

Maestría  
en Integración y Cooperación  
Internacional UNR



**Revista**  
**Integración y Cooperación  
Internacional**

**N° 26**

Enero | Junio 2018

*Publicación Semestral*

[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



# Revista Integración y Cooperación Internacional

## N° 26

Enero | Junio 2018

### CUERPO Editorial

#### Consejo Editorial

##### Director

Magíster Marta Graciela Cabeza

##### Editor

Magíster Lidia Virginia Gatti

*coordina con*

Verónica Bruno

### COMITÉ Científico

Dra. Miryam Colacrai

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Rafael Domínguez Martín

Universidad de Cantabria, España

Dr. Danu A. Fabre Platas

Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández

Simon Fraser University, Canadá

Dr. Carlos Juárez Centeno

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Hugo Rogelio Suppo

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek

Universidad Alberto Hurtado, Chile

### Autoridades

Rector UNR Dr. Arq. Héctor Floriani

Vicerrector UNR Mg. Fabián Bicciré

#### Directoras del CERIR

Dra. Miryam Colacrai

Dra. Gladys Lechini

## La Revista

Publicación semestral de la Maestría  
en Integración y Cooperación Internacional  
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)  
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales  
de Rosario (CERIR)  
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301  
2000 Rosario, República Argentina  
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista.



Los contenidos de la Revista en Integración y Cooperación Internacional son publicados bajo al Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir Igual (by-sa) que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

La aceptación de colaboraciones por parte de la revista implica la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores a favor del director, quien permite la reutilización, luego de su edición, bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional

La cesión de derechos no exclusivos implica también la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea alojado en el repositorio institucional Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y difundido a través de las bases de datos que el director considere apropiadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la revista y sus autores.

Directorio  
**latindex**

**RepHipUNR**  
Aprendizaje e Investigación

La Revista en Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a la integración y cooperación internacional desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



## Sumario

### 04 Editorial

---

05

#### Artículos

*La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: Análisis de la relación política explícita- política implícita en el período 2007-2013*

por Paula Demarchi

---

15

*Integración y Migraciones. Las políticas migratorias de Argentina y su relación con las políticas migratorias del MERCOSUR desde la perspectiva de los Derechos Humanos (2003-2013)*

por Carolina Urquiza

---

28

#### Comentarios

*Refugiados en América Latina: un análisis de los avances normativos para su protección en la región*

por Yéssica García

---

39

#### Reseña

*¿Quién gobierna el mundo? El rol del G-20 en el nuevo orden mundial*

Autor Jorge Argüello

Reseña Verónica Bruno

---

41

#### Normas

*para la presentación de trabajos*



## Editorial

En este número de la **Revista Integración y Cooperación Internacional** presentamos en primer lugar al trabajo de investigación de **Paula Demarchi** donde se aborda el análisis de la política de cooperación internacional argentina en materia de ciencia y tecnología (CyT) a partir del contraste entre dos tipologías utilizadas por la autora: la política explícita, es decir, la política oficial expresada en las declaraciones gubernamentales y la política implícita, aquella que se implementó desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) entre 2007 y 2013.

Luego le proponemos el artículo de **Carolina Urquiza** donde se reflexiona sobre el rol de Argentina como impulsora de políticas más abiertas en relación al reconocimiento de los derechos de los migrantes. En el artículo se revisan los cambios en la política y normativa argentina en materia migratoria que, en la opinión de la autora, han tenido vinculación con el proceso de integración en el MERCOSUR.

En la Sección Comentarios, **Yéssica García** se ocupa de indagar cuáles han sido los avances que se han producido en América Latina con respecto al tratamiento jurídico de los refugiados a partir de la cooperación entre los países de la región y destacar de este modo, el rol de la cooperación sur-sur en materia de derechos humanos.

Les recordamos que el envío de los artículos para ser sometidos al referato doble ciego puede hacerse durante todo el año, más allá de las convocatorias periódicas que se puedan efectuar. Encontrarán en cada revista las normas para los autores que deberán ser respetadas en los artículos enviados.

