicionales fronteras nacionales que fueron diseñadas al momento de la conformación de los Estados Nacionales. Éstas se vuelven más porosas y ha llevado a que se produzca un debilitamiento de la competencia del Estado sobre un determinado espacio, poniendo en jaque el principio fundamental de soberanía estatal.

En este aspecto, no se puede pasar por alto la crisis que atraviesa en la actualidad el Estado-Nación. Si bien desde su nacimiento como Estado soberano con la Paz de Westfalia en 1648, hasta su configuración como Estado-nación con la Revolución Francesa en 1789, donde se moldearon las instituciones políticas y la soberanía pasó a residir en el pueblo como lo vemos en la actualidad, ésta es una de las mayores que ha atravesado, justamente porque lo que se pone en crisis es su existencia misma (García, 2009).

Esta desconfiguración del Estado Nacional es el resultado, entre otras cosas, de la globalización y la transnacionalización del capital, y demuestra que cuando un sistema resulta ineficiente, no está mal que se replantee cambiarlo. Por otro lado, esta crisis pone en evidencia no sólo los elementos tradicionales del Estado, sino también conceptos como “extranjero”, “migrante”, “frontera”, “población nacional” y “ciudadanía”.

En relación a los elementos tradicionales del Estado, el territorio es uno de los más afectados por el proceso de globalización: al ser el Estado un Estado territorial, ejerce su poder en un espacio concreto y la apertura física de los territorios hace que el ejercicio de poder del Estado en su territorio sea más difícil. Las fronteras estatales se volvieron más porosas a las influencias del exterior y esto afecta directamente el principio de soberanía.

En cuanto a la concepción tradicional de soberanía, también es puesta en tensión: entender a la soberanía desde la óptica de lo interno y lo externo, donde lo primero implicaría el imperio de la ley en un espacio físico determinado; y lo segundo, la no injerencia de otros Estados, resulta obsoleto. No solo porque la diferenciación entre lo “interno” y lo “externo” se vio desbordada por la globalización, donde ambos asuntos se entremezclan y complementan, sino porque también fenómenos como los procesos de integración y las migraciones internacionales hacen que la concepción tradicional de soberanía resulte obsoleta (García, 2009).

Finalmente, en lo que respecta a la población como las fronteras físicas, se vieron desafiadas por la globalización. Cada vez se volvió más complicado para los Estados frenar los desplazamientos poblacionales y poco a poco el Estado fue asumiendo un papel de control y persecución al extranjero y al migrante, papel que termina de formarse con los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Mezzadra, 2005).

La globalización atravesó a las migraciones internacionales, otorgándoles un *status* con “contenido negativo”: el migrante se presentó como el chivo expiatorio de muchos de los problemas sociales que atraviesan a las sociedades actuales. Hoy por hoy, el migrante se constituye como el modelo que reúne todos los requisitos para mostrarse como algo negativo: miedo a que quite el trabajo de los nacionales, a la delincuencia, la ilegalidad, etc. Y poco a poco se van ubicando en lo más bajo de la pirámide social, con una falta total de derechos, malas condiciones de vida, socioeconómicas y laborales.

Lo anterior también impactó en el agravamiento de los nacionalismos, ya que se han mostrado como la respuesta ante el sentimiento de amenaza por parte de alguien que no comparte esa “identidad comunitaria” (Chomsky, N., Chantal, M., *et al.*, (2017).

b) Las migraciones después del 11 de septiembre de 2001

El tercer factor al que se hizo referencia anteriormente fueron los atentados terroristas de septiembre de 2001, que volvieron a poner a la seguridad en la agenda de los gobiernos y generaron la tendencia a la criminalización de la migración.

Y no solo eso, sino que los acontecimientos del 11 de septiembre pusieron en evidencia una cuestión más general y profunda que atañe a todo el sistema internacional de la Posguerra Fría y es el interrogante de si Estados Unidos puede o podrían mantener su hegemonía a nivel mundial (Sfrégola, 2008).

Otra de las tantas consecuencias del 11-S fue que el tema de seguridad internacional vuelva a estar en el centro de la agenda internacional de los Estados, y con ello que las migraciones internacionales sean vistas desde esa óptica también. Se produjo así una profundización de la “securitización” de la inmigración, que convirtió a los inmigrantes en los nuevos enemigos.

Y estos nuevos enemigos, presentan una característica particular: son difusos. A diferencia de lo ocurrido en la Guerra Fría, que el enemigo era la URSS, el “nuevo enemigo” no presenta un rostro particular, ni siquiera es un país concreto y puede provenir de cualquier parte del mundo: de algunos países de Medio Oriente, o ser árabes, o musulmanes o cualquier migrante en general. Esto a su vez generó el resurgimiento de la soberanía nacional, en virtud del clima de inseguridad generado a partir de los atentados mencionados, lo que llevó a un enfoque más restrictivo de los movimientos migratorios (Alba y Leite, 2004). Las migraciones internacionales atañen tanto a la política exterior como a la política interna de los Estados. Por ello, en varios países resultó necesario realizar determinados cambios en las políticas migratorias, como fueron las de extremar las medidas de seguridad en las fronteras para la migración en sentido general; pero también se extremaron las medidas hacia los inmigrantes dentro del territorio en particular, como aquellas que permitieron la detención de determinados migrantes (García, 2010).

Es por esta situación que se dice que el 11-S marcó un antes y un después en relación con las políticas hacia los migrantes: se produjo un recrudecimiento en las políticas de detención, se cambiaron determinadas regulaciones, categorías de visado, endurecimiento de los controles de entrada al país, tanto los relativos al perímetro fronterizo (referencia aparte merece el tema de la frontera Estados Unidos-México), como los que tienen que ver con aeropuertos y tráfico aéreo (Arango, 2011)⁶.

⁶ Entre las medidas adoptadas, algunas se tradujeron en grandes cambios en la arquitectura institucional de la gestión de la inmigración y en los mecanismos de control de las fronteras. En 2003, el Servicio de Inmigración y Naturalización (conocido por sus siglas en inglés como INS) fue sustituido por el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security), ya que el antiguo Servicio fue quien había otorgado las visas a los terroristas (Arango, 2003). Por otro lado, el Congreso estadounidense aprobó la “USA PATRIOT ACT” o Ley Patriota, que amplió la capacidad del gobierno federal para vigilar a la población civil estadounidense con el objetivo de combatir el terrorismo. Entre otras atribuciones, la ley permite realizar escuchas telefónicas, intervenir correos electrónicos, revisar registros financieros o médicos y rastrear la propiedad de inmuebles sin notificación previa a los interesados. La ley facilita las maniobras policiales para detener y deportar inmigrantes sospechosos de estar conectados con el terrorismo y permite un mayor control sobre los estudiantes extranjeros (Casas, 2002).

Por otro lado, no hay que caer en el error de creer que estas consecuencias se produjeron solamente en Estados Unidos. George W. Bush, quien fuera el Presidente al momento de los atentados, dio comienzo a lo que se conoció como la “guerra global contra el terrorismo” y para esto se sirvió de la Estrategia de Seguridad Nacional, elaborada en el año 2002; la cual evidencia la dura postura asumida por Estados Unidos frente a grupos terroristas y que llegó a su punto más álgido con la puesta en marcha de la Doctrina de la Guerra Preventiva.

Como señala Patricia Kreibohm (2005, p. 62), esta “cruzada” iniciada por Estados Unidos contra el terrorismo:

...implica la articulación de todo un sistema político, estratégico y militar destinado a aniquilar las fuerzas del terrorismo internacional. Esta nueva definición de la política exterior norteamericana ha desencadenado -hasta hoy- dos invasiones, dos complicadas post-guerras y la ocupación de una serie de regiones cuyos parámetros culturales, sociales y religiosos son diametralmente distintos a los norteamericanos.

El hecho de que el tema de la seguridad internacional esté nuevamente en el centro de la agenda internacional, así como también la lucha global iniciada por Estados Unidos, tuvo repercusiones a nivel mundial, y como era de esperarse, esto se trasladó a las migraciones internacionales. En este sentido, Europa fue un reflejo de las medidas adoptadas en Estados Unidos sobre políticas migratorias. Esto se tradujo en comportamientos xenó fobos en grandes porciones de las sociedades,

En esta línea, se inscribe también la Ley HB2807, conocida como Ley de Arizona, que atribuía funciones a los cuerpos policiales de ese estado para pedir la documentación y detener a inmigrantes en condición de ilegalidad. Independientemente de que ha sido dejada en suspenso por decisión judicial, queda evidenciado que el trato que reciben los migrantes después de los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001, es absolutamente discriminatorio y criminalizante.

y muchos autores/as (Chomsky, N., Chantal, M., *et al.*, 2017) asocian esta situación con el ascenso de las corrientes de derecha.

Finalmente, si bien no se han encontrado estudios que demuestren la incidencia a nivel cuantitativo que tuvieron los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los flujos migratorios en general, lo cierto es que se registraron políticas restrictivas en varias regiones del planeta. En otro orden, en el ámbito del MERCOSUR – así como también en América del Sur–, se comenzaron a producir transformaciones en referencia a las políticas migratorias, las cuales eran analizadas desde una perspectiva de los derechos humanos del migrante. Esto queda demostrado con la firma de los Acuerdos de Residencia en el año 2002 y con la modificación normativa realizada por algunos de los países miembros, que comenzó con Argentina en el año 2004, y siguió con Uruguay en 2008, todo lo cual se analizará en un capítulo posterior.

c) Las migraciones en América Latina y el Caribe

Habiendo analizado los tres factores que moldean a las migraciones internacionales contemporáneas, examinaremos a continuación las características de las mismas en la región de América Latina y el Caribe; y más específicamente, en Sudamérica. Cabe destacar que, según los datos recabados por la OIM en el “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020” (2019), América Latina y el Caribe recibe el 4% del total de los migrantes internacionales, lo cual representa un 1,8% en relación con el tamaño de la población.

Considerando las características de la región, la más llamativa es la emigración hacia América del Norte. Según el Informe mencionado, en 2019 se contabilizaban en dicho subcontinente más de 26 millones de migrantes de la región de América Latina y el Caribe. Otros 5 millones de migrantes

latinoamericanos y caribeño se encontraban en Europa en 2019, siendo éste el segundo destino elegido.

Respecto a los migrantes de otras regiones que viven en América Latina y el Caribe, se contabilizan cerca de 3 millones, y en su mayoría provienen de Europa y de América del Norte (1,4 millones y 1,2 millones, respectivamente).

Siguiendo con las características que presenta la región, México es el principal país de emigración de América Latina y el Caribe y, como ya se mencionó, el segundo país con mayor emigración del mundo, después de la India. La mayoría de los emigrantes mexicanos se desplazan hacia Estados Unidos, dando origen al principal corredor migratorio de todo el mundo. Pero Estados Unidos también es el destino elegido por migrantes de otros países de la región; principalmente de originarios de El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia, Ecuador, Brasil y Perú.

En relación a la migración dentro de la región, Argentina es el destino elegido con más de 2 millones de migrantes, provenientes en su mayoría de países vecinos como Paraguay y Bolivia. Le siguen Venezuela, Colombia y México. Así, si bien el corredor más famoso es el que tiene a Estados Unidos como principal país de destino, los corredores internos de la región latinoamericana y caribeña representan una acumulación de los movimientos migratorios históricos, que se han ido desarrollando con el correr de los años; y, a su vez, evidencian el porqué de grandes poblaciones de personas nacidas en el extranjero en determinados países de destino, como son las comunidades de paraguayos y bolivianos en Argentina.

Pero para poder entender los movimientos poblacionales que vemos hoy en América Latina y el Caribe, debemos saber que estos son producto de una larga tradición, y se han ido desarrollando y transformando con el tiempo. En esta línea, y siguiendo a Marroni (2016), cabe señalar que

históricamente pueden destacarse tres grandes desplazamientos poblacionales, que obligaron a la movilidad humana en circunstancias tales como:

la producida por la conquista y colonización europea, la forzosa de esclavos negros y la de los grandes flujos de europeos durante el siglo XIX e inicios del XX. Además, particularidades interregionales, fronterizas o extraregionales constituyeron también un escenario de movilidad humana que contribuyó de manera importante a la diversidad de su sociedad. América Latina fue entonces un espacio de recepción de migrantes.

A partir de la segunda mitad del siglo XX esta tendencia se reinvertió y el continente pasó a ser una región expulsora de población (p. 127).

En primer lugar, en el periodo comprendido entre el siglo XVII y el siglo XIX, fueron comercializados una gran cantidad de esclavos –cerca de 15 millones– con el fin de que sirvieran para trabajar en plantaciones y minas del nuevo mundo, que constituyeron el motor económico de los principales imperios coloniales. Esta necesidad de mano de obra esclava fue aumentando, y como la población indígena que vivía en el nuevo continente no alcanzaba para cubrir esas necesidades, se formó un sistema de reclutamiento forzado de personas provenientes de la costa oeste de África y de Madagascar, que implicó una transformación en la composición demográfica del Caribe y Centroamérica (CEPAL, 2008).

En segundo orden, la etapa comprendida entre mediados del siglo XIX y el año 1913, se caracterizó por la liberalización e integración comercial, debido a los bajos costos de transporte. A esto se le sumó la gran cantidad de capitales que se acumularon durante el colonialismo y un gran desequilibrio en el mercado laboral, lo que provocó la llegada a América Latina y el Caribe de

grandes cantidades de inmigrantes europeos, principalmente provenientes del sur del continente, con el objetivo de trasladarse al nuevo mundo en busca de tierras y oportunidades, motivados fundamentalmente por los procesos de crisis y guerras. Los gobiernos de la época impulsaron medidas orientadas a satisfacer las necesidades de mano de obra y a colonizar los territorios nacionales despoblados. La incorporación de inmigrantes europeos fue más importante en Argentina, Uruguay y el sur del Brasil, aunque llegaron a todos los países de la región, incluidos los del Caribe.

Por su parte, la fase integrada entre 1914-1945, que incluyó las dos Guerras Mundiales, se caracterizó por un retroceso en los procesos de liberalización e integración comercial, que se habían instalado en los países más desarrollados; lo que trajo consigo un incremento de proteccionismo estatal de las economías nacionales. Durante este período disminuyó la inmigración hacia los principales destinos: en Estados Unidos, por ejemplo, el flujo de inmigrantes europeos se redujo de la cifra de 1,1 millones anuales registrada entre 1913 y 1914, a un total de 60.000 en 1918 (CEPAL, 2008).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se pudieron observar desplazamientos propios de dicho conflicto, y a partir de allí se comenzó a gestar lo que se conoció como “la nueva era de la migración”, producto del auge del capitalismo y la globalización.

A partir de la década de 1970 en América Latina y el Caribe se experimentaron profundos cambios en materia de migración. Si bien en un primer momento esta región se caracterizó por ser receptora de inmigrantes, principalmente provenientes de ultramar, con los años se fue transformando en una región de alta emigración.

Las asimetrías en el desarrollo existente entre los diferentes países de la región, así como también el creciente desempleo, hacen que la emigración sea una alternativa interesante, en la búsqueda de nuevas oportunidades.

Por otro lado,

Es posible sostener tres grandes patrones que han dominado las tendencias migratorias en la región desde la segunda mitad del siglo XX (Villa y Martínez, 2004a): el primero corresponde a la inmigración de ultramar, originada principalmente desde el viejo mundo, el segundo al intercambio de población entre los propios países de la región y el tercero a la emigración desde América Latina y el Caribe hacia el extranjero, fundamentalmente a Estados Unidos, cuya creciente intensidad se ha visto acompañada de la diversificación y ampliación de los lugares de destino y por la incorporación de todos los países en el desplazamiento. Pese a la coexistencia de estos patrones, la importancia cuantitativa de la migración europea a la región ha ido decreciendo con el curso del tiempo. (CEPAL, 2008, p. 92)

Habiendo hecho una breve revisión de lo que fue el pasado migratorio en América Latina y el Caribe, para poder entender un poco mejor las migraciones actuales en la región, analizaremos seguidamente las principales tendencias migratorias en América del Sur, teniendo en cuenta que lo que nos interesa analizar son las migraciones en el MERCOSUR, y éste es el espacio geográfico donde el proceso de integración se desarrolla.

c) 1. Principales tendencias migratorias en América del Sur

América del Sur es una región de origen, destino y tránsito de migrantes que ha ido variando con los años en relación a la dirección que han tomado estas migraciones, la intensidad que han presentado y la composición de las mismas.

Según el Informe Migratorio Sudamericano N° 3 de la OIM “Tendencias Migratorias en América del Sur”, en la región Sudamericana se contabilizan aproximadamente 10 millones de inmigrantes en la región y cerca de 17 millones de emigrantes sudamericanos en diferentes partes del mundo, que representan un 2,3% de inmigrantes sobre la población total, y un 4% de emigrados sobre el total de la población, respectivamente (OIM, 2020).

Otra característica que resulta relevante en el citado informe, es que la población migrante proveniente de la misma región es proporcionalmente más importante que la población migrante extra regional y que Argentina es el principal país de residencia de los migrantes de la región.

Por otro lado, los movimientos migratorios de América del Sur tienen la impronta de ser esencialmente laborales, y es por eso que se relacionan con los periodos de crecimiento económico o de recesión que atraviesan los países. Esto pudo verse en el periodo comprendido entre los años 2011-2013, años de crecimiento económico para los países de América del Sur, donde la migración aumentó en un 17% en la región (SICREMI, 2017).

Es muy difícil establecer relaciones entre los factores económicos y la migración en muchos países de la región, pero de todas formas, aquellos juegan un rol decisivo, más aun teniendo en cuenta que existen muchos mercados laborales transfronterizos y que esto ha llevado a la aplicación de determinadas políticas de liberalización en el marco de los procesos de integración regional.

En otro orden de ideas, muchas veces las migraciones se producen por motivos políticos, como ocurrió en la década del setenta, cuando en varios países de la región se instauraron regímenes de

gobiernos no democráticos; o como es el caso de Venezuela, que hace unos años atraviesa una crisis social, política y económica que la ha transformado a una nación expulsora de población.

Otra situación que moldea y define a la migración en la región, son los procesos de integración, que con sus políticas han contribuido a favorecer y facilitar la libre circulación de personas. En el caso de América Latina, pueden destacarse varios procesos de integración regional, como por ejemplo: Mercosur, Unasur, ALCA y Comunidad Andina, entre otros.

En los últimos años, se pueden identificar tres tendencias en América del Sur que resaltan. Éstas son: el intercambio de población en la región, el crecimiento y la diversificación de los países de origen y destino de la migración extra regional y la continuidad de la emigración hacia afuera de la región (CEPAL, 2018).

c) 1. i. Tendencias emigratorias sudamericanas contemporáneas

Como se expuso, se contabilizan alrededor de 17 millones de emigrados sudamericanos, de los cuales casi 8 millones residen en la región. La emigración extrarregional se concentra principalmente en destinos históricos como Estados Unidos de América, Europa (España e Italia, principalmente), Canadá y Japón (OIM, 2020).

Desde los años setenta, Sudamérica forjó su carácter expulsor de población. Esto se debió a factores políticos, económicos, sociales, laborales, entre otros. En este sentido, siguiendo a la CEPAL (2018):

Es necesario tener en consideración los contextos globales de desigualdad estructural que organiza la economía mundial y que favorece procesos de empobrecimiento y mayor vulnerabilidad concentrada en determinados sectores económicos, situación que

actúa como gatillante de la salida de personas. Un segundo elemento son las coyunturas y crisis económicas y políticas específicas que enfrentan distintos países en su historia y que producen salidas importantes de personas en períodos acotados de tiempo. Esta situación da cuenta de lo sensible que son las migraciones a los vaivenes políticos y crisis institucionales que se producen en la región (p. 11).

Un claro ejemplo de lo anterior es la crisis por la que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela, que ha generado que este país se convierta en un expulsor de población, y ha aumentado considerablemente la migración venezolana en el interior de la región.

Otra característica es que los movimientos migratorios son sensibles a las crisis o al desarrollo económico que atraviesa cada país. Es decir, cuando un país está en pleno crecimiento económico, será un destino preferente para los migrantes (del mismo modo, cuando enfrenten un periodo de recesión económica, probablemente los migrantes tienden a salir de dicho país).

Finalmente, podemos concluir en relación con la emigración en la región sudamericana, que estos flujos siguen siendo un fenómeno intrarregional, donde predominan los migrantes de otros países del Cono Sur, situación que se ve facilitada por los procesos de integración que hay en la región y que tienen entre sus objetivos la libre circulación de personas, como lo ha sido el caso del MERCOSUR. En este sentido, se destaca que Argentina funciona como polo de atracción de los migrantes en la región, recibiendo principalmente paraguayos, bolivianos y, en los últimos años, también venezolanos.

c) 1. ii. Migración de retorno

Según la Organización Internacional para las Migraciones, el retorno voluntario tiene como objetivo prioritario que los migrantes que no pueden o no desean permanecer en sus países de acogida y desean retornar voluntariamente a sus países de origen, puedan hacerlo de forma ordenada y en condiciones humanas (OIM, s/f).

El retorno ha sido siempre un proceso que acompaña a las migraciones. Pero en el caso de migrantes de América del Sur, ni siquiera después de la crisis del 2008 ha adquirido gran relevancia, ya que los migrantes tienden a quedarse en los países que los han acogido; producto del arraigo que se genera después de los años de residencia en el lugar y las bajas expectativas respecto del desempeño económico que podrían tener una vez que regresan a su país de origen. Entre finales de 2008 y 2010, se registraron 11.500 solicitudes en el programa voluntario de retorno en España, cifra distante del número deseado de 100.000 que establecía el programa (CEPAL, 2018).

Esto se relaciona con el tipo de asentamiento que el migrante pueda haber llegado a establecer en el país de destino. Es decir, que cuanto más tiempo permanezca en el país de acogida, menos probabilidades hay de que retorne; y esto puede deberse tanto al esfuerzo económico que le haya implicado asentarse ahí, como a los lazos y afectos que haya construido, entre otras circunstancias. En este sentido, se destaca el programa implementado en el año 2001 en Uruguay, denominado “Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados”, orientado a residentes en el exterior. El objetivo principal de dicho programa es/fue formular propuestas de vinculación, asistencia, apoyo e intercambio con el Programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), desarrollado por Argentina en el año 2003, con la finalidad de acercar investigadores y científicos argentinos que residan en el exterior para promover la permanencia o el retorno al país.

c) 1. iii. Feminización de la Migración

Por otro lado, y si bien no está mencionada entre las tres tendencias que enumeramos, un fenómeno que está adquiriendo especial relevancia en el área de estudio que estamos abordando, es la feminización de la migración. A pesar que dicha característica no es exclusiva de nuestra región, nos parece importante mencionarla, considerando la coyuntura que el tema de género tiene en la actualidad. Por ello, aquí realizamos un primer acercamiento a la perspectiva, mientras que en el último capítulo volveremos sobre este tema.

Cuando se habla de "feminización de las migraciones", debemos tener en cuenta su doble dimensión: por un lado, la cuantitativa, que implica un incremento de las mujeres en las migraciones; y, por el otro, la cualitativa, es decir, el rol que pasan a ocupar las mujeres dentro de las migraciones. No sólo debe tenerse en cuenta la cantidad de mujeres que migran (que han aumentado considerablemente en los últimos años), sino que hace tiempo las mujeres migrantes han dejado atrás su característica de migrar siguiendo a su marido o pareja, llevando a sus hijos para así poder "reunir a la familia", sino que han comenzado como impulsoras de los desplazamientos. La "nueva migrante" es una mujer trabajadora que migra sola con el objetivo de mejorar su calidad de vida, por cuestiones "laborales" o "económicas" (Mallimaci, 2012).