# **La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: Análisis de la relación política explícita- política implícita en el período 2007-2013**

*por Paula Demarchi\**

## **• Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar la política de cooperación internacional argentina en materia de ciencia y tecnología (CyT) a partir del contraste entre la política explícita, es decir, la política oficial expresada en las declaraciones gubernamentales y la política implícita, aquella que se implementó desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) entre 2007 y 2013.

## **■ Palabras Clave**

cooperación internacional en ciencia y tecnología - política explícita - política implícita

---

\* Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Docente de la Cátedra Derecho Consular y Diplomático de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). paulademarchi@hotmail.com



## Introducción

La cooperación internacional en Ciencia y Tecnología es uno de los instrumentos más eficaces con los que cuentan los países en desarrollo para consolidar su capacidad científica y tecnológica, mejorar la calidad de sus investigaciones, formar recursos humanos altamente capacitados y aprovechar las oportunidades que surgen de los avances en las naciones industrializadas (ALBORNOZ, 2002:47). A pesar de ser considerado un tema relevante desde los orígenes de la propia ciencia, como objeto intencional de la política gubernamental, es un fenómeno reciente que comienza a implementarse en la segunda mitad del siglo XX (VELHO, 2000), y se asocia al surgimiento de la ciencia y tecnología como política de Estado (OREGIONI y PIÑERO, 2009).

La perspectiva que sostiene este artículo apunta a pensar a la cooperación internacional en CyT como una política pública. Ésta es entendida como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión (OSZLAK, 1976). Se organiza sobre factores ideológicos, materiales e institucionales y funciona a través de distintos modos de inserción internacional y debido a la influencia de ciertos elementos subjetivos.

En función de estas particularidades, el objetivo de este trabajo consiste en analizar la relación entre los elementos que conforman la política de cooperación internacional en CyT en el caso de un país en desarrollo como la Argentina, en el que tiende a observarse con mayor énfasis la existencia de una descoordinación entre ellos. En esta dirección, el interrogante que se planteó como guía es: ¿Cómo fue la política de cooperación internacional en CyT implementada por Argentina entre 2007 y 2013? De este se desprende un segundo: ¿Hubo articulación entre la política explícita, es decir la política oficial expresada en las declaraciones gubernamentales y la política implícita, aquella que determina el papel de la ciencia en la sociedad? Para dar respuesta a tales interrogantes se propuso un abordaje basado en la relación entre política explícita-nivel de análisis macro (político-institucional) y política implícita-nivel de análisis micro (vinculado a cuestiones sociales)<sup>1</sup>.

En base a lo expuesto, el artículo se organiza en cuatro partes: En la primera se realiza un recorrido por los principales contenidos teórico-metodológicos en torno a los cuales se construyó el objeto de análisis. En la segunda parte, concentrada en la política explícita, se abordan los intereses de política exterior del gobierno de Cristina Fernández, haciendo hincapié en el lugar del país en el escenario mundial y en su poder de agencia. En esta sección también se identifican los lineamientos de la política científica nacional diseñados por el organismo de ciencia y tecnología. La cuarta parte se estructura sobre la política implícita, es decir sobre la dinámica de trabajo de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales del MINCYT a través de los convenios bilaterales firmados y de las misiones oficiales emprendidas. Para finalizar se presenta la conclusión en la que se profundiza en el grado de consenso entre la política explícita e implícita que caracterizó a la política de cooperación internacional en CyT argentina en el período 2007 y 2013.

## Aspectos teórico-metodológicos

Debido a sus particularidades y complejidad, el objeto de análisis planteado en este trabajo exige un enfoque interdisciplinario para su abordaje. En este sentido, desde la teoría de las Relaciones Internacionales se entiende a la **cooperación internacional en CyT** como una relación entre dos o más partes con una meta común, que las obliga a asociarse en el campo de las ciencias. Es el conjunto de interacciones institucionalizadas, tanto por la presencia de organismos científicos como por los convenios, leyes y regulaciones que promueven los gobiernos nacionales (TAGLIAFERRO, 2007:2). Representa, un elemento de inserción en el escenario internacional que responde a determinados lineamientos que trascienden el ámbito de la ciencia y la tecnología (KERN, 2008a). De ahí, que se sostenga que la **política de cooperación internacional en CyT** es una política pública que se conforma a partir de la intersección de cuestiones de política exterior y de política científica. Mientras que la primera, formula estrategias de relacionamiento, coordina los vínculos del país con

1. Este trabajo sólo se concentra en los elementos materiales que conforman la política examinada, puntualmente en los intereses de política exterior de la administración de Cristina Fernández y en dos modos de inserción, los convenios celebrados con países e instituciones extranjeras y las misiones oficiales realizadas en el exterior. En cuanto al recorte temporal se partió del año 2007, cuando fue creado el MINCYT como autoridad de ejecución de la política de cooperación en CyT nacional. Dicho recorte fue cerrado en el 2013, dada la disponibilidad de información obtenida. Para la confección del presente artículo se realizaron entrevistas a funcionarios y ex funcionarios del MINCYT y a especialistas en la temática. El relevamiento de los convenios firmados y de las misiones emprendidas entre 2007 y 2013 se realizó a través de los Informes anuales del MINCYT y de la Biblioteca digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.



otras partes del mundo y asesora a las áreas competentes de ejecución; la segunda, es decir, la política científica, identifica oportunidades y temáticas prioritarias, actores y pautas de pertinencia y calidad (KERN, 2014).

Se entiende por **política exterior** a aquella política estatal que se desarrolla en el ámbito externo y que no comprende sólo las acciones que tienen raíz en las Cancillerías, sino toda actividad gubernamental que posee una dimensión de vinculación internacional más allá de cuál sea el órgano público o semipúblico que la haya motivado (MALACALZA, 2014:164). Al mismo tiempo ésta debe perseguir la solución de los problemas, necesidades e intereses locales (LAFER, 2002).

Para hacer referencia a la política de CyT, se adoptó el concepto de **política científica**. Ésta es entendida como el conjunto de medidas colectivas tomadas por un gobierno con el fin de promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y explotar los resultados de la investigación para objetivos de política general. Este término se diferencia del de **política de la ciencia**, el cual apunta a la movilización de la ciencia como recurso de poder (ELZINAGA y JAMISON, 1995:572-573).

Por su parte, dentro del Campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología se identificaron algunos elementos de la perspectiva denominada Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS)<sup>2</sup>. De éste, se recuperó la distinción hecha por Amilcar Herrera (1995) entre política explícita y política implícita. La primera, está conformada por leyes, reglamentos, estatutos de los cuerpos encargados de la organización de la ciencia, planes de desarrollo, declaraciones gubernamentales, es decir por las disposiciones y normas que se reconocen comúnmente como la política científica de un país. La segunda en cambio, constituye las demandas científicas y tecnológicas del proyecto nacional vigente (HERRERA, 1995), de ahí que resulte más difícil de identificar porque carece de una estructuración formal (HERRERA, 1995:125). Este último concepto se refiere al modelo de país al que aspiran los sectores sociales que tienen directa o indirectamente el control económico

y político de la comunidad; son los objetivos concretos, concebidos por una élite dirigente con poder apto para articularlos e implementarlos (HERRERA, 1995:126).

Tal como se mencionó anteriormente, el contraste entre estas políticas fue planteado en el marco de la relación con los niveles de análisis macro y micro. En el primer caso se estudia las políticas de cooperación en CyT y sus herramientas, las cuales cobran sentido de acuerdo con la dimensión política y social en que se insertan. Dentro de éste se observan los intereses que guiaron la política exterior de la administración Fernández, contemplando simultáneamente la posición del país en el escenario mundial y su poder de agencia.

Desde el enfoque de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales se sostiene que los intereses de los estados están socialmente construidos; las elites gobernantes los definen en momentos históricos específicos. El lugar que una nación ocupa en el sistema mundial incide en su definición. Se asume entonces, que su posición en el sistema otorga a los Estados un elemento que constituye parte de su identidad y que incide en la formulación de sus políticas exteriores (KERN, 2008b:23). Asimismo, el poder de agencia asociado al margen de maniobra del país respecto a la toma de decisiones (OREGIONI, 2013), representa otro elemento central que influye en la formulación de sus intereses.