La precarización laboral en el país de origen, sumado a las malas condiciones de vida, explican entre otros factores porqué las mujeres migrantes dejan todo atrás y responden a la demanda laboral de mano de obra femenina para el servicio doméstico. Sin embargo, éstas no son las únicas causas: conflictos políticos, como los que ocurren en Centroamérica, han generado grandes desplazamientos, también han contribuido que muchas mujeres dejen sus países de origen. Las mujeres fueron, y en la actualidad siguen siendo, un grupo vulnerado en el goce de sus derechos; y es por eso que, también en el sistema migratorio, se requiere una perspectiva de género transversal y políticas específicas.

Que las mujeres están tomando un rol de liderazgo en el proceso migratorio, desplazando así la típica migración del hombre trabajador como cabeza de la familia, y uniéndose la mujer después, es un hecho que no puede ignorarse. Por otro lado, este desplazamiento de las mujeres hacia países desarrollados está vinculado con el crecimiento de lo que se conoce como cadena mundial de cuidados, que implica una demanda de mano de obra femenina para desempeñarse en esta tarea (González, s/f).

Un dato relevante es que Argentina y Chile son los países con menores índice de masculinidad, y esto se debe principalmente a la demanda de mujeres en el sector de los servicios; a diferencia de Paraguay y Brasil, donde predominan los inmigrantes hombres, en virtud de la demanda de trabajadores agrícolas (CEPAL, 2018).

A pesar de lo expuesto, el fenómeno migratorio de mujeres sigue siendo minoritario en América del Sur, característica que evidenciaría que aun en el derecho a migrar existen desigualdades entre los géneros. Esto es preocupante considerando la limitación en el acceso a oportunidades, situación que sería contraria a lo establecido en el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desarrollados por la ONU, en el que se postula “Trabajo decente y crecimiento económico”, y la meta 8.8, que hace referencia directa a las mujeres migrantes estableciendo: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

c) 1. iv. Nuevas dinámicas en la migración intrarregional

La migración intrarregional ha adquirido gran importancia, desplazando así a la tradicional inmigración de ultramar que predominó durante tanto tiempo en la región. Esta migración Sur-Sur

ha ido ganando relevancia con el tiempo y, en la actualidad, representa cerca de un 37% de la migración internacional total. En 1970 cerca del 76% de los inmigrantes provenían de ultramar y, el resto, de la región. En el 2010, la inmigración de ultramar es sólo del 37%, mientras que el 67% restante se corresponde con migrantes de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018). Llegando al año 2020, esta tendencia se profundiza aun más y los migrantes extra-regionales solamente representan el 20% de la inmigración, correspondiendo el 80% restante a migración intra-regional (OIM, 2020).

Estas nuevas características pueden ser atribuidas al desarrollo de las economías en la segunda mitad del siglo XX, el endurecimiento de las políticas de seguridad y el control en los países del norte, que eran los países de destino por excelencia. Asimismo, se deben destacar los procesos de integración que generan condiciones favorables para la libre circulación de personas en el interior del bloque; ejemplo de esto es el acuerdo de residencia del MERCOSUR y países asociados. Además, esto trajo consigo un cambio en las legislaciones internas en muchos de los países miembros del bloque, donde se reconoce el derecho a migrar.

Estos factores en conjunto explican el crecimiento de la migración intrarregional. Esto queda demostrado, ya que para el período 2010-2015, en América del Norte el número de inmigrantes se desaceleró cerca del 1,2%, mientras que en los países de Europa se redujo a un 0,5% anual. Como contrapartida, la migración en países de América Latina y el Caribe se mantuvo constante, presentando un aumento del 2,3% por año (CEPAL y OIM, 2017).

Capítulo 2. Las migraciones internacionales y los Derechos Humanos

En este capítulo abordaremos la relación entre migraciones internacionales y derechos humanos; qué implicancias tiene el hecho de que las migraciones internacionales se amparen en el régimen de protección internacional de los derechos humanos; y si existe un derecho humano a migrar. Por otro lado, se analizará el gran avance que supuso que las migraciones internacionales se integren de manera explícita en la Agenda 2030 y la forma en que lo hicieron. Finalmente, terminaremos examinando en el Pacto Mundial de Naciones Unidas una Migración Segura, Ordenada y Regular; y analizaremos a la Conferencia Sudamericana de Migraciones como proceso consultivo no vinculante específico de la región.

a) Las migraciones internacionales al amparo del régimen de Derechos Humanos.

La migración internacional es un tema que ha tomado grandes dimensiones en la actualidad, no solo como producto de la globalización y el desarrollo tecnológico, sino también debido al incremento de las desigualdades que han conducido a un aumento de la misma. En la actualidad, puede afirmarse que estos grandes desplazamientos poblacionales son consecuencia de una serie de factores económicos, políticos, culturales y sociales; ya que los migrantes dejan sus países de origen por situaciones de conflicto, violaciones a los derechos humanos, falta de trabajo en condiciones decentes o para reunirse con miembros de su familia que ya se asentaron en el extranjero.

El aumento de la migración internacional, consecuencia de una multiplicidad de causas internas y externas que la originan, despertó el interés y la preocupación global por la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. En este sentido, son los Estados que deben inscribir sus políticas migratorias al amparo de los derechos humanos. Pero, como señala Mármora (2004),

la protección de los derechos humanos de las personas migrantes se ha visto subordinada a los intereses de los Estados, dependiendo de si se veían perjudicados o favorecidos con dichos desplazamientos.

La soberanía de los Estados sigue siendo el principio general, y solamente las personas que cumplan con los requisitos determinados por cada país en sus políticas migratorias, podrán permanecer y circular libremente por dicho territorio. Los Estados aún detentan la prerrogativa (considerando su soberanía) de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales. Pero esta “prerrogativa soberana” está limitada por el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud de los tratados, acuerdos y convenios que se hayan suscrito en esta materia (CEPAL, 2008).

Las políticas migratorias son parte de las políticas públicas del Estado, por lo que a éste le corresponde definir las y aplicarlas; tarea que realizará dependiendo de la percepción que tenga de las mismas, los Tratados Internacionales suscritos en la materia y la presión política, económica y social a la que se vea expuesto.

Pero en este punto, es importante resaltar que no se puede subordinar la protección de los derechos de los migrantes a una normativa interna, ya que esto iría en desmedro de la idea de que los derechos humanos están por encima de todas las legislaciones, que implican un orden superior; y que, además, como se mencionó anteriormente, son universales, inherentes, indivisibles, transnacionales. En este sentido, como señala García (2013), tampoco puede escapar el hecho de que es el mismo Estado, al ubicar a la población como un elemento propio, quien crea la categoría de “nacional” y “extranjero”; y una vez establecida esta categorización, también es quien va a decidir los requisitos de ingreso, el acceso a derechos y las formas de expulsión.

Vemos que el rol del Estado es central ya que es quien, con su política migratoria, decidirá qué migrantes entrarán y cuáles no, los requisitos que deberán cumplir para su ingreso y el tiempo de su estadía en su territorio; y, a la vez, que su normativa interna respete los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos, también dependerá de él.

Pero esta situación también encuentra sus límites: los Estados no pueden expulsar de su territorio a un migrante cuando éste pueda sufrir tortura u otras graves violaciones de los derechos humanos o persecución; y también deben procurárseles las garantías procesales en los procesos de expulsión o deportación para evitar expulsiones colectivas en virtud de lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 (Unión Interparlamentaria, OIT, ONU, 2015).

Todos los países del mundo están obligados por los principios del derecho internacional de los derechos humanos, en virtud de los principios que los rigen y las características que éstos presentan – las cuales fueron analizadas en el capítulo precedente– y que son aplicables a toda la humanidad. Siguiendo este criterio, los Estados no deberían hacer distinciones entre los migrantes documentados y los que no lo están, o entre los migrantes y los nacionales. Sin embargo, estas diferenciaciones son realizadas en numerosos destinos.

Los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones jurídicas, tienen el deber de respetar, proteger y velar por el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes y esto conlleva a que también deban combatir la discriminación, la xenofobia, la trata y la detención arbitraria. También constituye una obligación para los Estados garantizar el derecho a la salud, la educación, un nivel de vida adecuado, un trabajo decente y un acceso irrestricto a la justicia, el derecho a un juicio imparcial, a un recurso efectivo, a la seguridad personal y a la libre expresión, asociación y reunión (ACNUDH, 2011).

Cuando se habla de este tipo de obligaciones de los Estados, se hace referencia a la contracara del reconocimiento de los derechos humanos como tales, aunque aquellas dependerán del valor vinculante del instrumento que las contenga, y que éste haya sido ratificado por el Estado. Pero tal como señala García (2010), no se puede obviar el hecho de que hay otros instrumentos, distintos a los tratados, que contienen derechos humanos y que también resultan vinculantes en virtud de otras fuentes del derecho internacional, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre; que contienen derechos humanos que se traducen en obligaciones de los Estados habida cuenta de la costumbre internacional.

El reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes ha demostrado ser un proceso gradual y muchos Estados se han mostrado reticentes en este sentido por considerar a los temas de población como un asunto interno, a los que correspondía aplicar el principio de derecho internacional de no injerencia, por lo que la regulación migratoria escapaba de la órbita internacional. Uno de los grandes desafíos de este siglo es reconocer los derechos humanos de las personas migrantes frente a un Estado del cual no son nacionales, en un contexto de limitaciones, discriminaciones y muchas veces también, criminalización en los países receptores (García, 2013). Puede decirse que poco a poco, la perspectiva de las migraciones internacionales ha avanzado hacia formas que primero han “humanizado” las políticas migratorias, para posteriormente ubicar en el foco de atención a la persona migrante.

Hasta aquí podemos concluir que la relación que se da entre migración internacional y derechos humanos es a la vez necesaria y compleja. No es posible hablar de migración y no hacerlo desde la perspectiva de derechos humanos, porque los migrantes constituyen un grupo (como tantos otros) que necesita una protección adicional. En primer lugar, por encontrarse fuera del territorio del que son nacionales; en segundo término, porque muchas veces no lo hacen en condiciones regulares,

lo cual dificulta el acceso a determinados derechos si lo comparamos con un migrante que ha ingresado o permanecido en forma regular. Finalmente, también hay que tener en cuenta la percepción negativa que tienen la mayoría de las sociedades de acogida respecto a los/as extranjeros/as; prejuicios que muchas veces se traducen en tratos xenófobos y discriminatorios.

Y en esa línea argumentativa, nos encontramos con una gran limitación: si bien la generalidad de los Estados ha suscripto los tratados internacionales de derechos humanos, esto no ha ocurrido con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la más específica en relación a la protección de los derechos humanos de los migrantes. En este sentido, destacamos que ningún país de los que se consideran receptores de migración la ha ratificado.

b) Hacia un derecho humano a migrar

A pesar que todo el proceso migratorio se desarrolle respetando los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos, y que la política migratoria interna de los Estados también los acate, se debe ir más allá reconociendo el derecho a migrar como un derecho humano. Si bien no se hace referencia de una forma directa al derecho humano de toda persona a migrar, ya que los instrumentos internacionales de derechos humanos guardan silencio en relación con este tema, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 13, establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, así como también a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país (ONU, 1948). No obstante, no hay referencias del derecho de ingresar a un país del cual no se es nacional. También está consagrado en el artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos

de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, por lo que resulta aplicable a todos los trabajadores migrantes y sus familiares, incluidos los que están en situación irregular.

En relación a la consagración y el reconocimiento del derecho a migrar, como ya se mencionó, éste no encuentra acogida en ningún instrumento internacional, pero es América Latina quien se muestra pionera en este sentido. Como zona eminentemente emisora de migrantes, debía demostrar que aquello que criticaba (el trato de los migrantes latinoamericanos en el extranjero) no ocurriría en nuestra región; lo que llevó primero a Argentina en el año 2004, Uruguay en 2008 y México en 2011, entre otros, a hacer un cambio radical en sus legislaciones internas y a incorporar la perspectiva de derechos humanos en todo el proceso migratorio, e incluso a consagrar el derecho a migrar como un derecho humano (Ceriani, 2011).

Pero si consideramos al derecho a migrar como un derecho humano, debemos entender que comparte las mismas características (inherentes, inalienable, irrenunciables) y se rige por los mismos principios (igualdad, universalidad, interdependencia) que los demás derechos humanos. Por lo tanto, también podría ser reglamentado o restringido, siempre y cuando no se desvirtúe su naturaleza. Así, tal como señala García (2013, p. 43):

Sus regulaciones deben ser razonables y las restricciones, justificadas en base a los parámetros fijados a nivel internacional (o de los parámetros más favorables): razonable, objetiva, buscar tutelar un fin legítimo, ser proporcional, adecuada, necesaria para una sociedad democrática, no menoscabar la esencia del derecho ni comprometer otros derechos, y respetar el principio de menor lesividad, etc.

Finalmente, si bien el reconocimiento del derecho a migrar como un derecho humano encuentra sus reparos –sobre todo en países de Europa, y también en países como Estados Unidos, grandes

receptores de migración internacional– no hay dudas respecto de que existe y comparte las mismas características que los demás derechos humanos –universalidad, inherencia, indivisibilidad, progresividad, etc.– y que garantiza a los migrantes que, independientemente de su situación migratoria, serán tratados en un plano de igualdad con los nacionales del Estado receptor.

c) La protección internacional de los migrantes

c) 1. Antecedentes

Tal como se mencionó previamente, la migración internacional es un tema que ha tomado grandes dimensiones en la actualidad, situación que despertó el interés y la preocupación internacional por la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Si bien no es el objetivo del presente trabajo hablar de los refugiados⁷, es menester hacer referencia a ellos cuando hablamos de los antecedentes de la protección internacional de la migración; ya que los instrumentos y los mecanismos que contemplan el reconocimiento y la protección de este grupo fueron de los primeros en la materia y nacieron poco después de la Primera Guerra Mundial.

Años más tarde, finalizada la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como organismo encargado de proteger y buscar soluciones permanentes al problema de este grupo vulnerado. Para cumplir con su labor, se sancionó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967), donde se establecieron normas mínimas relativas al trato debido a las personas reconocidas como refugiadas (UI, ACNUR, 2001).

⁷ Los refugiados son un grupo dentro de los migrantes internacionales que cuentan con una mayor vulneración de sus derechos, al encontrarse imposibilitados de volver al país del cual son nacionales, por lo menos hasta que se modifiquen las causas que los obligaron a irse.

Por otro lado, podría decirse que la protección de los derechos de las personas migrantes se basa en varios regímenes normativos: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) como régimen general por una parte, con la Declaración Universal de Derechos Humanos a nivel internacional (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); los que constituirían el marco jurídico general para la protección internacional de los derechos humanos de todas las personas, incluidas las migrantes; y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), como marco jurídico de protección a nivel regional⁸.

Cabe señalar entonces que existe una gran cantidad de convenciones internacionales, tratados regionales y disposiciones a nivel nacional que constituyen el marco reglamentario de los derechos humanos y de la migración transfronteriza en los diferentes países. Estos marcos jurídicos incluyen las disposiciones para proteger los derechos de los migrantes con medidas destinadas a obtener una migración regular y ordenada, respetando los derechos humanos y promoviendo la cooperación entre los gobiernos.

La protección de los migrantes en el régimen general de Derechos Humanos la encontramos en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, así como también a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país.

Por otro lado, pero en la misma línea que la DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2, dispone que cada uno de los Estados debe respetar y garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos en él reconocidos; independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de

⁸ Asimismo, existen los regímenes específicos de protección para refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y migrantes laborales y sus familias, siendo todos éstos complementarios entre sí.

otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Tal como señala Bogado Bordazar (2020), además de los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos citados, hay otros más específicos que protegen los derechos humanos de grupos con necesidades especiales de protección, como es el caso de los migrantes; a saber: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000), que complementa la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); la Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), que se analizará en el siguiente apartado por ser el más específico en materia migratoria; la Convención para la Protección de los Derechos Humanos de los Niños (1989); la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención sobre el Estatuto de los refugiados (1951); la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), entre otros.

c) 2. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

En este punto es importante señalar que si bien una gran cantidad de países –podría decirse que la gran mayoría– han ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos, no ha ocurrido lo mismo con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, cuyo objetivo es el respeto de los derechos de este

colectivo. Esta convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, pero recién entró en vigor el 1 de julio de 2003, cuando consiguió ser ratificada por 20 Estados. El dato interesante es que entre los países que lo ratificaron, no se encuentra ninguno perteneciente a la Unión Europea ni a América del Norte, principales países de destino elegidos por los migrantes en la actualidad. De los países miembros del MERCOSUR, Brasil es el único que no lo ha firmado ni ratificado, y de sus asociados, no lo ha firmado ni ratificado Surinam.

Cuadro Nº 1: Ratificaciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares por los países del Mercosur ampliado

Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Venezuela	Bolivia	Chile
23/02/2007	-	15/02/2001	23/09/2008	25/10/2016	16/10/2000	21/03/2005

Elaboración propia, en base a datos de (ONU, 2022⁹)

La Convención es un instrumento muy completo, que además de brindar ciertas definiciones¹⁰, establece un abanico de derechos de los que son titulares los trabajadores migratorios y sus

⁹ Disponible en

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV13&chapter=4&clang=en. Consultado 10/11/2022

¹⁰En su artículo 2, la Convención dispone que: “Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. En la misma línea, en el artículo 4, aclara que el término "familiares" “se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate”. Finalmente, en relación a la situación de los migrantes en el país de acogida, el artículo 5 explica que los migrantes serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte y que serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas para el ingreso o la permanencia en el Estado en el que elijan desempeñar una actividad laboral.

familiares. En su artículo 7, se encuentra el principio de no discriminación en el reconocimiento de los derechos, que establece:

Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición (AG, 1990).

En los artículos que le siguen, se enumeran los derechos humanos, que son los reconocidos en la DUDH, y otros instrumentos internacionales; como el derecho de salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen (art. 8); el derecho a la vida (art. 9); a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles (art. 10); a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 12); el derecho a la libertad y la seguridad personal (art. 16), entre otros.

Por otro lado, en su apartado VI, bajo el título “Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores migratorios y sus familiares”, la Convención insta a los Estados parte a colaborar entre sí con el objetivo de promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. En este sentido, menciona alguna de sus funciones; a saber: la formulación y ejecución de políticas sobre migración, el intercambio de información con los otros Estados Parte, el suministro de información apropiada a empleadores y trabajadores

acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración, y el suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares (art. 65).

Este artículo resulta interesante para el presente trabajo, ya que en el capítulo 5 analizaremos los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), dependientes de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de La Nación, cuyo objetivo es el de promover y facilitar el acceso a la justicia en los sectores más vulnerados de la sociedad –entre ellos, los migrantes– por medio de una actuación Estatal directa. De esta forma, los CAJ se ubican en aquellas áreas geográficas, donde la población se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad. En esta lógica, se constituyeron no sólo como una herramienta para la promoción y protección del acceso a la justicia como derecho humano, sino también como espacios de encuentro, articulación y gestión en el territorio de aquellas personas, organizaciones u organismos que trabajan en la promoción y en la protección de tales derechos.

A pesar de la protección que brinda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las obligaciones que acarrea para los Estados, los migrantes –tanto los documentados como los que no lo están–, se encuentran expuestos a discriminación racial, xenofobia y exclusión social. Estas prácticas incluyen abusos de todo tipo, violencia, engaños, que muchas veces culmina con la trata de personas y amenazas a la integridad física, entre otros. La protección de los derechos humanos es importante si lo que se quiere es fomentar la inclusión y la integración social de los migrantes. Esto redundará en un beneficio para que lleven vidas productivas, tanto en lo económico, como en lo cultural y social (CEPAL, 2008).

En línea con lo anterior, es importante tener en cuenta que en la actualidad una gran parte de la migración internacional es laboral, y por lo tanto, se vincula con el desarrollo económico y social.

Según la OIT¹¹, de los 258 millones de migrantes internacionales, 164 millones son migrantes laborales y esta realidad se confronta con la creencia de que los trabajadores extranjeros quitan el trabajo a los ciudadanos del país de destino, como muchas veces se argumenta, y constituye el fundamento de la discriminación, la xenofobia y la exclusión.

Desde que se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores migrantes tuvieron una atención especial por parte de este organismo; tanto es así que la protección a este grupo de trabajadores está consagrada en el Preámbulo de la Constitución de la OIT:

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas (OIT, 1919).

¹¹ OIT, Disponible en <https://ilostat.ilo.org/topics/labour-migration/> Consultado el 12/05/2020.

Esto demuestra la importancia que la OIT le da a los trabajadores migrantes, como un grupo vulnerable: no importa si la migración es documentada o no, el migrante siempre está expuesto a una mayor situación de vulneración de sus derechos. En el caso de que el trabajador migrante esté en una situación regular en el país de destino en que decida asentarse, si no se trata de una migración calificada, como es en la mayoría de los casos, probablemente realice un trabajo que un nacional de dicho país no quiera realizar, y se encuentre expuesto a cualquier tipo de precarización laboral. Si, además, está indocumentado, y realiza un trabajo en esas condiciones, mayor desprotección tendrá; por lo tanto, es muy importante que dicho organismo tenga presente a los migrantes internacionales como un grupo especialmente afectado.

c) 3. La incorporación de la migración internacional en los Objetivos de Desarrollo Sostenible
Se ha logrado un gran consenso respecto a la importancia de la cooperación bilateral, regional e internacional en materia de migración contemporánea. A modo de ejemplo, en la Declaración del Milenio se pidió a los Estados que “adoptaran medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias” (AG, 2000). Fue a partir de entonces que se iniciaron los trabajos conjuntos hasta llegar a 2015, oportunidad en la que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y con ella, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 Metas Complementarias, que vinieron a reemplazar a los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), metas de desarrollo humano que deberían ser cumplidas para el año 2015.

La Agenda 2030 postula que sus objetivos deben implementarse de una manera en la que “no se deje a nadie atrás”, por lo tanto, los compromisos y obligaciones de derechos humanos deben ser aplicados, implementados y protegidos por todos los Estados miembros de la ONU. En este sentido,

que la migración esté incluida en la Agenda 2030 es muy importante, ya que, al estar contenida en varios de los objetivos, muestra la naturaleza multidimensional de la misma.

Si bien los ODS son de carácter universal, lo que implica que deben ser respetados por todos los países y que la migración pase a ser un tema que no puede ser dejado de lado por ningún gobierno, no se puede desconocer que la ONU ha encontrado muchas dificultades en el cumplimiento de los mismos: si bien se han establecido obligaciones como la presentación de informes que deben ser entregados por los países, esto no significa que se haya logrado un cumplimiento efectivo de los mismos.

En 2012, la Asamblea General solicitó a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas, a las organizaciones internacionales, a la sociedad civil y a todas las instancias pertinentes, en especial a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y al Grupo Mundial sobre Migración, que se “analice el vínculo entre la migración y el desarrollo de una manera equilibrada e integral que incluya, entre otras, la perspectiva de derechos humanos” (AG, 2015).

Sin embargo, la migración puede ser mal administrada y tener un impacto negativo, tanto en el desarrollo, como en los migrantes y en las comunidades en que éstos se insertan. Del mismo modo que la migración tiene un impacto sobre el desarrollo, también se ve afectada por éste (OIM, 2018).

La Agenda 2030 reconoce en la migración un aspecto fundamental del desarrollo, y esto constituye una novedad; dado que es la primera vez que la migración se menciona explícitamente en la agenda mundial del desarrollo. La referencia principal a la migración se encuentra en la Meta 10.7 del Objetivo 10, “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, que insta a: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (AG, 2015).

Aquí se reconoce que la gobernanza de la migración es indispensable para conseguir una migración más segura, ordenada y regular, y esto comprende la necesidad de que las políticas migratorias que se adopten sean articuladas a nivel mundial, regional y nacional y que respeten los derechos humanos de las personas migrantes, para que se pueda aprovechar el impacto positivo que tiene la migración en el desarrollo.

También dentro del objetivo 10, encontramos la meta 10.c, que se relaciona de forma directa con la migración y enuncia: “De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los emigrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%” (AG, 2015). Su objetivo es reducir los costos de las comisiones que se cobran en este tipo de transacciones. Esta meta se establece porque se sabe que los costos de transacción de remesas son altos, lo que afecta directamente a los migrantes y desalienta el envío de remesas por los canales legales.

Las remesas de los trabajadores migrantes en el extranjero suponen una contribución significativa a las economías nacionales y al bienestar de sus familias. En algunos países, las mismas son la principal fuente de ingresos provenientes del extranjero y representan un porcentaje importante del PBI (OIM, 2018).

Como conclusión, vemos que el objetivo 10 postula la reducción de las desigualdades entre países, y tiene dos metas específicas que se refieren a la migración. Por un lado, la que busca que la migración se realice de forma ordenada y segura, respetando los estándares internacionales de derechos humanos y mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas, lo que llevará a que los Estados establezcan parámetros mínimos a los que deberán ajustarse y se plantea desde el plano económico el problema del costo que implican las transacciones vinculadas con las remesas.

La migración internacional también aparece mencionada en otras metas y relacionada con otros objetivos: en la meta 4.b del objetivo 4 “Educación de Calidad”, relacionada con la ampliación de las becas transfronterizas.

La meta 8.8 del objetivo 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, que hace referencia directa a los migrantes estableciendo: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

El objetivo 8 en general y la meta 8.8 en particular, están directamente relacionados con la migración laboral y la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Es una realidad que muchas veces se utiliza la mano de obra migrante de forma totalmente precarizada por ser ésta más barata y por encontrarse muchos de los migrantes internacionales en situaciones de vulnerabilidad fuera de su país, buscando una mejor calidad de vida. También la meta 8.7 insta a:

Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas (AG, 2015).

Si bien en la meta señalada no se hace referencia expresa de las personas migrantes, como se explicó con anterioridad, muchos migrantes pueden ver complicado el ingreso al país de destino elegido por lo restrictivo de sus políticas y para esto recurren a los canales irregulares, como pueden ser los traficantes de personas. Y aunque no hayan recurrido a este tipo de tráfico en sí, se

encuentran desamparados y por fuera de la ley; circunstancia que los expone a redes de trata, en especial en el caso de las mujeres migrantes.

Por otro lado, es interesante destacar de qué forma se ha abordado en el marco del MERCOSUR la implementación de los ODS. En este sentido, en el año 2010 se aprobó el Plan Estratégico de Acción Social, que está constituido por 10 Ejes fundamentales, con 26 Directrices Estratégicas y con 101 Objetivos prioritarios; los cuales fueron elaborados de una forma coherente, primero con los ODM, y posteriormente con los ODS.

El tema migratorio es abordado en el eje nro. 2, en la directriz 4, instando a los Estados a que se garantice que la libre circulación en el Mercosur sea acompañada del pleno goce de los derechos humanos, a través de la articulación e implementación de políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes, así como la protección de los refugiados.

b) 4. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195) se aprobó en la conferencia intergubernamental sobre migración, que tuvo lugar en Marruecos el 10 de diciembre de 2018, y que se constituyó como el primer acuerdo intergubernamental en el marco de Naciones Unidas que abarca todas las dimensiones de la migración desde una perspectiva de derechos humanos. Cabe destacar que, si bien fue aprobado en el año 2018, comenzó a gestarse en el año 2016, con la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. El Pacto Mundial se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y se apoya en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos celebrados en el marco de la ONU. Asimismo, ratifica el compromiso de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos

humanos de todos los migrantes. Para el logro de estos objetivos, se basa en los principios de no devolución y no discriminación¹².

Asimismo, el Pacto Mundial enumera 23 objetivos de la acción estatal, reforzados por compromisos específicos, y acciones destinadas al logro de los objetivos, cuyo fin es abordar los problemas actuales de la migración; entendiendo que las migraciones son un hecho y que el camino para lograr que éstas se desarrollen de forma segura, ordenada y respetando los derechos humanos de los migrantes, es en el marco de la cooperación entre Estados.

Entre los principales compromisos, de acuerdo a la página oficial de la OIM-ONU, se destacan los siguientes:

- Fortalecer la formulación de políticas sobre la migración, basándose para esto en los derechos humanos;
- Reducir las causas negativas de la migración, entre ellas, la lucha contra la pobreza, la discriminación y el tratamiento de los desplazamientos debidos al cambio climático y los desastres naturales;
- Velar por el derecho de los migrantes a la información y a una identidad legal;
- Ampliar y diversificar los diferentes canales para realizar una migración segura, ordenada y regular, teniendo en cuenta las necesidades específicas de quienes están en situación de vulnerabilidad;
- Proteger el derecho al trabajo decente y otros derechos laborales de los migrantes;
- Abordar y reducir las vulnerabilidades y violaciones de derechos humanos en las diferentes etapas migratorias;
- Proteger el derecho a la vida en el contexto de la migración;

¹²Consultado en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Migration/Pages/GlobalCompactforMigration.aspx> el 04/09/2021

- Luchar contra la trata de personas, y proteger los derechos humanos de quienes han sido víctimas de ese delito;
- Proteger el derecho a la libertad y a no ser detenido de manera arbitraria;
- Velar por los derechos de los migrantes a acceder a los derechos básicos, como la atención en materia de salud, la educación y el apoyo social;
- Erradicar la discriminación y luchar contra el discurso de odio y la xenofobia;
- Apoyar la prohibición de realizar expulsiones colectivas y/o devoluciones instantáneas de migrantes, y garantizar que las repatriaciones se lleven a cabo de manera digna y segura.

En este sentido, teniendo en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, uno de los objetivos del Pacto es maximizar el potencial de la migración para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y , tal como señala Bogado Bordazar (2020), si bien el Pacto no es una herramienta vinculante –y probablemente por eso lograr que los países lo cumplan, lo respeten y traten de cumplir sus objetivos de forma homogénea será difícil– puede que se obliguen en virtud de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

c) 4. La dimensión migratoria en la región Sudamericana

En América de Sur nos encontramos con la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que es un proceso consultivo no vinculante que surgió en el año 1999, en Lima, en el marco del “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo”, ante la necesidad de armonización de políticas migratorias en la región. Para esto, se basó en 3 principios: a) las migraciones como parte de los diferentes procesos de integración en la región, b) la vinculación entre el desarrollo de los países de origen y las migraciones; y c) la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

Si bien a partir de esa primera Conferencia, estas instancias de diálogo comenzaron a realizarse anualmente y poco a poco se fue avanzando en la temática, fue recién en su décima edición que la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) adquiere un mayor peso con la “Declaración de Principios Migratorios”; donde se fijan los lineamientos que van a servir como marco para orientar la política de los gobiernos en materia migratoria de la región y del “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones” (PSDHM), que sirve como guía de acción a corto y mediano plazo, apuntando al fortalecimiento de la gestión migratoria y los derechos de los migrantes.

El PSDHM se basa en una serie de principios, que anteriormente fueron recogidos por “El Programa Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones” y que son: la integralidad del hecho migratorio; el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad, o condición administrativa; el ejercicio ciudadano a la libre movilidad, que implica el derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen; el derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia; el derecho al regreso y reintegración a su lugar de origen.

Asimismo, otro de los principios es la garantía para las personas migrantes de una ciudadanía plena, que implica: el derecho a la participación ciudadana; el derecho de toda persona migrante al acceso a las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, en un marco intercultural; la coherencia nacional y regional en la aplicación de políticas migratorias inclusivas; el reconocimiento de los efectos positivos que producen las dinámicas migratorias; y el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración regional (PSDHM, 2010).

Esta necesidad de obtener una perspectiva compartida sobre las políticas migratorias de la región, hay que entenderla en el contexto internacional donde en otras regiones del mundo se habían consolidado posiciones claramente anti migratorias, con una óptica de clara securitización; o bien cuando el cálculo de costo-beneficio, redundaba en beneficio de las economías de los países receptores.

Las declaraciones de las últimas CSM han tratado de profundizar las acciones del PSDHM y de consolidar una posición compartida entre los países de la región en materia de Migración y Desarrollo, para lo que se sostuvo una posición crítica a los resultados del Foro Global de Migración y Desarrollo, que se expresó mediante la Declaración de Buenos Aires (2014), que centra su posición en la atención y protección de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad; el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derecho; en el reconocimiento al aporte positivo de los migrantes y sus familias al desarrollo en su dimensión social, económica, intercultural, educativa, científica; y en el reconocimiento de los procesos de integración y cooperación entre los países¹³.

Se puede concluir que las políticas migratorias adoptadas dentro del MERCOSUR, como son los Acuerdos de Residencia, el Estatuto de Ciudadanía y el PEAS –que se analizarán en el capítulo 4- están en clara armonía con los criterios reflejados en el ámbito de la región Sudamericana. En este sentido, en el año 2003, se creó en el seno del MERCOSUR el Foro Especializado Migratorio (FEM), que fue el primer organismo dedicado exclusivamente al tratamiento integral de la cuestión migratoria y al establecimiento de criterios compartidos a nivel regional en lo que hace a la política migratoria.

¹³ Disponible en <http://csm-osumi.org/node/2>. Consultado el 21/08/2020

Dicho foro funciona en la órbita de la Reunión de Ministros del Interior (RMI), y cuenta con la participación de diez países, incluyendo a los Estados Parte y Asociados. Las resoluciones se adoptan por consenso y luego son elevadas a la RMI para su aprobación; las cuales tienen carácter vinculante, y luego se someten al Consejo del Mercado Común para transformarse en normativa MERCOSUR.

Capítulo 3. Los flujos migratorios dentro del MERCOSUR

En el presente capítulo, analizamos los flujos migratorios dentro del MERCOSUR, para entender cómo se distribuyen en los países miembros. En primer lugar, se examinó brevemente cómo se creó este proceso de integración, en qué contexto, cuáles fueron sus antecedentes y quiénes son los países miembros. En segundo lugar, se analizó los órganos del MERCOSUR que se relacionan de forma directa con las migraciones internacionales dentro del bloque. Y finalmente, concluimos el capítulo describiendo los movimientos poblacionales entre los países del bloque.

a) El Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur es un proceso de integración que nació en el año 1991, producto de la suscripción del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Como antecedente de este bloque regional, encontramos a la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), que fue creada el 18 de febrero de 1960, mediante la suscripción del Tratado de Montevideo, y estuvo conformada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; incorporándose un tiempo después Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Su objetivo principal era de índole económico, ya que lo que planteaba principalmente era la rebaja de los aranceles entre los Estados miembros; pero en menos de 10 años, este proceso de integración fracasó.

En 1980 se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador, que sigue vigente en la actualidad, y que propició la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo final de lograr un mercado común latinoamericano, mediante la preferencia arancelaria entre países miembros y la celebración de acuerdos de alcance regional.

En años posteriores, lo que encontramos como antecedentes del MERCOSUR son algunos acuerdos bilaterales celebrados entre Argentina y Brasil, donde buscaban fomentar la cooperación y la solidaridad en la región; y en alguna oportunidad se puede ver la incorporación de Uruguay en esta misma línea, por ejemplo, con la suscripción del Acta de Alvorada en 1988.

Finalmente, en el año 1990, los Presidentes de Argentina y Brasil suscribieron el Acta de Buenos Aires, comprometiéndose a crear un mercado común para el 31 de diciembre de 1994; lo que deriva a la firma del Tratado de Asunción, con la incorporación de Uruguay y Paraguay.

Para conocer bien este proceso de integración hay que conocer dos situaciones: primero, en relación a los países que lo componen, el MERCOSUR cuenta con miembros plenos y miembros asociados; y segundo, hay que diferenciar el MERCOSUR propiamente dicho, del MERCOSUR social. En relación a sus miembros, además de los cuatro que suscribieron el tratado que dio vida al MERCOSUR, en el año 2012 se produjo la incorporación de Venezuela, quien se encuentra suspendido en la actualidad¹⁴ y Bolivia, que está en proceso de adhesión. Además, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam integran el bloque como Estados asociados.

De acuerdo al sitio oficial del MERCOSUR, revisten la calidad de Estados Asociados:

Aquellos miembros de ALADI con los cuales el MERCOSUR suscribe acuerdos de libre comercio, y que posteriormente solicitan ser considerados como tales. Los Estados Asociados están autorizados a participar en las reuniones de órganos del MERCOSUR que traten temas de interés común. Esta es la situación actual de Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

¹⁴ El 5 de agosto de 2017, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, decidieron suspender a Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, en virtud de la ruptura del orden democrático en dicho país, contrario a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR.

Asimismo, también pueden ser Estados Asociados aquellos países con los que el MERCOSUR celebre acuerdos en el marco del artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980 (TM80) (acuerdos con otros Estados o áreas de integración económica de América Latina). Tal es el caso de Guyana y Surinam.¹⁵

Este bloque, desde su nacimiento tuvo una impronta esencialmente económica, tal como surge del artículo 1 de dicho Tratado, que establece la constitución de un mercado común, que –entre otras cosas–, implica “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países”¹⁶. El crecimiento de este organismo ha ido de la mano con el crecimiento político y social del MERCOSUR, ya que es en este ámbito que funcionan distintos grupos de trabajo y reuniones interministeriales; entre ellas, la Reunión de Ministros del Interior, donde se negocia la política migratoria regional.

¹⁵ Disponible en <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>. Consultado el 12/08/2019

¹⁶ Los primeros órganos que se crearon fueron el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, cuya función principal era la conducción política del bloque. Como reflejo de su impronta económica, estaba integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte. El otro órgano era el Grupo del Mercado Común (GMC), que tenía función ejecutiva y estaba compuesto tanto por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía, así como por representantes de los Bancos Centrales.

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto en el año 1994, la estructura del MERCOSUR cambió y a los dos órganos existentes se les sumaron la nueva Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que junto con el Consejo del Mercado Común y Grupo del Mercado Común detentaron la capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental; la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); el Foro Consultivo Económico-Social (FCES); y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Además, se estableció que “podrían ser creados los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración” (MERCOSUR, 1994).

La Comisión Parlamentaria Conjunta fue sustituida en el año 2005 por el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), órgano que establece la representación ciudadana, incorporando la perspectiva parlamentaria al proceso de integración. Los Estados Partes son representados a partir de las elecciones directas, teniendo en cuenta el criterio demográfico. Finalmente, en el año 1998 se crea el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), compuesto por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes y Asociados al MERCOSUR, como órgano auxiliar del Consejo de Mercado Común para consolidar y expandir la creciente dimensión política del MERCOSUR y para profundizar el diálogo entre sus Estados Parte y entre Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, tanto en temas de política externa como de agenda política común (MERCOSUR, 1998).

Como lo demuestra la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), los países miembros del bloque decidieron que para profundizar el proceso de integración debían abarcarse otras dimensiones por lo que se decidió ingresar en el terreno de lo social, y es aquí donde el tema migratorio ha podido desarrollarse ampliamente (OIM, 2012). Cabe destacar que la libre circulación de personas entre los Estados parte siempre fue un tema relevante, aunque su abordaje se realizó desde distintas ópticas. Una de éstas ha sido la vinculada a la libre circulación de trabajadores, considerando al trabajo (persona) como factor de producción y no como ser humano, con todos los derechos que le asisten.

En el MERCOSUR, el tratamiento político de la cuestión migratoria fue sufriendo modificaciones desde la creación del espacio común. Durante el llamado proceso de transición (desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en 1991, hasta el 31 de diciembre de 1994), enmarcado en el Cronograma de Las Leñas, se observa una voluntad política de concebir al fenómeno migratorio dentro del concepto de libre circulación de personas, en general, y trabajadores, en particular. En una segunda etapa, denominada “de consolidación de la unión aduanera, que se inicia con la firma del Protocolo de Ouro Preto, la noción de libre movilidad se desplaza hacia la de migraciones laborales tradicionales, trasladando al tema migratorio desde lo multilateral a lo nacional, con un tratamiento más restrictivo, como problema de política interna antes que de política internacional. Por último, a fines de 2002, con la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, se produce lo que muchos autores (Ceriani Cernadas, 2011; Marroni, 2016) consideran un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión, puesto que el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Novick, 2005).

En un primer momento, la cuestión migratoria estuvo bajo la órbita de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, grupo coordinado por el FCCP. Allí, los países miembros analizaban y coordinan las posibles medidas en política migratoria, destacándose el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio, que estaba compuesto por funcionarios de las áreas de seguridad, lo que influenciaba el abordaje de la temática migratoria.

Sin embargo, en el año 2003 este grupo fue remplazado por el Foro Especializado Migratorio (FEM), que hoy continúa en funcionamiento y potenció el enfoque de Derechos Humanos en el abordaje de las migraciones internacionales (OIM, 2012). En la actualidad, está compuesto, además de por los miembros plenos, otros Estados que revisten el carácter de asociados; a saber: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Así, las primeras reuniones de este grupo estuvieron destinadas a negociar instrumentos relacionados con el intercambio de información sobre el ingreso y egreso de migrantes en el territorio de los países del bloque. Esto pone en evidencia la óptica de control que caracterizó a los primeros años del Grupo Migratorio.

Sin embargo, de manera paulatina y llegando al cambio de milenio, puede verse un cambio de óptica en el Grupo, alejándose ya de la securitización de las migraciones, y acercándose el régimen de los Derechos Humanos, con la Declaración de Río de Janeiro sobre el Instituto de Refugio, en la que los países ratifican el compromiso con la Convención sobre Refugio de 1951; y la Declaración de Asunción en materia de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, entre otras.

En el año 2002 –como se mencionó anteriormente– se firmaron dos Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, y el Acuerdo ampliado, para nacionales de Bolivia y Chile; luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú. Éstos determinan un conjunto de beneficios para los ciudadanos de los Estados que firmaron el Acuerdo en lo que se

relaciona a políticas migratorias a nivel regional, como por ejemplo, el hecho de que los nacionales de un Estado parte del MERCOSUR que deseen residir en otro Estado parte, podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad.

Por otro lado, siguiendo a Bogado Bordazar (2012):

Entre los objetivos principales de los Acuerdos señalamos los siguientes: lograr la profundización del proceso de integración; la implementación de una política común de libre circulación de las personas; la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región; el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. Y se espera que muchas de las asimetrías y situaciones heterogéneas puedan ser minimizadas con la aplicación de los mismos (p. 9).

En base a esto, Argentina presentó un proyecto para modificar la estructura interna de la Reunión de Ministros del Interior, y propuso el reemplazo del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio por el FEM.

En la segunda reunión del FEM, se redactó el borrador de lo que posteriormente sería la Declaración de Santiago Sobre Principios Migratorios, que finalmente fue suscrita por la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR en una reunión extraordinaria que se realizó en Santiago de Chile el 7 de mayo de 2004. Este documento evidencia la postura del bloque regional en materia migratoria, resaltando el necesario respeto a los Derechos Humanos de los migrantes y el aporte al desarrollo económico, cultural y social que implican las migraciones.

La llegada al poder de los gobiernos progresistas en los países del MERCOSUR significó un cambio de rumbo no solamente al interior de los Estados, sino también en la forma de entender al

MERCOSUR, ya que se abandonó la idea de que era un bloque regional de carácter puramente económico que fue promovida hasta ese momento. El MERCOSUR se fue definiendo como un espacio estratégico, inclusivo, democrático, plural, equitativo y se asentó bajo el paradigma de los derechos humanos. Esto derivó, entre otras cosas, en la aprobación de la “Declaración de Principios del MERCOSUR Social”, en el año 2007.

Finalmente, en el 2010, el Consejo del MERCOSUR aprobó la creación de un “Estatuto de Ciudadanía MERCOSUR”, y para esto elaboró un Plan de Acción, el que debería estar implementado para el año 2021 (trigésimo aniversario de la celebración del Tratado de Asunción¹⁷), con el objetivo que éste se realice sobre la base de la política de libre circulación y bajo los estándares de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

El Estatuto de Ciudadanía promueve la libre circulación de personas en todas sus fronteras. En ese contexto, sus objetivos se relacionan con la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. Es decir, que se intenta lograr un marco normativo regional, donde las acciones estén encaminadas a lograr condiciones de igualdad de acceso al trabajo, a la salud, y a la educación en el ámbito del MERCOSUR.

Los gobiernos de la región decidieron también fortalecer la dimensión social de la integración, y de esa forma se concretó el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). Esta iniciativa fue impulsada por los Presidentes durante la Cumbre de Córdoba, en el año 2006; posteriormente, se fue delineando la idea durante la cumbre de Foz de Iguazú en el año 2010, y finalmente fue aprobada por el Consejo del Mercado Común en junio de 2011.

¹⁷ Cabe destacar que si bien se avanzó en algunas cuestiones vinculadas al Estatuto de ciudadanía, aún no se ha logrado su total implementación al 2021.

Entre los órganos creados se destacan el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), fundado en 2007, y el Instituto Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH), instaurado en 2008, que tiene como misión “fortalecer los Derechos Humanos como un eje Fundamental de la identidad e integración regional mediante la cooperación y coordinación de políticas públicas”¹⁸.

El PEAS se constituyó como una guía para los países miembros del bloque, y en él se fueron delineando las prioridades a nivel social y en materia de políticas públicas para la región. Se puede señalar que está constituido por 10 Ejes fundamentales, con 26 Directrices Estratégicas y con 101 Objetivos prioritarios. Entre los 10 Ejes principales, se incluyen las siguientes temáticas: 1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; 2) Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género; 3) Universalizar la salud pública; 4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; 5) Valorizar y promover la diversidad cultural; 6) Garantizar la inclusión productiva; 7) Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; 8) Promover la sustentabilidad ambiental; 9) Asegurar el diálogo social; y 10) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y el financiamiento de políticas sociales¹⁹.

b) Los flujos migratorios dentro del bloque

Como se dijo con anterioridad, América del Sur es una región de origen, destino y tránsito de migrantes, que ha ido variando con los años en relación a la dirección que han tomado estas migraciones, la intensidad que han presentado y la composición de las mismas. A su vez, una de las principales características de esta migración, es que la población migrante proveniente de la

¹⁸ IPPDH, Disponible en <https://www.ippdh.mercosur.int/mision-y-vision/> Consultado el 28/07/2020

¹⁹ Programa Mercosur Social y Solidario, noviembre de 2016. Disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/185238> Consultado el 27/07/2020

región es proporcionalmente más importante que la población migrante extra regional. Es decir, que la migración hacia países de Sudamérica sigue siendo un fenómeno intrarregional, donde predominan los migrantes de otros países del Cono Sur. Y esta situación, también se ve facilitada por los procesos de integración que existen en la región y que tienen entre sus objetivos la libre circulación de personas.