Por otro lado, el marco micro observa el papel que cumple la cooperación internacional en la producción de conocimiento local. En relación a ello, se examinó la dinámica de trabajo de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales considerando los convenios bilaterales firmados con países e instituciones externas y las misiones oficiales encabezadas por la Presidenta de la República y por funcionarios del MINCYT<sup>3</sup>.

2. El proceso de internacionalización de la ciencia en América Latina fue abordado académicamente por un grupo de pragmáticos que comenzó a interrogarse acerca de la necesidad de buscar soluciones a los problemas del crecimiento económico, al impulso de la modernización social y a la promoción del papel de la ciencia y la tecnología. Es así como nació el PLACTS, visto no sólo como un esfuerzo teórico sino también como la expresión de experiencias concretas en dicha materia (ALBORNOZ, 2002).

3. Cabe aclarar que tanto el nivel de análisis macro como el micro abarcan más elementos que los examinados en este artículo, sin embargo por una cuestión de espacio se decidió hacer foco en el recorte planteado.



## Política explícita: los intereses de la política exterior de Fernández

Desde sus comienzos, el gobierno de Cristina Fernández se preocupó por señalar el lugar que ocuparían las relaciones exteriores en la agenda política. Es así como la presidenta remarcó en su primer discurso ante la Asamblea Legislativa que las instituciones, la sociedad, el modelo de acumulación con inclusión social y la inserción en el mundo (FERNÁNDEZ, 2007) constituían los cuatro ejes medulares de su gestión. Su intención era clara: cerrar los frentes conflictivos que se habían heredado de la administración anterior y comenzar una etapa más proactiva de la política exterior. En este sentido, se intentó la consolidación de una estrategia autonomista que buscaba mayores márgenes de maniobra y el abordaje del interés nacional en términos de desarrollo (SIMONOFF, 2010). Sin embargo, ello no implicó un replanteo profundo de las alianzas o un proyecto más amplio de diversificación de la inserción externa del país (LLENDERROZAS, 2011:258).

América Latina en general y el Mercosur en particular, fueron considerados prioritarios en la vinculación política y económica al tiempo que las relaciones con las principales potencias, aunque desde la retórica, fueron más distantes. El acercamiento a los países del sur fue un punto prioritario para la política exterior y especialmente para la cooperación internacional. Lo cierto es que la región, al igual que en el gobierno anterior, volvió a ocupar una posición destacada en la agenda externa argentina pero no como una vía para el tratamiento de asuntos domésticos, sino como un espacio para proyectar visiones de orden externo<sup>4</sup>.

Es necesario mencionar que diferentes cuestiones, tanto endógenas como exógenas, entre las que se destacan el conflicto con el campo, los cambios producidos en el vínculo entre el gobierno y la sociedad y entre el gobierno y los medios de comunicación, la crisis financiera de 2008 y el fallecimiento de Néstor Kirchner; impactaron en la política exterior de esta administración (BUSSO, 2014). Otros temas centrales para este gobierno fueron Cuba, Malvinas, Derechos Humanos y la apelación a la multilateralización del ámbito internacional. Respecto a este úl-

timo punto, se consideraba que era la única posibilidad de construir un mundo más pacífico, solidario y racional. Se pensaba que a través de las relaciones con otros actores y de la concertación de posiciones diplomáticas, sobre todo con naciones latinoamericanas, era posible conectar poder y al mismo tiempo portarlo. Todo ello sumado a la defensa del principio de no intervención y al compromiso por la resolución pacífica de los conflictos, fue considerado suficiente para lograr la inserción de Argentina en el mundo (MIRANDA, 2012).

En este contexto se le otorgó un rol relevante a la producción de conocimiento conjunta que se generaba a través de la cooperación en CyT, con la intención de resolver problemáticas sociales y económicas que compartían sobre todo países cercanos geográficamente<sup>5</sup>. Estos tenían una misma concepción sobre los obstáculos al desarrollo regional, que se fundamentaba en la posición que ocupaban en el sistema internacional (OREGIONI y ABBA, 2012:169).