La migración entre los países miembros de bloques de integración regional, como pueden ser el MERCOSUR, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Comunidad del Caribe (CARICOM), representa la mayor parte de la inmigración total. En general, entre los países miembros de los bloques de integración regional, suelen establecerse acuerdos que generalmente incluyen disposiciones para facilitar el movimiento y la circulación de personas o trabajadores de países miembros o asociados a dichos bloques. De los seis bloques de integración regional, en cuatro de ellos la mayor parte de la migración proviene de otro país miembro.

Las excepciones se dan en la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico, donde alrededor de un tercio de la inmigración es originaria de otro país signatario del acuerdo y alrededor del 55% proviene de países del MERCOSUR. Éste es el bloque donde se producen la mayor cantidad de movimientos intrarregionales, ya que cerca de tres cuartos de la inmigración intra-hemisférica se origina en un país miembro del MERCOSUR. En el año 2015, se registró un aumento del 13% de la migración en la región del MERCOSUR, en comparación con la registrada en 2010 (SICREMI, 2017).

En igual sentido, los Acuerdos de Residencia aprobados por el MERCOSUR han fomentado la migración laboral intrarregional y, a su vez, han reducido la migración irregular dentro de la región. Como se mencionó, estos acuerdos permiten a los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR residir y trabajar en los Estados miembros por periodos de dos años, siempre que no tengan

antecedentes penales y puedan demostrar su nacionalidad. En virtud de dichos acuerdos, muchos migrantes trabajadores de sectores como los de la agricultura y el servicio doméstico, que representan la mayor parte de los trabajadores migrantes en América del Sur, pueden circular y trabajar libremente dentro de la región (OIM, 2019).

b) 1. Argentina: el destino preferido de la migración dentro del MERCOSUR

Argentina se constituyó en el gran polo de atracción de migrantes, y con los años comenzó a recibir gran cantidad de población de países fronterizos y/o cercanos. Ya para principios del siglo XX había gran cantidad de migrantes de países limítrofes (Chile, Paraguay, Bolivia, Brasil y Uruguay), habiéndose contabilizado más de 200.000 en el censo de 1914. Sin embargo, para este país, estos migrantes representaban entre un 2% y un 3% de la población total (Pellegrino, 2009).

El ingreso de inmigrantes de origen europeo generó un importante impacto en la sociedad Argentina y colocó en segundo plano la presencia de inmigrantes de los países limítrofes; pero, aun así, debe tenerse en cuenta que en el último medio siglo los migrantes originarios de países fronterizos y miembros del MERCOSUR han ido incrementado su proporción con respecto al total de inmigrantes.

La inmigración paraguaya es la más llamativa: aumentó a mitad del siglo XX, pero luego tuvo un estancamiento en las décadas de 1980-1990, recuperándose en el periodo 1990-2001. Un gran número de paraguayos llegó a la Argentina en las décadas de 1940 y 1950, producto de la guerra civil (1946-50) y del golpe militar de 1954, “sumando una corriente integrada por opositores y exiliados políticos al flujo migratorio ya existente” (Pellegrino, 2009, p. 19). A partir de la década de 1970, se inauguran grandes puentes que habilitan la circulación de personas por la vía terrestre (San Ignacio de Loyola en 1971, Tancredo Neves en 1985 y San Roque González en 1991), lo que

modifica la tradicional dinámica de los desplazamientos fluviales mediante lanchas o balsas (OIM, 2019).

En el año 2019, se contabilizaron cerca de 690.948 paraguayos en Argentina, que representaron aproximadamente el 40% del total de la población migrante argentina, convirtiéndose en la mayor comunidad de extranjeros en el país (OIM, 2020). Por su parte, la inmigración de chilenos en Argentina ha sido también una de las corrientes más grandes de la región; sin embargo, en el censo realizado en el año 2001, este lugar fue ocupado por Bolivia.

La dinámica económica de los últimos años y sus consecuencias en el empleo, ha influido directamente en estos flujos. El número de inmigrantes chilenos fue muy alto en la década de 1970, durante la dictadura militar; pero en los últimos años se ha registrado el retorno de ese tipo de emigrantes.

La inmigración boliviana ha sido continua y ha aumentado en los últimos años. Los primeros flujos migratorios se orientaron a las regiones próximas a la frontera entre ambos países y luego se van dirigiendo a las grandes urbes, fundamentalmente al Área Metropolitana de Buenos Aires. Para el año 2019, los migrantes bolivianos representaron la segunda comunidad de extranjeros en Argentina, con un 24% de los migrantes internacionales totales (SICREMI, 2017).

En otro orden, la inmigración uruguaya fue la más numerosa a fines del siglo XIX y primeras décadas del XX; luego descendió hasta las décadas de 1970 y 1980, cuando volvió a aumentar de manera significativa. Pero el censo de 2001 mostró una baja del número de uruguayos en Argentina y éste se ha convertido en un país secundario como destino de los migrantes uruguayos (Pellegrino, 2009).

En relación a la emigración, ésta se da principalmente a países desarrollados, fuera de la región. En la década de 1960, los emigrantes iban direccionados principalmente a Estados Unidos y

Canadá. La emigración argentina aumentó en la década del 1970, producto del golpe de Estado de 1976, y se diversificó hacia destinos europeos, siendo España el principal país de destino.

En 2015, los flujos de emigración de argentinos representaron casi un tercio de los flujos inmigratorios recibidos y han ido aumentando, con un incremento de 31% entre 2012 y 2015. Los principales países receptores fueron Estados Unidos (26%), España (10%), Brasil (10%) y Chile (9%). Los flujos emigratorios de argentinos a Chile han aumentado 35%, gracias al acuerdo del MERCOSUR (OIM, 2019).

De todas formas, como se señaló, el saldo sigue siendo positivo y en Argentina la inmigración supera a la emigración. La inmigración desde los países de la región ha continuado creciendo a un ritmo moderado y, en la actualidad, la mayor parte de los migrantes no sólo del MERCOSUR, sino que también de la región sudamericana, se encuentran en Argentina; República que se constituyó en el 2019 en el país con mayores cifras de migrantes procedentes de la región de América del Sur.

b) 2. Venezuela: el segundo país con mayor cantidad de migrantes.

La República Bolivariana de Venezuela es el segundo país con la mayor cifra de migrantes procedentes de la región en América del Sur en el año 2019, después de Argentina; pero el mayor grupo migrantes internacionales de dicho país no proceden de un país del MERCOSUR ni de sus asociados, sino de Colombia, que por su cercanía geográfica sumada al corredor migratorio que se ha formado con los años, producto de la acumulación de movimientos migratorios entre esos dos países, se ha convertido en el principal proveedor de migrantes de Venezuela. A pesar de que Venezuela históricamente fue un país receptor de migrantes, las turbulencias políticas y económicas han dado lugar a una gran crisis humanitaria, generando el desplazamiento de millones de personas.

Para finales del año 2018, había más de 3 millones de venezolanos desplazados en distintas partes del mundo y, para mediados de 2019, esta cifra había aumentado a 4 millones. La gran mayoría de estas personas se encontraban en países vecinos, como Colombia, Perú, Ecuador, la Argentina, Chile y Brasil. La población de migrantes venezolanos más grande se encontraba en Colombia y el Perú, que contaban con más de 1 millón y 500.000 migrantes, respectivamente (OIM, 2019).

Con la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, los ciudadanos de ese país que emigran debido a un deterioro de las condiciones económicas y políticas, en principio, no podrían acogerse a los permisos del MERCOSUR. Sin embargo, Argentina, Bolivia y Uruguay han continuado otorgando permisos de MERCOSUR a los venezolanos, así como también Perú ha renovado los permisos MERCOSUR de las personas que les habían sido otorgados antes de la suspensión (SICREMI, 2017).

Además de la crisis económica, Venezuela está experimentando un deterioro de la situación política y un incremento de los delitos violentos, que a su vez obligan a las personas a buscar protección internacional en otros países. Por ejemplo, las solicitudes de asilo presentadas por venezolanos a su llegada a los Estados Unidos de América sumaban casi 28.000 al final de junio de 2018 (OIM, 2019).

Según los datos proporcionados por ACNUR, se contabilizan más de 4,7 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela por diferentes partes del mundo, más de 760.00 solicitantes de asilo y cerca de 2 millones personas viviendo bajo otras formas legales de estadía en América²⁰.

b) 3. El caso de Brasil

²⁰ ACNUR, disponible en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> Consultado el 19/07/2020.

Brasil, así como algunos países del MERCOSUR, se constituyó históricamente con la contribución de grandes flujos migratorios internacionales, que fueron apoyados por el gobierno hasta aproximadamente la Segunda Guerra. Tal como ocurrió, por ejemplo, con el caso de Argentina, en esta época las políticas migratorias estaban dirigidas a los migrantes europeos para el mercado de trabajo y para áreas de colonización, promoviendo la “europeización”.

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, la inmigración dejó de tener, para Brasil, el peso demográfico y económico que tuviera en el período anterior. Las políticas de Estado no apostaban más a la venida de inmigrantes como estrategia de desarrollo o de atención a las prioridades de la economía nacional (Póvoa Neto y Sprandel, 2010).

En las últimas décadas del siglo XX, comenzó a observarse un crecimiento de comunidades de latinoamericanos en las grandes ciudades brasileñas. Su volumen es pequeño, tan sólo del 0,1% del total de la población de Brasil (Pellegrino, 2009).

En relación a los migrantes provenientes de los países miembros del MERCOSUR, se caracterizan por tener un nivel educativo relativamente alto, a excepción de la población proveniente de Paraguay, que se encuentra en los sectores más bajos de la estructura laboral y nivel educativo.

Al igual que en Argentina, en Brasil se ha observado un crecimiento de la emigración. Ésta ha seguido dos corrientes principales: en primer lugar, el aumento de campesinos brasileños que amplían sus actividades fuera de fronteras hacia el Paraguay y la emigración hacia los países desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos, Canadá y Japón. Las estimaciones realizadas en Brasil ubican el volumen de la emigración entre 1980 y 1990 en aproximadamente un millón de personas (Pellegrino, 2009).

En el año 2015, Brasil cayó en una recesión, lo que generó desempleo, el cierre de muchas empresas y que el PIB per cápita disminuya en un 4.6%. Esto llevó a que la emigración de brasileños aumente

de manera constante, con un crecimiento de 12% entre 2012 y 2015 (SICREMI, 2017). En el 2019, el vecino país registró 1.027.251 inmigrantes, lo que representó un 0,5% del total de su población; y 1.745.339 emigrantes, que significaron un 0,8% de su población (OIM, 2020). Estas cifras demuestran que, más allá de las cantidades de desplazamientos, porcentualmente, el número de migrantes internacionales para Brasil, resulta prácticamente insignificante.

b) 4. El caso de Paraguay

Los desplazamientos de personas provenientes de la región hacia Paraguay empiezan a ser notables después de la Guerra contra la Triple Alianza (1865-19870). Posterior a este suceso histórico, muchos argentinos y brasileños se instalaron en Paraguay para dedicarse a la agricultura. Pero fue también este hecho uno de los detonantes que provocó que grandes contingentes de paraguayos emigren a países vecinos, principalmente hacia Argentina, escapando de dicho conflicto armado y de la crisis económica y política que trajo consigo (Souchaud, 2010). Así, la emigración se convirtió en una característica estructural, que se fue sosteniendo con el paso de los años y que genera que una gran parte de la población se encuentre viviendo fuera del país.

Hasta la década de 1990, la emigración se orientaba casi exclusivamente hacia Argentina y, en menor medida, hacia Brasil. En los últimos años los migrantes paraguayos se han integrado a las corrientes de latinoamericanos que emigran a los países desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos y España. Hechos concretos, como fueron la construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, en las fronteras con Brasil y Argentina, implicaron una fuente importante en la creación de empleos y trajo consigo una reorientación del mercado externo hacia Brasil, cambiando el peso relativo de su relación tradicional previa con Argentina (Pellegrino, 2009).

A excepción de los migrantes brasileños, se destaca el caso de los nacidos en Argentina, que forman parte de la contracorriente, consecuencia de muchas décadas de migración a Argentina, que incluye los descendientes de los migrantes nacidos en este país.

Los inmigrantes brasileños en Paraguay son fundamentalmente trabajadores en el sector de la agricultura y con un nivel educativo bajo. Por el contrario, entre los argentinos, más de la mitad son trabajadores calificados. En cuanto al resto –chilenos, uruguayos y bolivianos–, estas migraciones carecen de relevancia, por ser prácticamente nulas y no haber constituido una red migratoria de grandes características.

En la actualidad, el perfil migratorio de Paraguay se sigue definiendo por la emigración. Si bien ésta disminuyó, cerca de un 14% en 2015 en comparación con 2012, más de 100 mil paraguayos buscaron residencia en otro país. Argentina continúa recibiendo el 90% de los emigrantes paraguayos, España el 4% y Brasil el 2% (SICREMI, 2017).

La llegada de inmigrantes al país también bajó en el período 2012-2015. El número de brasileños se redujo a la mitad y la inmigración total hacia Paraguay disminuyó en un 24%. La población extranjera en Paraguay continúa presentando una tendencia decreciente. En Paraguay, los migrantes de los países del MERCOSUR representan alrededor del 80% de la inmigración (SICREMI, 2017).

En el año 2019, Paraguay registró 164.337 inmigrantes, lo que representó un 2,3% del total de su población; y 871.638 emigrantes, que significaron un 12,4% de sus habitantes (OIM, 2020), demostrando la tendencia emigratoria que predomina en este país.

b) 5. El caso de Uruguay

Uruguay, que en su momento fue un importante receptor de inmigración europea, a partir de mediados del siglo XX se convirtió en un expulsor de población. Al igual que Paraguay, tiene un volumen importante de la población residiendo fuera del territorio: cerca del 15% de las personas que nacieron en el país están residiendo fuera del mismo.

Desde los años 60, Uruguay es un país expulsor de personas de su territorio, pero el pico de la emigración uruguaya se dio en la década del 70 y fue provocada por dos motivos: por un lado, la crisis económica; y por el otro, la crisis política con el ascenso de dictaduras militares en toda la región, donde Uruguay no fue la excepción (Taks, 2010). La emigración de uruguayos a países del MERCOSUR, fue una constante histórica durante muchos años: Argentina se constituyó en el principal receptor de población de uruguayos, seguido en menor medida de Brasil.

A pesar del desaceleramiento económico a partir de 2014, la inmigración aumentó más de tres veces en 2015 con respecto al nivel de 2012. Esto se ve reflejado en el máximo histórico de 7.550 personas. Los principales países de origen fueron Argentina (38%), Brasil (16%), la República Bolivariana de Venezuela (12%) y Perú (7%) (SICREMI, 2017).

La emigración de uruguayos aumentó un 17% en 2015 respecto al 2012. Se registraron aumentos destacables hacia Brasil (35%), España (26%) y Argentina (14%), mientras que existió una disminución de emigrantes hacia Estados Unidos (-9.0%). El flujo emigratorio de uruguayos hacia otros países es superior al flujo inmigratorio que el país recibe, lo cual se refleja en un saldo negativo de migración para el período 2010-2015 (SICREMI, 2017).

Según los datos de la OIM, en el año 2019, la inmigración fue de 94.544, lo que representó un 2,7% del total de la población en el país; y la emigración fue de 633.439, un 18,3% de la población (OIM, 2020).

b) 6. Los casos de Chile y Bolivia

Si bien estos países no son miembros plenos del MERCOSUR (Chile es miembro asociado y Bolivia en proceso de adhesión), resulta importante mencionarlos y explicar, aunque sea de forma breve, la migración que tiene lugar en estos territorios por la incidencia en la región y el MERCOSUR, y por la vinculación que presenta con los países miembros del bloque.

Chile es un país que ha tenido históricamente un perfil de emigración. La emigración de chilenos en varios sectores de la frontera argentina ha estado presente desde el siglo XIX, generalmente relacionada con tareas agrícolas.

La crisis política y luego la instalación de la dictadura militar en 1973, impulsaron la emigración de opositores al régimen. Con el crecimiento de la economía chilena, y como consecuencia la estabilidad del empleo en ese país, la emigración se vio reducida. Se ha observado un incremento de la inmigración desde los países vecinos y miembros del MERCOSUR, especialmente de Argentina, Bolivia y Perú.

Históricamente, los emigrantes argentinos constituyeron el contingente más numeroso, caracterizado por su perfil joven y calificado: la edad promedio ronda los 19 años o menos y más de la mitad es mayoritariamente calificada. En la actividad económica, los y las migrantes ocupan los lugares en los niveles altos de la estructura ocupacional. En el caso de los peruanos, que es la segunda colonia establecida en Chile, se destaca la presencia de personas de entre 20 y 40 años, lo que demuestra que se trata fundamentalmente de trabajadores, no acompañados de sus hijos. Las mujeres superan a los hombres, constituyendo el 66% del total (Pellegrino, 2009). Pero con los años, y con el crecimiento económico que presentó este país, el carácter de expulsor de población se fue revirtiendo.

Para el año 2015, la inmigración a Chile aumentó cerca de un 50%, confirmando la tendencia que ha convertido a Chile en un país de destino relevante para los migrantes de América Latina. Allí, las personas que han permanecido uno o dos años en el país con una visa temporal, son elegibles para obtener la residencia permanente. Los cinco principales países de origen de los migrantes que recibieron el derecho de residencia permanente fueron Perú (25%), Bolivia (22%), Colombia (19%), Venezuela (3%) y Haití (2%). La emigración de chilenos aumentó 17% entre 2012 y 2015. Los principales países de destino fueron Estados Unidos (29%), Argentina (17%), España (7%) y Ecuador (7%) (SICREMI, 2017).

En el año 2019, Chile registró 1.201.357 inmigrantes, lo que representó un 6,3% del total de su población; y 650.151 emigrantes, que significaron un 3,4% de su población (OIM, 2020).

Por su parte, Bolivia, al igual que Paraguay, es un país de larga tradición emigratoria, y el destino de sus emigrantes también ha estado muy concentrado en Argentina. Ledo García (2010), señala que, si bien antes de la Segunda Guerra Mundial existió una fuerte migración de ultramar, especialmente de Europa, ésta estuvo relacionada con la explotación de los minerales y los recursos naturales. Una vez que esto se agotó, Bolivia dejó de recibir semejantes flujos migratorios y se constituyó en un país donde predominó la emigración. En la década de 1980, producto de la crisis, los flujos de bolivianos se orientaron en un 73% hacia la República Argentina, configurándose así en el primer país receptor de migración boliviana; el segundo país receptor, con un 9%, es Estados Unidos. Le siguieron Brasil, con un 8%, Chile, con un 4% y Perú, con un 2% aproximadamente.

La inmigración en Bolivia es pequeña, sin que puedan destacarse flujos provenientes de algún país de la región en particular. El cambio fundamental de la situación migratoria de Bolivia es el aumento de emigrantes hacia los países europeos, especialmente España.

En la actualidad, el perfil migratorio de Bolivia sigue caracterizándose por la emigración. En el periodo comprendido entre el 2012-2015, se registraron entre 19 y 27 mil inmigrantes por año, mientras que la emigración de nacionales de Bolivia fue cerca de cinco veces mayor. Argentina sigue siendo el principal país de destino para los bolivianos, significando el 62% de los migrantes bolivianos; pero Chile se ha convertido también en uno de los destinos preferidos por los bolivianos, representando casi el 21% de los flujos totales, mientras que en Brasil los flujos migratorios provenientes de Bolivia se redujeron a la mitad (SICREMI, 2017).

Si bien la inmigración permanente se incrementó cerca de cuatro veces, el nivel permanece muy bajo. Lo que ha influido de manera favorable son los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR, firmados en 2009. Éstos favorecieron la inmigración temporal, ya que ofrecen visas temporales por dos años, después de los cuales la persona puede obtener la residencia permanente. En Bolivia hay cada vez más migrantes del MERCOSUR solicitando la residencia permanente después de haber residido en el país los dos años requeridos antes de poder conseguir dicho estatus. La mayoría de estos inmigrantes son originarios de Brasil y Perú (SICREMI, 2017).

Como podemos concluir una vez que hemos analizado los flujos migratorios en y entre los países del MERCOSUR, las migraciones intrarregionales han ido adquiriendo mayor relevancia con los años. Esto puede ser explicado por las políticas restrictivas de ingreso en países desarrollados, las crisis económicas atravesadas por Estados Unidos y Europa, y por las legislaciones más favorables que hay en la región. En el año 2019, se registraron 160.535 inmigrantes, lo que representó un 1,4% del total de su población; y 878.211 emigrantes, que significaron un 7,6% de sus habitantes (OIM, 2020).

A modo de síntesis, podemos destacar que si bien la región sudamericana, —y más específicamente, la de los países que componen el MERCOSUR y MERCOSUR ampliado—, es un región de origen,

tránsito y destino de migrantes, la principal característica de la región es que los desplazamientos poblacionales siguen siendo un fenómeno intrarregional; situación que se ve facilitada por los procesos de integración regional y sus políticas que apuntan a la libre circulación de personas, y que se analizarán a continuación.

Capítulo 4. Aspectos normativos. Estudio comparativo

En el presente capítulo, analizaremos la diferente normativa adoptada por el MERCOSUR ampliado y por los diferentes países miembros en relación con las migraciones internacionales y/o la libre circulación de personas, para evaluar si han respetado los estándares internacionalmente acordados y si han internalizado las diferentes directivas que se fueron elaborando en el marco del citado proceso de integración regional.

- a) Normativa MERCOSUR vinculada a la libre circulación de personas y a la protección de los derechos humanos de los migrantes

Tal como lo analizamos en el capítulo anterior, el Mercado Común del Sur es el proceso de integración creado en 1991, producto de la suscripción del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al que posteriormente se incorporaron Venezuela –quien se encuentra suspendido en la actualidad– y Bolivia, que está en proceso de adhesión. Además, se incorporaron en calidad de Estados Asociados Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Suriname.

Si bien en un principio su objetivo era puramente económico, esto fue mutando y otras temáticas fueron tratadas en el bloque. Con los años, y a medida que este proceso de integración fue desarrollándose, se ingresó en el terreno de lo social, lo ambiental, lo cultural, entre otras áreas.

El MERCOSUR –como se mencionó anteriormente– posee una naturaleza intergubernamental, no basándose en la idea de la supranacionalidad, lo que significa que más allá de las decisiones que se adopten en el seno del bloque, las que deberán ser adoptadas por consenso, sólo entrarán en vigencia cuando los Estados Partes informen que las mismas se han incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, mediante los procedimientos previstos en la legislación de cada país. Tanto las decisiones del Consejo del Mercado Común como las Resoluciones del Grupo

Mercado Común, que son obligatorias para los Estados, deben ser incorporadas al derecho interno de cada Estado por vía legislativa o administrativa, según corresponda. En este sentido, encontramos un gran desfase entre las normas aprobadas comunitariamente y las internalizadas en cada Estado.

En relación a las primeras normativas relacionadas con los desplazamientos de personas, se destaca el Acuerdo de Recife (1993, modificado en el año 2000) que, si bien no estuvo orientada a la libre circulación de personas, ni tampoco tuvo en cuenta la protección de los derechos humanos de éstas, se ideó para facilitar el comercio y la cooperación entre autoridades fronterizas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En el Mercosur encontramos un amplio reconocimiento de los derechos de las personas que migran dentro del bloque. En diciembre de 2002, los países miembros y asociados aprobaron dos acuerdos relacionados con la movilidad de personas nacionales de los países miembros del Mercosur: el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (RMI N°13/02), que reconoce el derecho a los nacionales de esos Estados a residir en el territorio de los demás países del bloque; y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú (RMI N°14/02). Ambos instrumentos fueron firmados por los seis países en diciembre del 2002, pero no entraron vigencia hasta el año 2009, una vez que el último país, Paraguay, lo ratificó. En virtud de los mismos, cada Estado ha ido adoptando medidas para su implementación interna, aunque cada una a su propio ritmo.

Ambos textos manifiestan la voluntad del bloque “de fortalecer y profundizar el proceso de integración, así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”, sosteniendo “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la

consecución de esos objetivos” y teniendo como objetivo “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional” (MERCOSUR/RMI/ACTA N° 13/02; MERCOSUR/RMI/ACTA N° 14/02).

Estos Acuerdos fijan reglas comunes para que la persona que migra al territorio de otro Estado pueda acceder a la residencia de una forma simplificada. Lo primero que obtendrá será una residencia temporaria por dos años, pudiendo acceder posteriormente a la permanente. En este sentido, van más allá de lo que establece en su artículo 1 el Tratado de Asunción en relación a la libre circulación del trabajo como factor productivo; aquí lo que se facilita es la libre movilidad en todo el territorio del bloque de quienes sean nacionales de un Estado parte.

Estos instrumentos fueron aprobados por Argentina en el año 2004, mediante las Leyes 25.902 y 25.903. Brasil los aprobó por Decreto Legislativo N° 210 del 2004, y el Decreto Legislativo N° 925 de 2005, respectivamente. Uruguay los aprobó de forma conjunta mediante la Ley 17.927, en diciembre de 2005. Bolivia lo ratificó mediante Ley 2831 en 2004 y Chile en noviembre de 2005. El último Estado en ratificarlos fue Paraguay, a través de la Ley 3565 y la Ley 3578, en 2008. Fue recién en el año 2009 que entraron vigencia, por lo que los Estados parte del Mercosur y Asociados gozan del derecho a la movilidad territorial dentro del bloque de integración (Modolo, 2010).

Por otro lado, a través de la Decisión 64/10 en el año 2010, se creó el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, y para esto se elaboró un Plan de Acción para la creación del mismo, con el objetivo que éste se realice sobre la base de la política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos para los nacionales de los Estados partes; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación, y el reconocimiento progresivo de los derechos políticos a los ciudadanos de un Estado Parte (Aguerre & Sampaio, 2016).

Para lograr esos objetivos generales, en el artículo 3 de la Decisión mencionada precedentemente, se indican once sectores que conformarán el Plan de Acción; a saber:

1. Circulación de personas (facilitación del tránsito y la circulación dentro del bloque y simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio y armonización de los documentos migratorios);
2. Fronteras (implementación y ampliación de las áreas de control integrado, revisión del Acuerdo de Recife y acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas);
3. Identificación (armonización de la información para la emisión de documentos de identificación en los Estados Partes del MERCOSUR e inserción de la denominación “MERCOSUR” en las cédulas de identidad nacionales);
4. Documentación y cooperación consular (ampliación de los casos de exoneración de traducción y legalización de documentos y ampliación de los mecanismos de cooperación consular);
5. Trabajo y empleo (revisión de la Declaración y la Comisión Socio-laboral del MERCOSUR, lo cual se realizó en el año 2015; también plantea fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo, el desarrollo de planes regionales en materia de trabajo infantil y en materia de facilitación de la circulación de trabajadores, entre otros);
6. Previsión social (integración de los registros de información previsional y laboral de los Estados Partes y establecimiento de un Programa de Educación Previsional del MERCOSUR);
7. Educación (simplificación de los trámites administrativos para las equivalencias de estudios y títulos de enseñanza superior y creación de un Acuerdo Marco de Movilidad con fines académicos);

8. Transporte (creación de un sistema donde se pueda obtener información sobre vehículos entre los Estados Partes y la Patente MERCOSUR, implementada a partir del año 2013);
9. Comunicaciones (se busca generar acciones destinadas a reducir precios para las comunicaciones entre los países del MERCOSUR);
10. Defensa del consumidor (creación de un Sistema MERCOSUR de Defensa del Consumidor);
11. Derechos políticos (avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR).

En este sentido, en el artículo 7 se dispone que el Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del Mercosur y que el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de “Ciudadano del Mercosur” y forme parte del Tratado de Asunción.

En el año 2017, se produce una actualización del Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía, mediante Decisión N° 32/17, ya que hubo varios cambios a nivel institucional: a los foros que existían hasta el momento (que eran la Reunión de Ministros de Justicia, la Reunión de Ministros del Interior, el Foro Especializado Migratorio y Comisión Técnica No. 2 de Asuntos Aduaneros de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), el Foro de Consulta y Concertación Política y el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consultares) se suma el SGT No. 18 (Bogado Bordazar, 2020).

Finalmente, otra de las medidas de los gobiernos de la región para fortalecer la dimensión social de la integración fue el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), mediante Decisión N° 67/10. Esta iniciativa fue impulsada por los Presidentes durante la Cumbre de Córdoba en el año 2006; posteriormente, se fue delineando la idea durante la cumbre de Foz de Iguazú en 2010, y finalmente fue aprobada por el Consejo del Mercado Común en junio de 2011.

El PEAS está constituido por 10 Ejes fundamentales, con 26 Directrices Estratégicas y con 101 Objetivos prioritarios. Entre los 10 Ejes principales, se incluyen las siguientes temáticas: 1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; 2) Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género; 3) Universalizar la salud pública; 4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; 5) Valorizar y promover la diversidad cultural; 6) Garantizar la inclusión productiva; 7) Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; 8) Promover la sustentabilidad ambiental; 9) Asegurar el diálogo social; 10) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y el financiamiento de políticas sociales.

El tema migratorio está tratado dentro del eje nro. 2, en la directriz 4, de la siguiente manera: “Garantizar que la libre circulación en el Mercosur sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos”. En este sentido, el objetivo prioritario que acompaña esta directriz establece “Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados”.

Entre los órganos creados, se destacan el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), que se constituyó como una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales del MERCOSUR y fue creado por la Decisión del Consejo Mercado Común N° 03/2007. De dicha Decisión se desprende que sus objetivos son: contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje

fundamental en el desarrollo del Mercosur; aportar a la superación de las asimetrías entre los países miembros del bloque; prestar colaboración en el diseño de políticas sociales regionales; promover mecanismos de cooperación horizontal; entre otros.

También se destaca el Instituto Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH), creado en 2008, que tiene como misión “fortalecer los Derechos Humanos como un eje Fundamental de la identidad e integración regional mediante la cooperación y coordinación de políticas públicas”²¹.

b) La legislación adoptada por Argentina

Hasta el año 2003, Argentina se rigió por la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley N° 23.439), también conocida como “Ley Videla”, que fue sancionada durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) y tenía un carácter claramente restrictivo, donde las migraciones eran vistas exclusivamente desde una óptica policial. Esta ley, así como también el Proceso de Reorganización Nacional, que no fue otra cosa que una dictadura militar, se basaba en la Doctrina de Seguridad Nacional instaurada en ese momento, fijando un sistema de control y sanción a los migrantes que habitaban el suelo argentino.

Como señala Lelio Mármora (2004), la ley 23.439 redujo los derechos del migrante, habilitando la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de lugares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares; obligando a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país. Así, a este grupo vulnerable se les restringió el acceso a la salud, educación y trabajo, limitándoles las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que querían hacerlo una vez instalados en el país.

²¹ IPPDH, Disponible en <https://www.ippdh.mercosur.int/mision-y-vision/> Consultado el 28/07/2020

Durante la presidencia del Raúl Alfonsín, Carlos S. Menem y Fernando de la Rúa, todos gobiernos democráticos, la Ley N° 23.439 se mantuvo vigente, lo que generó muchísimos migrantes en condiciones de irregularidad. Durante muchos años, el país recurrió a las amnistías, que, si bien solucionaban el problema de la irregularidad en el momento, no lo erradicaban de raíz; ya que no analizaba los motivos que llevaban a la irregularidad de tantos migrantes.

Esto mostraba una realidad claramente contradictoria: por un lado, estaba vigente la mencionada ley, con su carácter restrictivo; y por el otro, las amnistías aprobadas. La primera amnistía se dictó en la década de los '80, durante la presidencia de Alfonsín; y la segunda, en la década de los '90, durante el gobierno del presidente Carlos Menem.

Como señala Lelio Mármora (2002, p. 289), en relación con el tema de las amnistías:

Éstas políticas han dado lugar al fenómeno del “migrante ilegal”, a raíz del cual muchos Estados han tenido que recurrir a las llamadas amnistías migratorias, que permitieron la regularización de millones de estos inmigrantes en las últimas décadas. Estas amnistías que evidencian la falta de gobernabilidad policial sobre el fenómeno, se presentan como de excepción cuando, en realidad, se han transformado en recurrentes en la mayoría de los países receptores.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner, la política migratoria que se venía sosteniendo en el país dio un giro de 180 grados, dejando atrás sus características de restricción, discriminación y selectividad. El 20 de enero del año 2004 se promulgó la nueva Ley de Migraciones N° 25.871, que fue reglamentada en el año 2010, mediante Decreto Reglamentario N°616/2010. Allí se dispuso que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente del Ministerio del Interior, fuera el organismo de aplicación de dicha legislación.

No se puede dejar de mencionar que la ley tardó seis años en reglamentarse, lo que se tradujo en que, durante esos años, muchas veces la ley no se aplique, algunas veces por desconocimiento, y muchas otras bajo la excusa de no estar reglamentada. El texto del decreto reglamentario fue elaborado por una Comisión asesora conformada por el Poder Ejecutivo con organizaciones de derechos humanos, de Naciones Unidas (el ACNUR y la OIM) y religiosas (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos).

El nuevo texto y su decreto reglamentario se muestran innovadores en la materia, están enfocados en los derechos humanos de las personas migrantes y siguen la línea de las convenciones internacionales. La nueva normativa es la primera en la región en reconocer y garantizar el derecho esencial e inalienable de las personas a migrar, en base a los principios de igualdad y universalidad (artículo 4). Es clara en relación a la consagración del derecho humano a migrar, dejando atrás la discusión jurídica sobre si la migración es un derecho o no, o si el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que proclama que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, está referido al derecho a migrar (Ceriani Cernadas, 2004).

Al ser considerado un derecho, el derecho a migrar comparte las características de los derechos humanos: inherencia, universalidad, irreversibilidad, irrevocabilidad, entre otros, y pone en manos del Estado la obligación de respetarlo y hacerlo cumplir, como todo derecho humano.

En relación a otros derechos consagrados, el artículo 6 de la normativa hace hincapié en la integración cultural, social y laboral de los migrantes, garantizando la igualdad de trato en el acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, cualquiera sea la situación migratoria, aun para aquellos en situación irregular.

En el caso de la salud y la educación, los artículos 7 y 8 de la ley les impone a docentes y médicos que brinden orientación y asesoramiento a los migrantes en sus trámites de regularización; a diferencia de la derogada ley de migraciones, que no sólo negaba estos derechos, sino que imponía la obligación a los profesionales de la salud y la educación de denunciar ante las autoridades a los migrantes en situación irregular.

Con relación a los derechos laborales, la nueva normativa deja en claro que éstos deben ser respetados, aun cuando el inmigrante se encuentre en situación irregular. En este sentido, el artículo 23 inc.a) de la ley define al trabajador migrante como aquel que:

ingrese al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lícita, remunerada, con autorización para permanecer en el país por un máximo de tres (3) años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples, con permiso para trabajar bajo relación de dependencia.

El Decreto reglamentario de la Ley de Migraciones mejoró la regulación en este tema, ya que incorporó un concepto más amplio y acorde a lo establecido por la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En su artículo 23 inc. a), reconoció diversas formas de ocupación de los trabajadores migrantes, y no solamente quienes se encuentren en relación de dependencia o que puedan acreditar un precontrato por escrito, tal como exige la normativa.

Pero la situación es diferente para los migrantes en situación irregular: en virtud del artículo 53 de la ley, se les prohíbe desarrollar actividades lucrativas o remuneradas. En este sentido, el artículo 16 de la misma normativa, desalienta la contratación laboral en el territorio nacional de dichos

migrantes, y deja en manos del Estado Nacional la posibilidad de imponer sanciones a los empleadores, sin coartar los derechos de los trabajadores migrantes en relación a su empleo.

La ley también contempla en su articulado el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, estableciendo que la Dirección Nacional de Migraciones solo podrá disponer una orden de expulsión, luego de haber intimado a la persona a regularizar su situación, y que la detención solo puede ser dictada por un juez competente y mediante resolución fundada (artículos 61 y 70). Otro derecho contemplado es el derecho a la reunificación familiar para las personas migrantes respecto de sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes (artículo 10).

Por otro lado, la nueva normativa prioriza la regularización migratoria, estableciendo un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad. Esto demuestra la intención del Estado de atender a la principal problemática migratoria en el país: la situación de ilegalidad en la cual se encuentran una gran cantidad de migrantes, principalmente los procedentes de la región (Giustiniani, 2004).

Podemos concluir que la ley 25.871 se destaca por mostrar una clara orientación al respeto de los derechos humanos e integración del migrante a la sociedad argentina, y esto se completa con la reglamentación de la ley, la que redujo el margen de discrecionalidad administrativa para rechazar el ingreso de personas; ya que se incorporaron criterios migratorios que no estaban previstos en la ley, en virtud de la ratificación por parte del Estado Argentino de la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias en el año 2007, así como también se reiteró que la retención judicial de migrantes debe ser excepcional, entre otras cosas. La ratificación de la Convención y la reglamentación de la ley completaron un cuadro normativo establecido por herramientas

preexistentes, para asegurar una mejor y mayor protección de los derechos de los migrantes (Morales, 2012).

Un último avance en esta misma dirección es la implementación del Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria destinado a los ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del Mercado Común del Sur, más conocido como “Programa Patria Grande”, creado e implementado por el Poder Ejecutivo mediante los decretos número 836/2004 y 578/2005.

A través de este programa, las personas provenientes de países miembros del Mercosur y países asociados, pueden obtener –con menos requisitos que los exigidos a un migrante extra Mercosur–, una radicación temporaria por el plazo de dos años. El Programa “Patria Grande” se presenta como una de las principales políticas públicas destinadas a contrarrestar las consecuencias que resultaron de la aplicación de la anterior normativa; y a su vez, pone en práctica la lógica de la nacionalidad Mercosur, con lo que se demuestra el compromiso del Estado Argentino con el bloque de integración regional (OIM, 2012).

En este sentido, se destaca la iniciativa de quien fuera Presidente en el año 2008–Cristina Fernández de Kirchner–, quien mediante Decreto Presidencial N° 1755, creó la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; con el objetivo de promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, especialmente aquellos grupos que estén en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los migrantes.

Finalmente, si bien no es un análisis que se incluya dentro del lapso temporal que se analiza, ya que el mismo finaliza con el ascenso de los gobiernos de derecha en la región –que comenzó en el año 2016–, no se puede dejar de mencionar que en el año 2017, durante la presidencia de Mauricio Macri, se modificó la ley de migraciones a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17.

Esta medida fue parte de una política de exclusión social que justificó la expulsión de los migrantes, vinculándolos directamente con la comisión de delitos; difamación a partir de la cual se argumentó había que expulsarlos de manera inmediata. Tal como señala Bogado Bordazar (2020, p. 198-199), esto significó:

un retroceso en materia de reconocimiento de derechos tanto a nivel nacional y regional. El DNU no solo modificó plazos y procedimientos administrativos en referencia a los migrantes que residen en Argentina, sino que cambió aspectos de la política nacional que habían sido innovadores a nivel regional y que habían sido consensuados con todos los sectores involucrados a nivel interno. En este sentido, se reelaboraron aspectos de la política migratoria identificándola con una política de “seguridad”, lo cual podrá impactar negativamente en el modelo de integración/inserción social del migrantes.

En marzo del 2021, con un nuevo gobierno encabezado por Alberto Fernández, dicho Decreto fue derogado (a través del Decreto 138/2021), restituyéndose la vigencia de las normas que habían sido modificadas, sustituidas o derogadas por el citado instrumento; con el fin de adecuar inmediatamente el derecho interno en materia de migrantes a los criterios internacionales en la materia.

c) La legislación adoptada por Uruguay

De manera similar que Argentina, Uruguay sancionó la Ley de Migración N° 18.250 en el año 2008, modificando así su legislación migratoria y con ello varios aspectos de su política, ya que la misma no resultaba acorde a la realidad del país ni de la región. Hasta ese año, Uruguay se rigió por diversas leyes migratorias, como la ley N° 2.096, de 19 de junio de 1890, que fue inspirada en

la Ley Avellaneda; una ley que rigió en Argentina y que presentaba carácter restrictivo, discriminatorio y selectivo, ya que estaba pensada de forma exclusiva para la inmigración europea. A esta ley le sucedieron las leyes N° 8.868 de 1932 y la N° 9.604, de 1936, con similares características que su predecesora, pero con la diferencia de que estos cambios fueron dados por el contexto económico y político.

Los organismos encargados de llevar adelante la política migratoria en Uruguay son el Ministerio de Relaciones Exteriores (para los casos de otorgamiento y tramitación de visas permanentes a familiares de uruguayos extranjeros y nacionales del Mercosur y asociados) y la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, para los demás casos (países extra Mercosur y residencias temporarias) (Bogado Bordazar, 2020).

El artículo 1 de la normativa uruguaya, contiene los principios generales, y establece que:

El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como también a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición (Ley N° 18.250).

Tal como la ley argentina, la uruguaya reconoce el derecho humano a migrar, como un derecho inalienable e independiente de la situación migratoria del migrante. Si bien en la ley argentina los derechos humanos reconocidos a los migrantes se encuentran dispersos a lo largo de los diferentes artículos, en este artículo se reconocen como principios generales el derecho de reunificación

familiar, al debido proceso, al acceso a la justicia y la igualdad de derechos. También se menciona la igualdad de derechos en relación a los nacionales, y esto es coincidente con lo establecido en el artículo 7, que dispone que aquellos migrantes que ingresen y permanezcan en Uruguay de forma regular, gozan del derecho a la igualdad de trato con el nacional. La legislación argentina también reconoce la igualdad de trato a los migrantes que estén en el país en forma regular (art. 5).

Tal como lo establece el art. 1, Uruguay reconoce el derecho de reunificación familiar de las personas migrantes con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, en su art. 10. Cabe destacar que esta normativa es más amplia que la Argentina al incluir a los concubinos.

En materia de salud y acceso a la justicia, la norma dispone que la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud, debiendo las autoridades de dichos centros asesorar y ayudar a los migrantes que ostenten situación irregular con la información que posibilite su regularización (art. 9).

Por otra parte, en relación con la educación, la ley uruguaya en su art. 11 establece que, con independencia de la situación migratoria de sus padres, los hijos de las personas migrantes gozan del derecho a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales, ya sea en instituciones de enseñanza pública o privada. Como en área sanitaria, en caso de que se detecte la irregularidad migratoria, las autoridades de estos centros deben brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país.

Los artículos 12, 13 y 14 consagran una serie de derechos: a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su

condición migratoria; a la integración sociocultural y el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares.

En relación a los derechos laborales, la normativa establece que los migrantes tendrán igualdad de trato que los nacionales cuando desarrollen una actividad laboral y, en este sentido, el Estado velará para que se respeten sus derechos laborales. Es el artículo 19 el que habilita a los migrantes que estén en situación regular a realizar actividades laborales por cuenta ajena o propia, y el art. 22 el que prohíbe contratar a personas extranjeras que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional

Por otro lado, independientemente de los derechos que se reconocen en la normativa citada a los migrantes, ésta describe causales de rechazo para el ingreso al país: la falta de documentación requerida para el ingreso; haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo que constituyan genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad o cualquier acto violatorio de los derechos humanos establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país; haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso al país y la medida no haya sido revocada; haber sido objeto de condena por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas en el país o fuera de él; haber intentado ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio; entre otras (Bogado Bordazar, 2020).

d) La legislación adoptada por Brasil

Hasta el año 2017, Brasil se regía por la Ley de Migración N° 6.815 del año 1980, conocida como “Estatuto do Estrangeiro”. Esta ley, así como la de Argentina y Uruguay de esos años, aborda el tema de la migración desde una perspectiva de seguridad y de forma extremadamente

discriminatoria. Su artículo 2, establecía que se tendría en cuenta principalmente la seguridad nacional, la organización institucional, los intereses políticos, socioeconómicos y culturales de Brasil, así como la defensa del trabajador nacional; y en su artículo 3, se supeditaba la prórroga de la visa otorgada a los intereses nacionales, dejando en evidencia que la migración se abordaba desde una perspectiva de seguridad.

Pero en el año 2013, en el marco de la Conferencia sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR) y el Foro Social Mundial sobre Migraciones, entre otros, se presentó el Proyecto de Ley N° 288, que dio lugar a la nueva Ley de Migración N° 13.445, sancionada finalmente el 24 de mayo de 2017 y encargada de derogar el Estatuto de Extranjería. Dicha normativa establece los principios y lineamientos de la nueva política migratoria de Brasil, entre los que se destacan la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, el repudio y la prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier otra forma de discriminación. También reconoce a la migración y el desarrollo humano en el lugar de origen, como derechos inalienables de todas las personas.

En esta misma línea en la citada Ley, se establece, en su artículo 3, la no criminalización y la no discriminación de los migrantes, el derecho a la reagrupación familiar, la igualdad de trato y oportunidades para los migrantes y sus familias, entre otros derechos, como educación, asistencia jurídica pública integral, el derecho al trabajo, a la vivienda y a la seguridad social, sin discriminación por nacionalidad o condición migratoria, en el art. 4.

En igual sentido, se habla de fortalecer la integración económica, política, social y cultural de América Latina, a través de la creación de espacios de ciudadanía y libre circulación de personas, cooperación con los diferentes Estados de origen, tránsito y destino de los migrantes, así como el desarrollo de las regiones fronterizas; a fin de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos y, finalmente, el firme rechazo a prácticas de expulsión o deportación colectiva. Por otro

lado, en su artículo 109, la ley también prevé procedimientos para la regularización documental. Si bien esto es algo para destacar, queda en evidencia que es un trámite sumamente burocrático y que, en caso de incumplimiento, los migrantes serán pasibles de la imposición de multas.

En relación a los derechos laborales, el migrante tiene la posibilidad de conseguir una visa temporal, acompañado de un permiso de trabajo, siempre que acredite una oferta laboral realizada por una persona jurídica que opere en el país, dejando afuera casos de trabajos informales y casos donde el migrante aún no ha conseguido trabajo; situación similar a la que ocurría en Argentina antes de la reglamentación de dicha normativa. Este requisito no aplica en los casos en los que el migrante demuestre título de educación superior o equivalente, generando una situación de discriminación en detrimento de los migrantes con baja educación o ninguna calificación profesional.

El Decreto N° 9.199/2017, que tiene como objetivo la reglamentación de la Ley N° 13.445/2017, implica un recrudescimiento en relación al reconocimiento de los Derechos Humanos de los migrantes que implicó la nueva Ley de Migración. Esto es vidente a través del uso, en el Decreto Reglamentario, de la expresión “inmigrante ilegal”, en el art. 172. Los adjetivos “ilegal” o “clandestino” objetivan al migrante, colocando el texto del art. 172 del Decreto contra la recomendación de la Naciones Unidas (ONU), que desde la década de 1970 aboga por el uso de las expresiones "indocumentado" o "irregular".