## El lugar del país en el escenario mundial y su poder de agencia

Uno de los principales aportes del constructivismo tiene que ver con el hecho de considerar que la identidad del Estado moldea las preferencias y las acciones estatales. Se trata de la manera en que los Estados representan quiénes son en términos políticos, sociales y económicos. Esto sucede a través de procesos que reciben influencias tanto domésticas como sistémicas, conformando así una base para la definición de los intereses nacionales. De ello se interpreta, que los Estados no son todos iguales, en contraposición a la intercambiabilidad postulada por el neorealismo y en menor medida por el neoliberalismo. Entonces, se asume que los intereses se estructuran sobre la base de las identidades, y los actores determinan sus intereses en el proceso de definición de las situaciones. Los Estados tienen los intereses que tienen en virtud de las ideas sobre el orden internacional y su lugar deseado en él, y no por factores materiales. Como sostiene Wendt (1999: 109), la importancia explicativa de la distribución

4. El alto perfil desplegado en América Latina puede comprobarse, entre otros hechos, con la participación de Néstor Kirchner como garante de la liberación de rehenes de las FARC, el apoyo al rol de UNASUR respecto al caso Pando en Bolivia y el papel de la presidenta frente al golpe en Honduras. Asimismo, desde su lugar de Secretario General de la UNASUR Kirchner intervino como mediador en el conflicto de Colombia y Venezuela y activó la respuesta regional ante el intento de golpe en Ecuador. Estas acciones reforzaron una identificación latinoamericanista y una pertenencia más subregional que global (LLENDERROZAS, 2011:259-260).

5. En este sentido, por ejemplo, la ciencia y tecnología fue promovida como una temática preferente en los procesos de integración en los que participaba el país tales como Mercosur, Unasur, Celac, entre otros.



del poder depende de distribuciones de intereses estatales históricamente contingentes.

En el caso particular de Argentina en el sistema mundial, se parte de su condición de País de Renta Media (PRM), en función de la cual desempeña un doble rol como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y como oferente de asistencia técnica a terceros países en desarrollo.

A pesar de la compleja situación que trajo la definición de los PRM en base a la renta per cápita como indicador de desarrollo, que los alejó de la posibilidad de continuar recibiendo ayuda y de abordar problemas de desarrollo aún no resueltos<sup>6</sup>; lo cierto es que esta clasificación no repercutió en otras áreas de cooperación internacional. Los PRM han sido capaces de obtener importantes recursos a través de los cuales avanzaron hacia el fortalecimiento de políticas públicas en temáticas como la ciencia y tecnología.

Se debe reconocer, sin embargo, que existe una tendencia de parte de estas naciones de abordar el desarrollo de la ciencia y la tecnología como un fin en sí mismo, cayendo en un mecanismo de retroalimentación y dejando a un lado la posibilidad de ampliar los contenidos. Se utiliza un esquema en el que la comunidad científica, tiene un rol destacado en la selección de prioridades y en los criterios de calidad y pertinencia. De este modo se deja a un lado la posibilidad de responder a las necesidades de la sociedad, dado que se prioriza la búsqueda de un lugar relevante en el campo mundial a través de la adaptación de los temas de investigación a aquellos que encabezan la agenda mundial. Como sostiene Kern(2014), los progresos que hasta el momento se alcanzaron a nivel del diálogo político e institucional deberían conformar un marco propicio y equilibrado para enfrentar estas lógicas y riesgos de la cooperación de los PRM.

### *Poder de agencia*

A fin de examinar el margen de maniobra de Argentina respecto al abordaje de los objetivos planteados en el marco de los convenios y de las misiones oficiales, se tomó

el concepto de poder de agencia (OREGIONI, 2013). No obstante, para su comprensión, se abordó la noción de poder estructural de Susan Strange (1988). Este es entendido como el poder que forma las estructuras tecnoeconómicas y sociopolíticas globales y que decide cómo deben operar los demás Estados, instituciones políticas, empresas, profesionales y científicos (STRANGE, 1988:24-25). Es aquel que define los parámetros, las “reglas de juego”, dentro de los cuales dichos actores se vinculan; de ahí que se lo considere como poco visible.