Así, tal como señala Bogado Bordazar (2020), se puede destacar de la nueva normativa el hecho de que se hizo hincapié en la “integración fronteriza”; y, en este sentido, aspirando al desarrollo de dichas regiones, se prevé la autorización especial para realizar “actos de vida civil” para las personas que habitan dichas zonas, que, por las características geográficas de Brasil, son muchas. Por otro lado, en su artículo 77, la nueva normativa, al igual que la Argentina, contempla normas

de protección del brasileño en el exterior como la protección y prestación de asistencia consular por medio de las representaciones de Brasil en el exterior, la promoción de condiciones de vida digna, promoción de estudios e investigaciones sobre emigrantes y comunidades de brasileños en el exterior, para apoyar la formulación de políticas públicas, entre otras.

Los órganos encargados de la elaboración y aplicación de la política migratoria en Brasil son el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), órgano bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Empleo, y el Ministerio de Justicia (MOJ).

Sin perjuicio de lo mencionado, hay que destacar algunas cuestiones en relación con la política migratoria brasilera: por un lado, este país aún no aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), y por el otro, la ley de migraciones, a diferencia de la argentina y la uruguayana, no hace referencia a la política migratoria regional, ni a los citados acuerdos de Residencia, a pesar de su ratificación (Bogado Bordazar, 2020).

Además del retroceso que implicó el Decreto Reglamentario de Ley N° 13.445 en el reconocimiento de derechos para los migrantes, también hay que mencionar, tal como sucedió en Argentina, que después de las elecciones de 2018, donde resultó electo Presidente Jair Bolsonaro, podemos observar el tratamiento de cuestiones relacionadas con la migración desde una lógica más autoritaria, poniendo en duda la vigencia de la citada normativa. Esto queda muy claro a partir de la ruptura de Brasil con el “Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular” de la ONU, a principios de 2019, poco después de la toma de posesión del presidente Jair Bolsonaro; quien, en el estatus de diputado federal, como se muestra arriba, siempre ha presentado una fuerte oposición a la Ley N° 13.445, utilizando discursos xenófobos en relación a los migrantes.

e) La legislación adoptada por Paraguay

Paraguay, país que se ha caracterizado históricamente por ser expulsor de población, sigue rigiéndose por la Ley 978 “De Migraciones”, que data del año 1996, y que –como todas las leyes que regularon las migraciones en aquella época–, presenta carácter restrictivo en el reconocimiento de derechos.

La citada normativa, explicita en su artículo 2° su orientación económica, ya que se promueve la inmigración calificada que sea favorable al desarrollo del país, dejando en claro que esto no debe comprometer al trabajador nacional. También brinda preferencia a quienes posean capital a fines de que puedan desarrollar pequeñas y medianas empresas, siempre que sea de interés de las autoridades nacionales. Y, finalmente, discrimina favorablemente a los agricultores destinados a proyectos de colonización en áreas determinadas por el Estado. El mismo artículo apunta a fomentar el retorno de paraguayos emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales; y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país, dejando en claro el corte elitista de la normativa.

Así como el artículo 2 realiza una discriminación positiva, dejando en evidencia el tipo de migrantes que Paraguay desea atraer a sus tierras, el artículo 6 hace lo suyo, al indicar qué migrantes no serán admitidos: aquellos con enfermedades infectocontagiosas, transmisibles o mentales que puedan afectar a la salud pública; aquellos que presenten defectos físicos o psíquicos, ya sean congénitos o adquiridos, o una enfermedad crónica, que lo imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio o industria; aquellos condenados por delitos dolosos con más de 2 años prisión o que posean antecedentes penales; aquellos que ejerzan la prostitución o trafiquen drogas, quienes no posean profesión u oficio o practiquen la vagancia, mendicidad, ebriedad y quienes ya hayan sido expulsados.

Además, en sus artículos 62 y 63, la ley migratoria prohíbe trabajar, ya sea por cuenta propia o ajena, en relación de dependencia o no, y dar trabajo a los extranjeros que residan “ilegalmente” en el país. También se prohíbe a los dueños, administradores o encargados de hoteles, pensiones o negocios similares, dar alojamiento a los extranjeros que presenten esa condición. Finalmente, en concordancia con lo expuesto, el artículo 81° estipula que la entrada y permanencia “clandestina o ilegal” es causal de expulsión.

La autoridad encargada de aplicar la Ley de Migraciones es la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, y entre sus funciones se encuentran las del otorgamiento de residencias temporales o permanentes; vigilancia y control del registro de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros; y disponer la ejecución de procesos inherentes a la regularización de la situación migratoria de los migrantes irregulares cuando así corresponda (Bogado Bordazar, 2020).

De igual forma que otros países de la región, Paraguay se vio en la necesidad de dar un giro y comenzó a redefinir su política migratoria. Si bien la normativa analizada sigue vigente en la actualidad (2021), a partir del año 2014, se comenzó a trabajar en varios proyectos para avanzar con una reforma legislativa, con el apoyo de la OIM. Más allá de que la reformulación legislativa finalmente se apruebe, se pueden mencionar algunas situaciones que demuestran el interés del Estado paraguayo en *aggiornarse* a los cambios que trajeron en nuevo milenio: en este sentido, se puede mencionar que en el año 2008 ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, y en el año 2011, los Acuerdos de Residencia del Mercosur.

Paraguay ha sido el último de los países integrantes del Mercosur en ratificar e integrar en su derecho interno el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur.

Sin perjuicio de ello, y con la finalidad de atender una realidad desatendida durante muchos años, con el fin de regularizar la situación de muchos migrantes, Paraguay ha llevado a cabo jornadas de regularización, para migrantes de países del Mercosur que residen y/o estudian en Paraguay de manera irregular (Bogado Bordazar, 2020).

En el año 2015, con el apoyo técnico de organizaciones de la sociedad civil y de la OIM, el Estado paraguayo aprobó formalmente la “Política Nacional de Migraciones”, mediante Decreto N° 4.483 de 2015. En ella se estableció el respeto a los derechos humanos, y la gobernabilidad migratoria, así como reconoce como derechos fundamentales el derecho a no migrar y el derecho a migrar. Para llevar adelante la nueva política de migraciones, basada en los derechos humanos, el Estado paraguayo debe llevar adelante la modificación legislativa de la normativa migratoria vigente, para adaptarla en base a los principios de protección de los derechos humanos; además, reformar y adecuar la DGM; mejorar la información, datos e investigación vinculada a la migración; prevenir y combatir delitos asociados al movimiento fronterizo, como la trata y tráfico de personas; dar mayor transparencia a la gestión pública de las migraciones; buscar la inserción de Paraguay en ámbitos especializados regionales e internacionales sobre migraciones (Santi, 2020).

Si bien Paraguay está en camino a modificar su política migratoria, siguiendo las tendencias de otros Estados sudamericanos; en la actualidad, solo se cuenta con proyectos destinados a tal fin. Siguiendo esta línea, se ha incluido la perspectiva de derechos humanos y se ha comenzado a prestar mayor atención a su principal característica como expulsor de población.

f) La legislación adoptada por Bolivia

Bolivia modificó su política migratoria hace muy pocos años. Fue recién el 8 de mayo de 2013, que sanciona la Ley N° 370 de Migración, dejando atrás el decreto supremo N° 24.423 de

noviembre de 1996, mediante el cual se controlaba el movimiento migratorio con una visión restrictiva, selectiva y discriminatoria sobre las migraciones, y muchas veces, también criminalizante. Siguiendo la línea de las políticas migratorias de esta época, también se inscribía en ver las migraciones desde la óptica de la seguridad.

La normativa sancionada en el año 2013, durante la presidencia de Evo Morales, tiene como objetivo principal regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia; y establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad a la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y normas vigentes (art. 1).

En relación a los principios por los que se rige la normativa, el artículo 2 nos dice que serán los establecidos en la Constitución y el respeto irrestricto de los derechos humanos, basándose para esto en vivir bien, en la no discriminación, equidad de género, reciprocidad, soberanía y transparencia.

Entre los derechos reconocidos por el Estado Plurinacional de Bolivia, se destacan: el derecho a la migración, a la salud, derechos sexuales y reproductivos, a un hábitat y vivienda adecuada, al trabajo, a la seguridad social, a los servicios y prestaciones sociales básicas, a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, al acceso a una enseñanza básica y superior, a la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, a la reunificación familiar con sus padres, cónyuges, hijos dependientes o hijos mayores con discapacidad, a pedir y recibir refugio, a la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto, a que se prevenga la violencia de género y situaciones de vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer por su condición de migrante,

entre otros. En este sentido, el artículo 12, que es el artículo que los contempla, aclara que el acceso a estos derechos debe ser en las mismas condiciones que los nacionales.

En relación a los órganos de aplicación, es el Ministerio de Gobierno la autoridad responsable de la formulación y ejecución de las políticas públicas y la planificación en materia de migración. Por otro lado, se pone en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores la coordinación de la política nacional de protección, atención, vinculación y retorno de las bolivianas y los bolivianos en el exterior. También existe el Consejo Nacional de Migración, encargado de la coordinación, cooperación, comunicación e información de las políticas migratorias.

Finalmente, también existe la Dirección General de Migración, cuyas funciones son las de gestionar las políticas públicas migratorias, planes, programas, proyectos y estrategias nacionales migratorias, gestionar el régimen migratorio a nivel nacional, la emisión y control de pasaportes corrientes, coordinar el Registro Nacional de Extranjeros y el Registro Nacional de Arraigos, conceder a favor de las personas refugiadas los documentos de viaje y visa de permanencia indefinida, conceder, anular, cancelar permanencias definitivas o prorrogar las permanencias temporales, entre otras.

g) La legislación adoptada por Venezuela

En Venezuela, en el año 2004, fue promulgada la Ley de Extranjería y Migración (LEM), que derogó a la Ley de Extranjeros del año 1937 y que tiene como objetivo “regular todo lo relativo a la admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso de los extranjeros y extranjeras en el territorio de la República, así como sus derechos y obligaciones” (art. 1).

En relación a los derechos reconocidos por la citada normativa, el art. 13 dispone que:

los extranjeros y extranjeras que se hallen en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes.

Por un lado, se destaca que la excepción mencionada es en relación a los derechos políticos, y por el otro, el artículo mencionado nos remite a los derechos reconocidos en la Constitución; a saber: el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia, el derecho al amparo, el debido proceso, la libertad personal, el derecho a la integridad física, la libertad de culto y religión, la libertad de expresión, entre otros. En este sentido, el artículo 2 de la Ley de Extranjería y Migración, establece que sus disposiciones se aplicarán a los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, independientemente de su condición migratoria (Borges Urrutia, 2012)

El órgano de aplicación de la política migratoria en Venezuela es el Ministerio del Interior y Justicia, cuya función principal es la admisión, ingreso, permanencia, registro, salida y reingreso de los extranjeros y extranjeras. Pero también se complementa con la ayuda de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de la Defensa y del Trabajo, para las diferentes situaciones contempladas en la ley. Como novedad, se destaca que por el art. 28 se crea la Comisión Nacional de Migración, con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en el cumplimiento de las funciones establecidas en la citada Ley.

h) La legislación adoptada por Chile

Hasta este año (2021), Chile era el país con la normativa migratoria más antigua de toda la región. La normativa que regía era Decreto Ley 1.094, de 1975, y a su reglamento, el Decreto Supremo 597 de 1984, dictado en la época de la dictadura militar; por lo tanto, normativa y decreto reglamentario, dejaban en claro que la migración estaba encarada desde la óptica de la seguridad nacional, tal como ocurrió con las legislaciones vistas hasta el momento. Por lo tanto, esta normativa se encargó durante años de regular el ingreso, el egreso, la expulsión y el control de las personas migrantes, dejando totalmente un vacío en torno a la protección de sus derechos humanos. Si bien con el retorno de la democracia se realizaron algunas modificaciones para adaptar dicha normativa a la nueva realidad del país (muchos chilenos volvieron al país), fue recién el 11 de abril de 2021 que Chile promulgó la nueva ley de migraciones, que tardó ocho años en aprobarse; y que si bien se inscribe en la lógica de derechos humanos de las personas migrantes que viene dándose en la región, deja ver su intención de imponer una mayor rigidez fronteriza y control sobre el ingreso y egreso de los migrantes (Barrera, 2021).

La ley, en su título II, regula los principios fundamentales de protección, y comienza poniendo en cabeza del Estado la obligación de proteger y respetar los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria. Además, se establece la libertad de circulación y elección de residencia para toda persona que se encuentre legalmente en el territorio nacional (Art. 3). En el mismo artículo se deja como decisión del Estado la facultad de decidir a quién admitir en su territorio, todo regulado por un procedimiento racional y justo para la aprobación o rechazo de su solicitud, bajo criterio de admisión o rechazo que no sean discriminatorios.

También se garantiza la igualdad ante la ley y la no discriminación de los migrantes, y en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado chileno asume el compromiso de

adoptar todas las medidas y recursos que estén a su alcance para lograr la mayor efectividad posible de los mismos.

En el artículo 4 se enfatiza en el interés superior del niño, niña y adolescente, mediante la adopción de medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el ejercicio y goce de los derechos de los mismos.

Otro de los derechos reconocidos en la normativa, es el de tener un procedimiento migratorio informado, donde accedan a información íntegra, oportuna y eficaz acerca de sus derechos y deberes, los requisitos y procedimientos para su admisión, estadía y egreso del país, y cualquier otra información relevante (art. 5).

También se hace hincapié en la integración e inclusión del migrante, fomentando la interculturalidad, con el objetivo lograr la incorporación y participación de los extranjeros en la realidad social, cultural, política y económica chilena (art. 6). En este sentido, el artículo 8 afirma que la migración contribuye al desarrollo de la sociedad en todas sus dimensiones. El artículo 9 es breve pero conciso al establecer que la migración irregular no constituye delito.

El artículo 7 promueve la migración segura, ordenada y regular, y las acciones tendientes a prevenir, reprimir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

Por su parte, en el artículo 13 se reafirma la igualdad de trato y la prohibición de discriminación, y se introduce una mención novedosa en relación con las mujeres:

El Estado promoverá el respeto y protección hacia la mujer extranjera, cualquiera que sea su situación migratoria, para que en todas las etapas de su proceso migratorio no sea discriminada ni violentada en razón de su género. Las mujeres migrantes tendrán acceso a todas las instituciones y mecanismos que resguarden su bienestar. Las mujeres

embarazadas, víctimas de trata de personas, o de violencia de género o intrafamiliar, u objeto de tráfico de migrantes, tendrán un trato especial por el Estado (el resaltado es nuestro).

Sin dudas, esta mención expresa hacia la situación de la mujer migrante es algo para resaltar, ya que reconoce que éstas son violentadas en estos procesos, incluso muchas veces víctimas de trata; por lo que otorgarles un trato especial es una forma de discriminación positiva, que considera la situación particular de vulnerabilidad de la que son víctimas.

De una forma similar a las leyes de Argentina y Uruguay, en Chile se contemplan los derechos laborales, el acceso a la salud y a la educación.

En relación a sus derechos laborales, los migrantes gozarán de los mismos derechos que los nacionales, y todo empleador deberá cumplir con sus obligaciones legales en materia laboral, independientemente de la situación migratoria de la persona contratada (art. 14).

De igual forma, el artículo 15 establece que los migrantes tendrán acceso a la salud, conforme a los requisitos que la autoridad de salud establezca, en igualdad de condiciones que los nacionales, con independencia de su condición migratoria.

Por su parte, el acceso a la educación también está garantizado en las mismas condiciones que a los nacionales chilenos y esto de ninguna manera podrá denegarse o limitarse a causa de su condición migratoria o la de cualquiera de los padres.

Es interesante mencionar la protección complementaria para aquellos solicitantes de refugio que no se les reconozca dicha condición, que no podrán ser expulsados o devueltos al país donde su derecho a la vida, integridad física o la libertad personal corran riesgo de ser vulneradas (art. 10).

Finalmente, por el artículo 156 se crea el Servicio Nacional de Migraciones, con carácter descentralizado, quien será el principal órgano de aplicación de la política migratoria en Chile.

Entre sus funciones, destaca que será el encargado de llevar a cabo la Política Nacional de Migración y Extranjería; analizar y sistematizar la información sobre migraciones; autorizar o denegar el ingreso, estadía y egreso de los extranjeros; resolver el otorgamiento, prórroga, rechazo y revocación de los permisos de permanencia y residencia y determinar su vigencia, así como resolver el cambio de categorías y subcategorías migratorias; elaborar y desarrollar programas orientados a difundir y promover los derechos y obligaciones de los extranjeros, los trámites necesarios para permanecer legalmente en el país y la Política Nacional de Migración y Extranjería vigente y aplicar sanciones administrativas, entre otras.

Además, se crea otra nueva institución: el Consejo de Política Migratoria, una instancia multisectorial responsable de asesorar al Presidente de la República en la elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería, y en la actualización de su contenido y definiciones, de acuerdo con las necesidades y requerimientos del país (art. 159).

Capítulo 5. La protección de los DDHH de los migrantes en Argentina: el caso de los Centros de Acceso a la Justicia

En el presente capítulo analizaremos la protección de los derechos humanos de los migrantes en Argentina, más específicamente el acceso a la justicia en sentido amplio, entendiendo a éste como el acceso a otros derechos. Por otro lado, se examinarán los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), como uno de los programas elegidos por el Estado argentino para brindar una protección adicional a las personas en situación de vulnerabilidad; entre ellos, los migrantes. Finalmente, el capítulo incluirá las entrevistas realizadas a los trabajadores de dichos centros²², en relación con el perfil migratorio que reciben, las principales consultas, entre otros²³.

- a) La protección de los derechos humanos de los migrantes a nivel internacional, regional y en Argentina. Un breve repaso

Tal como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, fue aprobada

²² Las entrevistas se realizaron a diferentes trabajadores de los centros para obtener distintas perspectivas geográficas y personales. En primer lugar, se entrevistó a la coordinadora regional de La Plata, Ana Sanguinetti, quien trabaja en los Centros de Acceso a la Justicia desde que éstos fueron creados. En segundo lugar, se entrevistó personal administrativo, ya que son ellos quienes establecen un primer contacto con los migrantes que se acercan a los centros; también se entrevistaron abogados y trabajadores sociales, que tienen roles fundamentales en los Centros y que intervienen en la mayoría de las consultas que los migrantes realizan.

Por otro lado, las entrevistas realizadas fueron abiertas, para que cada uno de los trabajadores pudiera expresarse en su experiencia personal, aunque de todas formas, se utilizaron preguntas disparadoras como: ¿Cuál es la noción/concepto de acceso a la justicia con la que se manejan desde los Centros? ¿Cuál es el rol, cómo funcionan y trabajan los Centros en relación a los migrantes? ¿Cuál es el perfil migratorio que se acerca a consultar? ¿Cuáles son los principales trámites consultas?, entre otras.

²³ Me parece importante aclarar que para desarrollar este capítulo me basé también –además de en las entrevistas realizadas a las personas que trabajan en los CAJ– en mi experiencia profesional. En este sentido, fui trabajadora del CAJ USINA, ubicado en un barrio de la periferia de ciudad de La Plata, durante dos años (2019-2020) y en ese lapso trabajé y entrevisté a muchísimas personas migrantes.

Si bien en mi rol de abogada del Centro, los casos y las solicitudes que atendía estaban relacionadas con reclamos jurídicos, en virtud del abordaje integral que utilizábamos ante las consultas que recibíamos, pude también interactuar desde otro lugar, y en ese sentido conocer más de cerca los motivos que los empujaban a migrar, con quiénes migraban, desde dónde lo hacían, entre otras situaciones que fui analizando y exponiendo a lo largo del presente capítulo.

en el seno de la ONU en el año 1990, y Argentina firmó la Convención el 10 de agosto de 2004, siendo aprobada por Ley N° 26.202 por el Congreso de la Nación, y ratificada el 23 de febrero de 2007.

En la misma línea, pero a nivel nacional, Argentina fue el primer país del MERCOSUR en modificar su normativa migratoria, dejando atrás la llamada “Ley Videla”, con sus características de restricción, discriminación y selectividad. Y sancionó el 20 de enero del año 2004 la nueva Ley de Migraciones N° 25.871, reglamentada por Decreto Reglamentario N°616/2010 en el año 2010, disponiendo que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente del Ministerio del Interior, sería el organismo de aplicación de dicha normativa.

En virtud del art. 12 de la citada normativa, el Estado debe cumplir todo lo que se haya establecido en las Convenciones internacionales y en las que hayan sido ratificadas y establezcan derechos y obligaciones de los migrantes, dejando en claro que, al haber ratificado la Convención para los trabajadores migrantes y sus familias, la normativa tiene que ser respetuosa de la misma, adaptándose a ella, así como toda política pública que adopte el Estado.

Por su parte, el art. 6 de la ley habla de la igualdad de accesos a determinados derechos y dispone que el Estado en todas sus jurisdicciones asegurará el acceso igualitario a los migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Ahora bien, tal como lo hemos analizado, la Convención insta a los Estados partes a colaborar entre sí con el objetivo de promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares; y, en este sentido, menciona alguna de sus funciones, a saber: la formulación y ejecución de políticas sobre migración, el intercambio de

información con los otros Estados Partes, el suministro de información apropiada a empleadores y trabajadores acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración, y el suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares (art. 65).

Por eso sostenemos que, para que los migrantes puedan acceder a la protección de derechos humanos en el país de acogida, es el Estado –en su carácter de primer responsable–, quien debe ejecutar políticas que faciliten la realización de los mismos. Y en este sentido, éste es uno de los principales problemas que enfrentan los migrantes en los países donde deciden asentarse: un gran desinterés por parte del Estado de establecer un sistema de políticas públicas integrales que contemplen programas de educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros.

b) El acceso a la justicia y las personas migrantes

Para abordar el acceso a la justicia, en principio, puede decirse que éste es un derecho humano y, como tal, está contenido en múltiples instrumentos internacionales. En este sentido, consagran el derecho al acceso a la justicia el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estableciendo que: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”.

Por su parte, el artículo 10 de dicha Declaración, dispone que:

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

De forma similar, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hace referencia específicamente a las garantías judiciales y el artículo 25, a la protección judicial. Cabe destacar, en este sentido, las “100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad”, las que nacieron en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que se desarrolló en Brasilia en 2008; y que si bien no forman parte de ningún tratado ni son vinculantes para los países, son importantes para entender qué es el acceso a la justicia.

En lo que hace al ámbito nacional, el artículo 86 de la Ley Nacional de Migraciones, garantiza el derecho de defensa del migrante, determinando que:

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

Esto se vio reforzado cuando se reglamentó la citada normativa, que dispuso que la DNM deberá dar intervención al Ministerio Público de la Defensa para que el migrante reciba la asistencia jurídica necesaria que resguarde sus intereses.

Ahora bien, el concepto de “acceso a la justicia” puede interpretarse desde una perspectiva más tradicional como el acceso a los servicios de justicia, así como ha sido incorporado en los instrumentos internacionales de derechos humanos analizados; o de una forma más amplia, relacionado con la noción de justicia social en tanto acceso a derechos. Así lo ha entendido el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el Informe “Acceso a la Justicia para todos”, elaborado en el año 2011 por las autoridades de dicha cartera estatal.