La perspectiva sostenida por Strange diferencia cuatro estructuras que se interrelacionan entre sí: el control sobre la seguridad, el control sobre la producción, el control sobre el crédito y el control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas (Strange, 1988: 26). El actor que posee alguno de éstos puede cambiar el rango de opciones abierto a los otros, sin poner aparentemente presión directa sobre ellos para tomar una decisión o hacer una elección en lugar de otras.

El control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas, vinculado al poder de acceder y privar del acceso a otros así como de disponer del diseño y de las comunicaciones (STRANGE, 1988), es la categoría que se retoma y que se asocia con el concepto de poder de agencia propuesto en este artículo.

En coincidencia con Oregioni, se parte de la idea de que la realidad es una construcción dialéctica donde constantemente interactúan la estructura y el poder de agencia. A la vez que existe una estructura de poder internacional que impone determinadas condiciones (relación centro-periferia), los Estados tienen grados de autonomía relativa en la toma de decisiones. Es decir, si bien los países centrales ejercen en el sistema internacional un poder estructural al constituir y acordar los principios y reglas que organizan las relaciones interestatales, algunos PRM como Argentina han sabido desarrollar cierta capacidad de maniobra que les ha permitido cumplir con sus metas. A pesar de ello, y en el caso argentino específicamente, tal capacidad no logró ser traducida en la formulación de problemas sociales en términos de problemas de conocimiento. Si bien se trata de una falencia de raíz histórica, que tradicionalmente

6. Dicha realidad ha sido señalada como preocupante por el gobierno argentino ya que a pesar de contar con una renta per cápita alta, registra importantes necesidades no cubiertas y sectores con un alto grado de vulnerabilidad a los que no puede llegar.



caracterizó a su política de cooperación en CyT debido al lugar subordinado que ocupa el país en el escenario mundial, lo cierto es que el gobierno de Fernández no buscó alterar la estructura sino aceptarla. La construcción de su identidad se ajustó entonces al reconocimiento de debilidad y a la aceptación de las capacidades, ideas e instituciones hegemónicas (KERN, 2008b:83). En este caso claramente el poder estructural se impuso, condicionó el poder de agencia del país en la definición de su política de cooperación internacional en CyT.

### *Lineamientos de la política científica argentina*

Desde su creación, el MINCYT manifestó como eje orientador de su trabajo la promoción de la investigación, la aplicación, el financiamiento y la transferencia de los conocimientos científico-tecnológicos al conjunto social (MINCYT, 2013). Su objetivo general ha sido el de promover el desarrollo económico, social y cultural de la nación y mejorar la competitividad de la Argentina en el contexto internacional. Como parte de sus funciones, este organismo contempló “intervenir en la formulación y gestación de convenios internacionales de integración científica y tecnológica de carácter bilateral o multilateral”, “intervenir en la promoción, gestación y negociación de tratados y convenios internacionales relativos a ciencia, tecnología e innovaciones productivas, y entender en la aplicación de tratados y convenios internacionales, leyes y reglamentos generales relativos a la materia” y “coordinar la cooperación en el ámbito de su competencia” (Ley 26.338, 2007: Artículo 23 quinquies, incisos 10, 11 y 12)<sup>7</sup>. Esta referencia deja de manifiesto, que la cooperación internacional en CyT fue pensada desde un principio como herramienta estratégica de la política científica argentina. Tanto en el Plan Bicentenario como en el Plan Argentina Innovadora 2020<sup>8</sup>, la cooperación internacional fue considerada como un instrumento fundamental para robustecer y complementar las capacidades nacionales en la materia, con vistas a su transformación en ventajas competitivas y mejoras en la calidad de vida de la sociedad.

También, se remarca el fortalecimiento de los procesos de cooperación tanto a nivel regional y subregional (América Latina - MERCOSUR - UNASUR) como bi-regional (principalmente en el eje América Latina - Unión Europea) sobre la base del consenso, el intercambio de experiencias y el diseño de programas de mutuo interés y financiación conjunta. Asimismo, se buscó profundizar los vínculos con instituciones de países de otras regiones que lograron niveles de excelencia en áreas consideradas centrales para el desarrollo nacional (MINCYT, 2013).