El derecho humano de acceso a la justicia en sentido más restringido, hace referencia a las posibilidades de los individuos de acceder a instancias jurisdiccionales, a servicios públicos y/o privados de defensa y asesoramiento, para la resolución de casos puntuales, contando con el debido proceso legal, para reclamar o garantizar el respeto de sus intereses y los derechos tutelados por el ordenamiento jurídico. La importancia de abordar el acceso a la justicia como derecho fundamental es que, por medio de este derecho, se hacen exigibles otros derechos y la resolución de conflictos entre particulares, o entre particulares y el Estado. Así, el acceso a la justicia permite dar efectividad a los distintos derechos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, permitiendo reclamar por su cumplimiento y así garantizar la igualdad y la no discriminación (MJYDH, 2011).

Por otro lado, al menos en Argentina, podemos hablar de acceso a la justicia en sentido amplio, relacionado con la noción de justicia social en tanto acceso a los derechos sociales. Ésta es la perspectiva que se utilizó y que sirvió de fundamento para la creación de los Centros de Acceso a la Justicia –que analizaremos a continuación– entendiendo y utilizando el concepto de acceso a la

justicia como instrumento para maximizar los recursos estatales y así sacar un beneficio de ellos (Escafati, 16 de septiembre 2021).

En este sentido, el acceso a la justicia también puede ser definido como la posibilidad de obtener asesoramiento legal y judicial, sin costos o con costos accesibles por parte de las personas; sin discriminación alguna por razones de género, etnia, religión o nacionalidad. Independientemente de la modalidad del sistema de asistencia jurídica gratuita que se adopte, es el Estado quien está obligado a garantizar el acceso a la justicia, en virtud de su deber estatal de proporcionar determinadas condiciones que garanticen el ejercicio de los derechos humanos a quienes habitan su territorio. De tal forma, entender el acceso a la justicia como servicio público garantiza un adecuado cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, especialmente de los que más lo necesitan (MJYDH, 2011).

Por lo anterior, cuando señalamos que hay que prestar especial atención en garantizar el acceso a la justicia de grupos en situaciones de vulnerabilidad, las personas migrantes son uno de ellos. Como ya se ha mencionado, la falta de información sobre las leyes y los recursos existentes, el desconocimiento de las instituciones en el país de residencia, la falta de lazos sociales y redes familiares, el uso de preconceptos o los estereotipos xenófobos y racistas que muchos operadores tienen en general de las personas migrantes, los expone a situaciones en las cuales deben afrontar dificultades específicas para lograr que su reclamo o necesidad sea atendida.

A los efectos de ejemplificar lo mencionado, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en su Resolución 2840/01 del año 2001 –si bien fue durante la vigencia de la llamada Ley Videla–, describió y sistematizó las principales problemáticas denunciadas respecto de las fallas y deficiencias del procedimiento administrativo llevado a cabo por la Dirección Nacional de Migraciones en relación con la tramitación de la residencia ante dicho organismo estatal: la

exigencia de requisitos que no estaban incluidos en la legislación migratoria, así como de documentación y certificaciones de elevado costo, las “inhabilidades” migratorias establecidas por vía reglamentaria, la falta de información y asistencia jurídica al migrante, las demoras en la tramitación de los expedientes, la inexistencia de un sistema de exención del pago de tasas migratorias, la falta de información sobre los recursos administrativos y las detenciones y expulsiones sin mediar control judicial alguno, son solamente algunas de las problemáticas denunciadas en la citada Resolución, que dan cuenta del carácter inquisitivo que seguía demostrando la Dirección Nacional de Migraciones, basadas en una práctica administrativa sistematizada (Roca, 2017).

Cabe destacar, como se ha mencionado en el capítulo anterior, que, si bien la nueva Ley de Migraciones implicó un salto cualitativo en el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes, una vez sancionada, la autoridad de aplicación de la misma mostró ciertos reparos al momento de llevarla a la práctica, muchas veces bajo el pretexto de que no estaba reglamentada; por lo que estas dificultades que se mencionan, si bien son anteriores a la vigencia de la nueva ley, se perpetuaron aun cuando ésta fue sancionada.

c) Los Centros de Acceso a la Justicia

En el año 2008, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se creó la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. En el decreto N° 1755, mediante el cual se creó dicha Dirección, se establecen sus objetivos: promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos; conducir e impulsar las actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria; y atender el tratamiento de las demandas de los

ciudadanos, mediante acciones que permitan la satisfacción de las mismas, en el marco de las competencias que le fueron asignadas.

Para el logro de tales fines, en el citado Decreto se establecen las acciones que deberá llevar a cabo la Dirección Nacional; a saber:

1. Organizar, coordinar y administrar los servicios a través de los cuales el Ministerio promueve, facilita y fortalece el Acceso a la Justicia.
2. Entender en la puesta en ejecución de planes sociales de asistencia jurídica a la comunidad y los programas que lo integren.
3. Estimular la labor coordinada de los Centros de Acceso a la Justicia.
4. Ofrecer servicios de orientación y derivación, frente a problemáticas, tanto jurídicas como sociales.
5. Dar respuestas a la necesidad de información y asesoramiento jurídico-asistencial a las denuncias y solicitudes de diversa índole presentados por la ciudadanía, brindando respuestas concretas que conduzcan a la solución efectiva de las demandas.
6. Promover la cooperación con los gobiernos provinciales, para replicar y adaptar los servicios desarrollados en distintos lugares del país, a través de convenios de cooperación técnica.
7. Cooperar con los distintos organismos del Estado Nacional en las cuestiones relativas al acceso a la justicia.
8. Promover la cooperación con el Poder Judicial de la Nación, a los fines de fortalecer el Acceso a la Justicia.
9. Participar en el estudio de proyectos de leyes y decretos originados en otras áreas del Poder Ejecutivo en materia de acceso a la justicia.

Todas estas acciones, sumadas a los objetivos de la Dirección, nos permiten entender que estos Centros conciben el acceso a la justicia de forma amplia; ya que entre las acciones que pueden llevar a cabo, se encuentran las de ofrecer servicios de orientación y derivación, para que las personas que se encuentran en las áreas geográficas donde están localizados los CAJ, no tengan que trasladarse a los centros de la ciudad, que es donde generalmente se encuentran las dependencias públicas. Otra de las acciones habilitadas es la de la cooperación con diferentes organismos del Estado, como puede ser la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Registro Nacional de las Personas, entre otros; que dan cuenta que los servicios que prestan estos Centros no se circunscriben al asesoramiento o patrocinio jurídico, sino que brindan información y realizan todo tipo de trámites, mediante la articulación con diferentes dependencias del Estado.

En este sentido, en la entrevista realizada a Ana Sanguinetti –actual Coordinadora de los Centros de Acceso a la Justicia de la región La Plata, quien forma parte de los Centros de Acceso a la Justicia desde su creación–, nos relató que el primer CAJ fue creado en la Villa 31, para dar respuesta a las demandas de los vecinos del lugar, que entre los principales obstáculos que encontraban, estaban la distancia geográfica, el trato impersonal y los horarios acotados de las oficinas públicas. A esto se le sumaba la falta de información, ya que por esos años se habían lanzado una serie de políticas sociales, entre las que resalta principalmente la Asignación Universal por Hijo (AUH), y la gente no sólo no conocía la existencia de las mismas o no sabía si les correspondía para solicitarla, ni siquiera la manera de tramitarla.

Los CAJ están conformados por equipos interdisciplinarios de abogados, psicólogos, trabajadores sociales y personal administrativo, ya que la atención que se brinda desde dicho centro no se reduce a la asistencia jurídica, sino que tratan de abarcar las problemáticas que se les presentan en su

conjunto, brindando información, asistencia, asesoramiento y acompañamiento ante cada uno de los organismos del Estado.

Cabe aclarar que, hasta el año 2011, los CAJ sólo brindaban asesoramiento jurídico y realizaban mediaciones comunitarias, derivando los casos que indefectiblemente necesitaban resolverse judicialmente a otros programas o a la Defensoría más cercana. Esto traía consigo una serie de obstáculos, como ser la distancia geográfica, la imposibilidad de trasladarse hasta el centro de la ciudad, el horario acotado y el trato indiferente en la atención, entre otros. Lo anterior derivó en que se firmen convenios con los distintos Colegios de Abogados para poder brindar desde los diferentes CAJ patrocinio jurídico gratuito, y así poder hacer seguimiento de los casos que se presentaron (MJYDH, 2011).

c) 1. Los Centros de Acceso a la Justicia y los Migrantes

Los migrantes, especialmente los migrantes del MERCOSUR y los de la región Sudamericana que se han asentado en Argentina, muchas veces forman parte de las poblaciones más vulnerables y son varios los que se acercan a los Centros de Acceso a la Justicia para pedir asesoramiento, acompañamiento y/o ayuda; ya sea con temas jurídicos, legales, trámites de radicación, beneficios sociales, entre otros.

En este sentido, entrevistamos a abogados, psicólogos y personal administrativo que trabajan y trabajaron en los tres CAJ de la Ciudad La Plata (Centro, Usina y Villa Elvira), acerca del perfil migratorio que reciben en los Centros y cabe destacar, antes de analizar las características que presenta cada uno de ellos, que se observa una gran diferencia en el perfil migratorio que reciben los CAJ de Usina y Villa Elvira, por un lado, y el CAJ del Centro, por el otro, en virtud de su ubicación geográfica.

Desde el CAJ Usina y el CAJ Villa Elvira, por encontrarse en barrios de la periferia de la ciudad de La Plata cercanos a varias comunidades de migrantes –en el caso del CAJ Usina, hay que destacar que éste se encuentra cerca del cordón fruti-hortícola de la ciudad, donde se han instalado grandes comunidades de migrantes –destacan que la mayor cantidad de consultas las reciben de migrantes bolivianos, paraguayos, peruanos y, en los últimos años, producto de la crisis política, económica y social, han notado un incremento significativo de migrantes venezolanos.

Cabe aclarar que el CAJ del centro de La Plata, justamente por ubicarse en el centro de la ciudad, y también por su cercanía con la DNM, recibe migrantes que son derivados por esta dependencia, por una cuestión de cercanía geográfica, por lo que no tienen perfiles migratorios tan definidos como en los otros dos CAJ. También reciben migrantes extra MERCOSUR –principalmente migrantes provenientes de Senegal, ya que hay una comunidad muy grande en la ciudad de La Plata– y migrantes que se trasladan a Argentina para realizar distintos tipos de estudios, relacionados con la salud y/o de formación profesional.

Por otro lado, desde el CAJ Usina y el CAJ Villa Elvira, resaltan el hecho que, durante muchos años –y aun en la actualidad la tendencia se mantiene–, la mayoría de los migrantes se acercan por grupo familiar, siguiendo el modelo de “reunificación familiar”. Describen como un proceso común a la mayoría de los migrantes, que el hombre como “cabeza de familia” se acerque al Centro para tramitar la radicación y el DNI, acompañado por su familia. Sin embargo, en estos últimos años, esta tendencia ha ido menguando, ya que se ha transformado el rol de la mujer, quien muchas veces se presenta como sujeto activo de la migración e incluso como impulsora de la misma, lo que se analizará en el próximo apartado.

Sin embargo, en virtud de las diferencias que se han mencionado, desde el CAJ del Centro de La Plata, los trabajadores entrevistados resaltan que ellos no observan esta tendencia; dado que, si bien

reciben algunos migrantes que se acercan por grupos familiares, también tienen varias consultas de migrantes que se presentan solos, generalmente jóvenes de entre 20 y 35 años que se trasladan a Argentina a estudiar, situación que de ninguno de los otros Centros han resaltado, y que, preguntados por esta situación, no la consideran una característica de las áreas periféricas donde están radicados esos Centros. En este sentido, manifestaron que la característica principal de los migrantes que se acercan a hacer consultas a los centros –Usina y Villa Elvira–, es que han decidido venir al país en busca de un futuro mejor, escapando de la pobreza y buscando mejoras laborales; por lo tanto, en la mayoría de los casos se encuentran situación de vulnerabilidad, y se han trasladado al país para desempeñarse en tareas relacionadas con la agricultura, la construcción o con el trabajo doméstico en el caso de las mujeres, muchas veces careciendo de una vivienda digna y trabajo formal.

Para poder analizar a las migraciones desde los CAJ, consideramos que hay hacerlo desde un abordaje integral e interdisciplinario, que implica indagar sobre la vida del migrante que decide residir en nuestro país. Asimismo, dicho abordaje representa interiorizarse sobre sus vínculos, si vino solo o con su familia, si tiene trabajo, si puede acceder a derechos tales como educación, salud, vivienda digna, etc.

Las problemáticas relacionadas con el acceso a la justicia derivadas de las situaciones migratorias abarcan diversas dimensiones de la experiencia humana y requieren para su abordaje de un enfoque interdisciplinario que permita comprenderlas en toda su complejidad. Esto resulta imprescindible a la hora de pensar estrategias de intervención concretas con poblaciones migrantes, así como a la hora de pensar las políticas públicas y el papel que debe asumir el Estado (Aballay, Aveldaño, Conicella, & Rodríguez, 2015).

En este sentido, los trabajadores de los CAJ que fueron entrevistados, coincidieron que la principal consulta por la que se acercan los migrantes, es para pedir orientación respecto a tramitar su residencia y su Documento Nacional de Identidad. Pero en virtud del abordaje integral e interdisciplinario que se ha mencionado, que indaga en la vida del migrante, en la mayoría de los casos hay otras situaciones a resolver u otro tipo de trámites complementarios a realizar.

Si bien la radicación es el principal trámite por el que suelen acercarse en principio, una vez que entran en contacto con el Centro, vuelven por otros trámites, ya sea para pedir ayuda para escolarizar a sus hijos, para consultar por temas de acceso a la vivienda, o cuestiones de familia. Y, en menor medida, por temas de índole laboral, principalmente relacionado con trabajo no formal o despido sin causa, o para informarse y solicitar algún tipo de beneficio social. Por otro lado, todos los trabajadores entrevistados coincidieron que se forman “redes territoriales” y “redes familiares” migratorias, dado que una vez que algún migrante entra en contacto y toma al Centro como punto de referencia, recomiendan el lugar a otros familiares, vecinos y amigos del barrio donde se han instalado, e incluso, de su país de origen.

En este sentido, es importante resaltar que se verifica lo analizado en el marco teórico en relación a la “teoría de las redes migratorias”, que postula que éstas son

Un conjunto de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a emigrantes retornados o a candidatos a emigración con parientes, amigos o compatriotas; tanto en el país de origen o en el de destino, funcionando como redes de contención, facilitando la información y proporcionando ayuda económica y apoyo a los migrantes de distintas formas (Arango, 2003, p. 19).

Así, vemos que esta teoría es coincidente con las situaciones analizadas, ya que el papel de las redes a la hora de tomar la decisión de migrar –ya sea individual, grupal o familiar– y el destino, resultará relevante. También se considerará, al momento de la decisión, el hecho de si hay familias, amigos y/o conocidos en el país seleccionado, porque esto se traducirá en una reducción de costos y riesgos, así como ayudará en la integración social y el mercado laboral.

Finalmente, reforzamos la idea que, en muchas oportunidades, a pesar de los vaivenes económicos y políticos que atraviesa Argentina, éste sigue siendo el destino elegido por los migrantes del MERCOSUR; y esto se debe, entre otras cosas, a su legislación migratoria respetuosa de los derechos humanos, pero también a la tradición migratoria que ha desarrollado a lo largo de los años, muchas veces basada en las citadas redes. En este sentido, Pedone (2002, p. 16-17) señaló:

Los contactos que se establecen mediante las trayectorias espaciales, los distintos eslabones de las cadenas familiares, la información disponible tanto en el lugar de llegada como en el de salida y los nuevos intereses que estos aspectos originan, se convierten en elementos tan importantes como los cálculos de bienestar económico a la hora de mantener en el tiempo el movimiento cíclico del proceso migratorio. En numerosas ocasiones, la propia dinámica de las cadenas y las redes siguen incrementando los desplazamientos de población, aunque las ventajas laborales, en el lugar de destino, hayan disminuido considerablemente. Este hecho refuerza la idea de que los lazos entre lugares específicos de origen y de destino no son exclusivamente económicos, sino específicamente sociales, puesto que los migrantes dependen de la existencia continuada de redes de apoyo.

En relación con los principales obstáculos con los que se encuentran los migrantes, entre los primeros se destaca el relacionado con el acceso a la residencia y el DNI; en definitiva, el elevado costo que tiene el trámite migratorio para obtener la residencia. Asimismo, en el año 2018 se digitalizó el citado trámite por una plataforma llamada Radicación a Distancia de Extranjeros (“Radex”). Aquí los migrantes encuentran dos obstáculos al momento de realizar el trámite: a) el económico, representado en el elevado valor de la tasa migratoria y b) el digital, ya que para cargar todos sus datos se les exige la digitalización del documento, de una foto, de los antecedentes penales, etc. Una vez que cuentan con toda la documentación, deberán ir cargándola en la página y contar con una casilla de mail para poder ir siguiendo el trámite. En suma, además del costo de la tasa migratoria ya citada, muchos migrantes tienen dificultades para concluir la gestión porque no cuentan con acceso a una computadora, a internet y/o a una casilla de mail.

Desde los CAJ, se brinda una doble solución a estos obstáculos: si el migrante puede hacer frente al gasto que implica el trámite por el sistema Radex, se lo ayuda a digitalizar la documentación, a cargarla en el sistema; y si no cuenta con casilla de correo, se lo ayuda a crear una, e incluso en algunas situaciones se ofrece la del Centro para que pueda continuar con el trámite. Sin embargo, para aquel migrante que no pueda abonar la tasa de radicación, la DNM los exime de realizar el mismo y pueden obtener este certificado de eximición de pago, tramitándolo a través de algún Licenciado en Trabajo Social matriculado que preste servicios en organismos nacionales, provinciales o municipales –como es el caso de los CAJ, de ahí la importancia del abordaje interdisciplinario– con la presencia de dos testigos que avalen la imposibilidad de hacer frente a ese gasto.

Las personas entrevistadas del CAJ de Usina y Villa Elvira, coincidieron en que la gran mayoría de los migrantes que se acercan a los Centros –cerca de un 70%–, lo hacen con el objetivo de

obtener la eximición de pago por parte de los Trabajadores Sociales. Asimismo, manifestaron que una vez que un migrante toma conocimiento de este beneficio, lo hace extensivo a su grupo familiar y a vecinos, lo que fue generando que grupos familiares e incluso barrios enteros –como el caso del “Barrio Futuro”, de migrantes bolivianos-, tomen al CAJ Usina como centro de referencia y se acerquen para realizar no sólo lo relacionado con la radicación, sino todo tipo de trámites.

Por el contrario, los trabajadores entrevistados del CAJ del centro resaltaron que realizan trámites por Radex y por eximición de pago casi en partes iguales, sin que destaque ninguno de los dos, entendiendo que la diferencia con los otros dos Centros viene dada por la característica mencionada en relación a la ubicación geográfica de dicha dependencia y por recibir gran cantidad de derivaciones de la DNM.

Finalmente, es interesante resaltar en virtud de lo analizado hasta el momento, cómo los CAJ contribuyen a que los migrantes puedan facilitar su incorporación o integración a la Argentina. En este sentido, no sólo brindándoles asesoramiento e información en relación con los trámites de la residencia y el DNI, los centros contribuyen a esta integración, sino que también se establece un enlace con las instituciones barriales, como comedores, jardines de infante, salitas, para que los migrantes puedan referenciarse. Asimismo, se han coordinado desde el Centro talleres para enseñar diferentes oficios, charlas con instituciones e incluso determinadas actividades recreativas para los niños y niñas.

En este sentido, esto es coincidente con lo que sostiene Domenech (2005):

Acorde con la tendencia internacional de las políticas migratorias a ocuparse no sólo de la regulación y control de flujos de población sino también de la inserción de los migrantes en la sociedad receptora, la nueva ley de migraciones contempla

específicamente cuestiones relativas a la integración social, económica (especialmente laboral) política y cultural de los migrantes. Ahora forma parte de los objetivos de la nueva ley: “Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes” (artículo 3) (p. 7).

Finalmente, a modo de síntesis, podemos afirmar que los Centros de Acceso a la Justicia se han constituido como una de las políticas públicas diseñadas por el Estado argentino –si bien no de manera específica– para asistir a los migrantes que llegan al país, pero también han logrado contribuir a la integración de los mismos en la sociedad que los recibe.

d) 2. La feminización de las migraciones en Argentina.

Tal como lo hemos mencionado en el Capítulo 1, cuando se hablamos de “feminización de las migraciones” debemos tener en cuenta su doble dimensión: la cuantitativa –relacionada con un incremento de las mujeres en las migraciones–, y la cualitativa –relacionada con el rol que pasan a ocupar las mujeres dentro de las migraciones–; por lo que al momento de afirmar que se ha dado una feminización de las migraciones en Argentina, no debemos esperar sólo un aumento en el número de mujeres que migran, sino también el rol que las mujeres migrantes han asumido en la actualidad, como impulsoras del movimiento migratorio, dejando atrás su característica de migrar siguiendo a su marido o pareja, buscando la “reunificación de la familia” (Mallimaci, 2012).

Argentina es uno de los países con la población más feminizada, y esto se debe principalmente a la demanda de mujeres en el sector de los servicios. En la década del 90, con la caída de las economías regionales, y el régimen cambiario que equiparaba un peso argentino a un dólar estadounidense, fueron las migrantes peruanas quienes comenzaron con la “feminización” de las migraciones. Estos movimientos se caracterizaron por mujeres migrantes que se insertaban en el

servicio doméstico de las grandes ciudades, en especial en la Ciudad de Buenos Aires. En el año 2001, las mujeres representaban al 59% de la población peruana (Mallimaci, 2012).

En relación a la migración desde Paraguay, los migrantes de este país representan la población extranjera más importante (19,8% del total de la población nacida en otro país). La mayoría de las mujeres paraguayas, así como las peruanas, se insertaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Área Metropolitana de Buenos Aires para trabajar en el servicio doméstico. Por otro lado, en relación a la migración boliviana, se registra una paridad entre la presencia de mujeres y de varones de origen boliviano para el año 2001. La característica sobresaliente de la mujer migrante boliviana es que llega a la Argentina a través de redes previas (pueden ser familiares o no), y que a grandes rasgos sigue manteniendo la forma clásica de migración: la mayoría de las mujeres bolivianas que llegan a nuestro país continúan migrando en contextos familiares (Mallimaci, 2012). En este sentido, los trabajadores de los Centros de Acceso a la Justicia de Usina y Villa Elvira corroboraron lo expuesto, afirmando que con el correr de los años, el rol de la mujer migrante se fue transformando de una manera muy significativa. De acuerdo a la descripción que se desprende de las entrevistas, las mujeres migrantes provenientes de Perú y Paraguay son el claro ejemplo de ello, y son quienes han encarnado de manera especial y desde hace varios años, lo que conocemos como feminización de las migraciones.

Cabe destacar asimismo lo señalado por los trabajadores del CAJ Usina, quienes, en relación con las mujeres migrantes bolivianas, relataron que cuando el Centro comenzó a funcionar, éstas estuvieron siempre en segundo plano, acompañando al hombre cabeza de familia y al cuidado de los hijos. Así, entre las principales motivaciones de la mujer migrante boliviana, encontramos la tradicional reunificación familiar, desvinculadas del mundo económico y laboral, y generalmente abocadas a las tareas de cuidado. Pero también señalaron que, desde hace algunos años, muchas

mujeres migrantes bolivianas se han presentado solas, señalando que han decidido radicarse en el país en virtud de la información que reciben de familiares que ya estaban instalados previamente. Así, en la mayoría de los casos, cuando llegan al país tienen alojamiento y algún trabajo, de forma general como empleadas domésticas o como cuidadoras, formándose así redes de mujeres que migran solas.

La gran cantidad de mujeres migrantes que se dedican a trabajar en el servicio doméstico se relaciona con la informalidad y precarización de ese trabajo. En nuestro país, y aun después de que se sancione la Ley de Trabajo en Casas Particulares en el año 2013, cerca del 75% de las mujeres que trabajaban en servicio doméstico no están registradas (OIT, 2019). A su vez, esto se relaciona directamente con el hecho de que muchas mujeres están indocumentadas en el país, lo que genera una relación que se retroalimenta entre trabajo precario, sin contratación regular y sin aportes a la seguridad social.

Conclusiones

En primer lugar, y más allá de todo lo analizado a lo largo de la presente tesis, podemos concluir que no solo en la región sudamericana, sino en todo el mundo, los desplazamientos poblacionales son una constante, que se han ido transformando con el tiempo, han adquirido nuevas características y dimensiones, y responden a diferentes causas y modalidades. También se han diversificado las rutas, por lo que cada vez son más los países que se ven involucrados y atravesados por las migraciones internacionales. La región sudamericana no es la excepción: es una región de origen, tránsito y destino de migrantes internacionales. La globalización y el capitalismo son dos fenómenos que les han otorgado ciertas características propias del momento histórico, lo que nos permite hablar de una nueva era de las migraciones internacionales.

Así, podemos concluir que las migraciones dentro del MERCOSUR no han escapado a los efectos del capitalismo y la globalización: este proceso de integración regional surge como una forma de insertarse en el escenario internacional para poder obtener mayores beneficios que, de haberlo hecho un Estado de forma individual, no hubiese tenido los mismos efectos. En este sentido, que las migraciones internacionales se desarrollen en este marco de contención, también les ha brindado determinadas peculiaridades: si bien la región sudamericana, y más precisamente los países de lo que a lo largo del presente trabajo llamamos MERCOSUR ampliado, está compuesta por países periféricos, lo que los caracterizaría como expulsores de población – a excepción de Brasil –, en los últimos años las migraciones regionales han aumentado; y Argentina se ha constituido en el principal receptor de migrantes del bloque.

Una de las causas de que esto ocurra la encontramos en que los países del centro (desarrollados), comenzaron a sancionar leyes migratorias restrictivas, no respetuosas de los derechos humanos, con el

objetivo de frenar la migración. Eso no ocurrió en los países del MERCOSUR, quienes muy por el contrario, sancionaron nuevas leyes y definieron políticas migratorias con el objetivo de ordenar los flujos migratorios y proporcionarles una mayor protección de los derechos humanos de los migrantes; e incluso, reconociendo el derecho humano a migrar, como es el caso de Argentina puntualmente.

La globalización también ha hecho lo propio con las migraciones: en muchos sentidos, ha favorecido el desplazamiento de personas, la expansión y asimilación de costumbres, valores y tradiciones de diferentes países, pero también hay que resaltar la creciente desigualdad entre los países, volviendo sobre la categoría “centro-periferia”, y entendiendo que las migraciones internacionales actuales muchas veces responden a esta dicotomía; ya que las personas migran buscando mejores condiciones de vida, oportunidades laborales, entre otras. Por otro lado, con la globalización se ha liberalizado la circulación de bienes y servicios; sin embargo, la movilidad de las personas no ha tenido el mismo tratamiento.

En el caso particular de las migraciones en el MERCOSUR, vemos que éstas –si bien no han escapado de las características que les han dado estos dos fenómenos (capitalismo y globalización) –, responden principalmente a otra situación que las moldea, las caracteriza y las contiene; esto es el proceso de integración regional, que funciona como marco que les brinda determinadas facilidades y, por ello, características propias.

Retomando la hipótesis propuesta, recordamos que ésta sostiene que la adopción de la política migratoria del MERCOSUR, bajo los estándares de Derechos Humanos, la internalización de la legislación migratoria establecida por el MERCOSUR por parte de Argentina y la adopción de determinadas políticas públicas y programas en pos de la implementación de la citada normativa, fueron los factores determinantes para que Argentina, que tradicionalmente fue el polo de atracción de migrantes, se mantenga como principal receptor de migrantes del MERCOSUR, a pesar de los vaivenes

políticos y económicos del país. De todos ellos, la adopción de programas que facilitan el acceso a la justicia, la orientación y el asesoramiento a los migrantes fueron considerados un factor a destacar.

Así, verificamos que la adopción de la política migratoria del MERCOSUR, bajo los estándares de Derechos Humanos, ha implicado un gran avance. Tal como lo hemos analizado, desde la creación del bloque de integración hasta la actualidad, hemos observado los grandes logros que se han dado en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes. Así, se destacan la firma de los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, y que posteriormente se hicieron extensivos a Colombia, Ecuador y Perú; lo cual demuestra no sólo una coincidencia entre la política del MERCOSUR, sino en toda la región sudamericana.

Además de estos Acuerdos, en el año 2010 se destaca el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), que busca garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada del pleno goce de los mismos, mediante la articulación e implementación de políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la absoluta integración de los migrantes y la protección de los refugiados. Ese mismo año también se aprobó el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, el cual comenzó a implementarse mediante un Plan de Acción, que proclama dentro de sus objetivos –entre otros- la libre circulación de personas en la región y la igualdad de derechos para los nacionales de los Estados partes.

Por otro lado, pero relacionado con el amparo de las migraciones internacionales al régimen de los derechos humanos, concluimos que existe un derecho humano a migrar, y que independientemente de que, en los instrumentos internacionales de derechos humanos no se lo mencione expresamente, así ha sido establecido en las legislaciones migratorias de Argentina y Uruguay, países que se han mostrado vanguardistas en este sentido. Los derechos humanos contemplados en los instrumentos internacionales constituyen un piso y con el correr de los años surgen nuevas necesidades y nuevos

grupos que requieren protección especial y/o adicional: tal ha sido el caso de los migrantes internacionales.

En segundo lugar, en relación con la internalización de la legislación migratoria establecida por el MERCOSUR a partir de la nueva ley migratoria argentina, vemos que ha sido acorde a lo establecido por el citado bloque regional. En este sentido, si bien en la hipótesis propuesta sostuvimos que la política migratoria argentina fue coincidente con lo establecido en el MERCOSUR en la materia, debemos reformular esto, y coincidimos con Bogado Bordazar (2020) en relación a que se produjo una interdependencia entre la política migratoria adoptada por Argentina y el MERCOSUR: primero puede mencionarse que se produjo una “argentización” de la política migratoria regional, ya que ésta comenzó a gestarse allá por el año 1999; y posteriormente, lo que ocurrió fue una “mercosurización” de la política migratoria de los otros Estados del bloque, como fue el caso de Uruguay y Brasil posteriormente. Por lo tanto, sostenemos que Argentina internalizó de manera correcta y efectiva la legislación migratoria establecida por el bloque, porque dicha República fue la impulsora y promotora de la misma.

Finalmente, en relación a las políticas públicas que se implementaron en territorio argentino a partir de la nueva política migratoria, concluimos que éstas han resultado un factor a destacar al momento de convertir a Argentina en el destino preferido de los migrantes del MERCOSUR, sin perjuicio de que se identifiquen algunas políticas aún por implementar y otras por corregir.

En esa línea, el Estado resulta el principal responsable en ejecutar políticas públicas que sean respetuosas de los derechos humanos de los migrantes, que garanticen su integración en la sociedad de acogida. Y en este sentido, resulta interesante resaltar que ninguna de las teorías revisadas que explican las migraciones internacionales, indagan en el rol del Estado al momento de evaluar o analizar las causas de la migración internacional.

Tal como lo hemos analizado, los Centros de Acceso a la Justicia han sido uno de los programas desarrollados por Argentina en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir del año 2008, que se ha ido expandiendo en el territorio, dando respuesta y atendiendo a las demandas de los sectores más vulnerados de la sociedad, entre ellos, los migrantes. Tal como hemos señalado, al estar constituidos por equipos interdisciplinarios, pueden abordar el hecho migratorio desde una perspectiva más abarcativa, teniendo en cuenta a este fenómeno desde una perspectiva integral; lo que a su vez, genera cierta seguridad y sentido de pertenencia el migrante.

Llegamos a esta conclusión y confirmamos también la hipótesis propuesta, ya que del análisis realizado de la normativa argentina –la cual afirmamos fue innovadora en la protección de los derechos humanos de los migrantes y acorde a lo dispuesto por MERCOSUR en la materia–, y las entrevistas a los trabajadores de los Centros de Acceso a la Justicia –las que han arrojado que en torno a los mismos se han formado grandes redes migrantes, que ayudan a la integración del migrante en la sociedad–, Argentina se ha constituido en un foco de atracción de migrantes; atraídos justamente por los beneficios de una normativa respetuosa de los derechos humanos, por un Estado presente que ha ejecutado políticas públicas acordes con la normativa sancionada –entre las que destacamos los Centros de Acceso a la Justicia– y por las oportunidades laborales que no encuentran en otros países de la región.

Glosario

ACNUDH, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ACNUR, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

AGNU, Asamblea General de las Naciones Unidas

ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas

CAN, Comunidad Andina de Naciones

CARICOM, Comunidad del Caribe

CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos

CMC, Consejo Mercado Común del Mercosur

CSM, Conferencia Sudamericana de Migraciones

DIDH, Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DNM, Dirección Nacional de Migraciones de Argentina

DNU, Decreto de Necesidad y Urgencia

FCCP, Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur

FCES, Foro Consultivo Económico y Social

FEM, Foro Especializado Migratorio

FOCEM, Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur

GMC, Grupo Mercado Común del Mercosur

IPPDH, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur

ISM, Instituto Social del Mercosur

ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA, Organización de Estados Americanos

OIM, Organización Internacional para las Migraciones

OIT, Organización Internacional del Trabajo

ONU, Organización de Naciones Unidas

PADHM, Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones

PEAS, Plan Estratégico de Acción Social

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PSDHM, Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones

SICA, Sistema de Integración Centroamericana

Unasur, Unión de Naciones Sudamericanas

Bibliografía

- Aguerre, M. J., Sampaio, A. P. (2016). *Estatuto de ciudadanía del MERCOSUR y Plan Estratégico de Acción Social. Logros y desafíos pendientes*. Programa MERCOSUR Social y Solidario. http://www.mercosursocialsolidario.org/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-y-EC_Logros-y-desafios-pendientes.-.pdf
- Alba, F., Leite, P. (2004, abril). Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE. *Migración y Desarrollo*, (2), 4-20. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000202>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *Migración y Derechos Humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*. http://insyde.org.mx/pdf/movilidad-humana/oacnudh_2014_migraciones_y_derechos_humanos.pdf
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados & Unión Interparlamentaria. (2001). *Protección de los refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los refugiados*. (Guía práctica para Parlamentarios N° 2). <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2020). *Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5eeaf5664/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2019.html>
- Arango, J. (2003). Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales. *Revista Occidente*, (268), 5-21. https://www.academia.edu/36370938/Inmigraci%C3%B3n_y_diversidad_humana_Una_nueva_era_en_las_migraciones_internacionales
- Arango, J. (2011, octubre-diciembre). Diez años después del 11-S: la securitización de las migraciones internacionales *Vanguardia Dossier. 11-S El mundo diez años después*, (41), 54-59. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20111001/54253682907/11s-mundo-diez-anos-despues-vanguardia-dossier.html>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos (A/RES/217(III))*. [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Resolución 45/158)*. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (A/RES/55/2)*. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

- Asamblea General de las Naciones Unidas.(2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible(A/RES/70/1)*.www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
- Barrera, V. (2021). *Publicada Nueva Ley de Migraciones*. La Ley al Día,<http://www.laleyaldia.cl/?p=12665>
- Bogado Bordazar, L. (2012). Avances sobre la construcción de una política migratoria del Mercosur. El caso de Argentina. En: Caetano, G (ed.), *El Mercosur de las políticas públicas regionales*
- Bogado Bordazar, L. (2020). *Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional* [tesis de Doctorado, Universidad Nacional de la Plata]. Repositorio Institucional de la UNLP. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/117520/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Borges Urrutia, B. (2012). Análisis de la legislación migratoria venezolana desde el enfoque de derechos humanos hacia una verdadera defensa de la población migrante en Venezuela. *Revista Informe de Investigaciones Educativas*, XXVI, 99-111. http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/11VEc_AnaCC81lisis_Legislacion_Migratoria.pdf
- Chomsky, N., Chantal, M., *et al.*, (2017). *Neofascismo: De Trump a la extrema derecha europea*. Capital Intelectual. Le Monde Diplomatique.
- Brotóns, A. R. (2007). *Derecho Internacional*. Tirant Lo Blanch.
- Carpizo, J. (2011, julio-diciembre). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25. <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n25/n25a1.pdf>
- Casas, J. (2002). La reforma de la legislación sobre inmigración en Estados Unidos tras el 11-s, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Furió Cediol*, 38/39, 227-235. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=830995>
- Ceriani Cernadas, P. (2004). Nueva Ley: un paso a una concepción distinta de la migración. En: Giustiniani, R. (comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 93-115), Prometeo.
- Ceriani Cernadas, P. (2011, mayo-junio). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana, *Nueva Sociedad*, 233, pp. 68/86. <https://nuso.org/articulo/luces-y-sombras-en-la-legislacion-migratoria-latinoamericana>
- Domenech, E. (2005). “Inmigración, Estado y Educación en Argentina: ¿Hacia nuevas políticas de integración? Versión revisada de la ponencia presentada en la XXV Conferencia Internacional de Población de la IUSSP realizada en Tours, Francia, en el mes de julio de 2005. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/inmigracion-estado-y-educacion-en-argentina-hacia-nuevas-politicas-de-integracion.pdf>

- Faúndez Ledesma, H. (2004). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*(3.ª ed). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23853.pdf>
- Ceriani Cernadas, P.& Morales, D. (2011). *Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*. Federación Internacional de los Derechos Humanos. Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf>
- Escafati, E. (2021, 16 de septiembre). *¿De qué hablamos cuando hablamos de Justicia? Justicia social, justicia popular, justicia comunitaria, justicia individual, justicia transfeminista* [sesión de conferencia]. Conferencia virtual en el Seminario Interdisciplinario de Acceso a Derechos y Acceso a la Justicia, Buenos Aires, Argentina.
- Finnemore, M.&Sikkink, K. (2001). Taking Stock. The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, (4), 391-416. https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/2001_takingstock_arps.pdf
- García, L. E. (2009). Desorden mundial, orden migratorio, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*(Boletín Mexicano de Derecho Comparado), XLII (124), , 195-234. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/122429/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- García, L. E. (2010). *Migración y Derechos Humanos. Implicancias de la nueva Política Migratoria Argentina* [tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata]. Repositorio Institucional de la UNLP. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/32698/Documento_completo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- García, L. E. (2013). Estándares migratorios en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Derecho a migrar en Argentina. *Revista de Derechos Humanos*, II (2)II. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34436.pdf>
- Giustiniani, R. (2004). *Migración: un derecho humano*. Prometeo.
- González, M. S. (2020, 10 de enero). Migración, género y territorio. Mujeres migrantes en una ciudad patagónica: de la invisibilidad a la presencia. *Voces en el Fénix. Diario Digital Femenino*. <https://diariofemenino.com.ar/df/migracion-genero-y-territorio/>
- Hoffman, S. (2002, julio-agosto). Clash of Globalizations. *Foreign Affairs*, 81(4), 104-115. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-07-01/clash-globalizations>
- Huntington, S. (1998, 11 de mayo). “*Global perspectives on War, and Peace*”. American Enterprise Institute. <https://www.aei.org/research-products/speech/global-perspectives-on-war-and-peace/>.

- Keohane, R. & Nye, J. (1988 [1977]). Realismo e Interdependencia compleja. En: Keohane & Nye, *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición* (pp.39-56). Grupo Editor Latinoamericano.
- Kreibohm, P. (2005). Las tres cruzadas o la historia de la des-legitimación de un liderazgo mundial. *Relaciones Internacionales*, 14 (28), 61-85. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1447/1408>
- Ledo García, C. (2010). La migración en Bolivia. En: Zurbriggen, C., & Mondol, L. (Coord.), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*(74-110). FLACSO Uruguay. <https://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>
- Mallimaci, M. I. (2012). Revisitando la relación entre géneros y migraciones Resultados de una investigación en Argentina. *Mora* (18), (pp. 151-166). <https://doi.org/10.34096/mora.n18.332>
- Mármora, L. (2002). Las políticas de migraciones internacionales. OIM. Paidós.
- Mármora, L. (2004). Las leyes de migración como contexto normativo, En: Giustiniani, R. (comp.). *Migración: un derecho humano*. Prometeo.
- Marroni, M. de G. (2016, diciembre), “Escenarios migratorios y globalización en América Latina: una mirada al inicio del siglo XXI” (Papeles de Trabajo N° 32), (126-142) Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural.
- Martínez Pizarro, J. (2008). *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2535/S2008126.pdf?sequence=1>
- Martínez Pizarro, J. (2000). “La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional”. Serie población y desarrollo N°10. Santiago de Chile.
- Massey, D. S.; Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouci, A.; Pellegrino, A.; Taylor, J. E. (1993). Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación, *Population and Development Review*, 19, (3).
- Mercado Común del Sur. (1994). *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR – Protocolo de Ouro Preto*. <https://www4.hcdn.gob.ar/diputadosmercosur/legislacion/Ley24560.pdf>
- Mercado Común del Sur. (1998). *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política. (Decisión CMC N° 18/98)*. https://www.rmagir-mercosur.org/index.php/download_file/view_inline/320
- Merino, G. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26(52), (17-37). <https://doi.org/10.24215/23142766e008>

- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de sueños. Tinta Limón Ediciones.,
- Mezzadra, S. (2012, enero-febrero). Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía.. *Nueva Sociedad*(237).<https://www.nuso.org/articulo/capitalismo-migraciones-y-luchas-sociales-la-mirada-de-la-autonomia/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2011). *El Acceso a la Justicia como Política pública de Alcance Universal. Acceso a la Justicia para Todos*. Buenos Aires. Presidencia de La Nación.
- Miranda, R. (2005) “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”. Instituto de Relaciones Internacionales (Anuario 2005).
- Morales, D. R. (2012). “Política migratoria y derechos humanos: consolidación de una agenda para proteger los derechos de los migrantes”, en *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2012 del CELS*.
- Modolo, V. (2010). La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. En: Novick, S.(comp.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*.
- Nikken, P. (1997). El concepto de derechos humanos,. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*(Estudios básicos de derechos humanos I)
- Nikken, P. (2013). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el derecho interno.*Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*.
- Novick, S. (2005). La reciente política migratoria argentina en el contexto de MERCOSUR. En: “El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, (6-63).
- Novick, S. (2010). “Migraciones, políticas e internación regional: avances y desafíos”. En: *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Buenos Aires, Argentina.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2012). *Integración y Migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina*”. (Cuadernos migratorios N° 3).https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/1433/ARG-OIM_015.pdf?sequence=1Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR& Organización Internacional para las Migraciones. (2016). *Migración, derechos humanos y política migratoria* (Serie Migración y Derechos Humanos, No. 1). <http://ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones.(2018). *La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales*. <https://publications.iom.int/books/la-migracion-en-la-agenda-2030-guia-para-profesionales>

- Organización Internacional para las Migraciones.(2019). “*Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*”. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>
- Organización Internacional para las Migraciones.(s.f.).*Retornos voluntarios asistidos y reintegración*. <https://argentina.iom.int/es/retornos-voluntarios-asistidos-y-reintegracion>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *Tendencias Migratorias en América del Sur, Informe Migratorio Sudamericano N° 3*. https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_en_America_del_Sur_Marzo.pdf
- Organización Internacional del Trabajo.(1919). *Constitución de la OIT*.https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.
- Organización Internacional del Trabajo.(2019). *Argentina: Un millón de trabajadoras domésticas, entre la informalidad y la desprotección social*. https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_681799/lang--es/index.htm
- Organización de las Naciones Unidas (s/f). *Desafíos Globales. Migración*. <https://www.un.org/es/global-issues/migration>
- Oyarzún Serrano, L. (2008) Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates.*Revista de Ciencia Política*,(28), 2, (95-113).
- Pedone, C. (2002). “El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas”. En García Castaño, F. J.; Muriel López, C. (eds.). *Actas del III Congreso sobre la inmigración en España. Contextos y alternativas*. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales, (II), (223-235).
- Pellegrino, A. (2009). Las migraciones entre los países del Mercosur: tendencias y características. En:*Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos*. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (17-26).
- Pereda, C. & de Prada, M. A. (2001).Migraciones internacionales: entre el capitalismo global y la jerarquización de los estados,*Migraciones*,(9), (7-43).
- Pérez Llana, C. (1990). “*Los noventa: una nueva agenda internacional para una nueva década*”. En Estudios Internacionales, No. 91 (julio-septiembre 1990), pp. 383-398. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Pérez Luño, A. (1984). “*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*” Editorial Tecnos, Madrid.
- Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones. (2010, octubre), Documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia.

- Póvoa Neto, H. y Sprandel, M. A. (2010). Brasil: Estado actual y políticas migratorias. En: *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, FLACSO.
- Programa Mercosur Social y Solidario. (2016). “*Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y Plan Estratégico de Acción Social. Logros y desafíos pendientes*”. http://www.mercosursocialsolidario.org/wp-content/uploads/2017/04/PEAS-y-EC_Logros-y-desafios-pendientes.-.pdf
- Puig, J. C. (1968). “*Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX*”. Integración Latinoamericana.
- Puig, J. C. (1981). Nacionalidad, integración y autonomización. *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*.
- Roca, S. (2017). El derecho de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso de las personas migrantes en Argentina. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (65), pp. 215-280.
- Ruggie, John G. (1998) “*What Makes the World Hang Together. Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*”, en *International Organization*, Vol. 52, Nº 4.
- Salvioli, F. (1997). “*El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos a partir de las declaraciones Universal y Americana*”. En: *Relaciones Internacionales*(13), pp. 77-96.
- Salvioli, F. (2016), “*La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos como criterios rectores para el trabajo de los órganos de monitoreo: la relación contemporánea entre los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales*”. Exposición realizada en la conmemoración al 50º aniversario de la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, Suiza.
- Sanahuja, J. A. (2014). Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC, *Pensamiento Propio* (39) (edición especial), pp. 75-108.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Editorial Katz.
- Santi, S. (2020). *La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración*. *Estudios de Derecho*, 77 (169), (213-242).
- Sfrégola, C. S. (2008) “*Las Nuevas Amenazas a la Seguridad Internacional en la Posguerra Fría: El caso de las Migraciones Internacionales*”. Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata.
- Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas. (2017). “*Migración Internacional en las Américas*”. (Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre

Migración Internacional en las Américas), OEA. OCDE.
<http://www.oas.org/documents/spa/press/SICREMI-2017-espanol-web-FINAL.pdf>

Stefoni, C. (2018). *Panorama de la migración internacional en América del Sur*(Serie Población y Desarrollo). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf

Souchaud, S. (2010). Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI. En: “*Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*”, FLACSO.

Taks, J. (2010). Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay. En: *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, FLACSO.

Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo & Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2015). *Migración, Derechos Humanos y Gobernanza*(Manual para Parlamentarios N° 24).
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

Wallerstein, I. (2005).*Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*(2a. ed.), Siglo XXI Editores.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*(46), 2, 391-425. The MIT Press.<https://www.jstor.org/stable/2706858>