Bajo este esquema, resultó posible observar que si bien América Latina ocupaba un lugar destacado en el discurso de la gestión<sup>9</sup>, como se mencionó en apartados anteriores, en realidad se priorizaba la relación con los países desarrollados<sup>10</sup>. Es por ello que se sostiene, que la cooperación científico-tecnológica con estos actores fue uno de los pilares más importantes de la política de cooperación que llevó adelante la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales. En el gobierno de Fernández, el MINCYT fue el único organismo que mantuvo una relación muy cercana con la Unión Europea. Esta situación se debe, entre otros motivos, a la existencia de una línea histórica que pesa fuerte en ese vínculo (KERN, 2014).

Pese a lo manifestado por los altos funcionarios del MINCYT, algunos de sus ex integrantes afirman que no se buscó liderar la política de ciencia y tecnología en Sudamérica; hecho que llamaba la atención dado el lugar que se le había otorgado a la temática en la política exterior argentina. Incluso en el ámbito del Mercosur no se observaron avances; la mayoría de los proyectos emprendidos se realizaron con financiamiento europeo. Para los asesores consultados, Argentina debería haber sido líder regional en ciencia y tecnología, no solo por la calidad de sus instituciones sino por ser el único país latinoamericano que contaba con tres premios nobel.

7. Ley Nacional de Ministerios, sancionada el 5 de diciembre de 2007, mediante la cual se creó el MINCYT.

8. Son los documentos en los cuales el organismo de Ciencia y Tecnología estableció los ejes sobre los que se construyó la política de CyT para los períodos 2006-2010 y 2012-2015 respectivamente.

9. Se hacía hincapié en la necesidad de alcanzar la unidad regional para generar modelos propios que respetasen las particularidades de cada uno de sus países, en contra de los modelos científicos del Norte.

10. En distintas intervenciones tanto del ministro Lino Barañao como de otros funcionarios del área se pudo rescatar la importancia central que se le otorgaba a los vínculos con Europa y con América del Norte.



## Política implícita: la puesta en práctica de la cooperación internacional en CyT

### Convenios firmados por el MINCYT

En el marco de la facultad que la Ley Nacional de Ministerios N° 26.338 le reconoce al MINCYT respecto de la posibilidad de celebrar convenios internacionales de integración científica y tecnológica, durante el período 2007-2013 este organismo firmó un total de 59 instrumentos, de los cuales 26 de ellos fueron celebrados con Europa, 14 con América Latina, 8 con Asia, 6 con América del Norte y 5 con África. Dentro de Europa, se sellaron 5 con Francia, 4 con Alemania, 3 con España, 3 con República Checa, 2 con Holanda, 2 con el Reino Unido de Gran Bretaña, 2 con Austria, y 1 con Italia, Rumania y Noruega. En América Latina fueron firmados 5 con Brasil, 3 con Chile, 2 con Perú y 1 con Cuba, Uruguay, México y Colombia. Con Asia, 2 con China e India, y 1 con Japón, Azerbaiyán, Qatar y Vietnam. En el caso de África, 1 con Egipto, Zambia, Angola, Sudáfrica y Marruecos. En cuanto a América del Norte puntualmente, es importante resaltar que de los 6 acuerdos rubricados, 5 fueron con Estados Unidos y sólo 1 con Canadá.

En consecuencia, los países con los que más acuerdos firmó el MINCYT fueron Francia, Estados Unidos y Brasil. De ello se concluye que durante esta etapa hubo un claro predominio de relacionamiento con el Norte.

Respecto a las temáticas abordadas, las mismas giraron en torno a Educación, Salud, Nanociencias, Nanotecnología, Alimentos, Energías renovables, Genómica, Ciencias de la tierra, Biotecnología, TICs, Ciencias Exactas, Diseño Industrial e Internacionalización de Empresas.

Al analizar los Planes Bicentenario y Argentina Innovadora 2020 y los discursos de Cristina Fernández y de Lino Barañao, fue posible comprobar que los temas tomados como prioritarios en dichos documentos coincidían con los temas desarrollados en los convenios internacionales celebrados por el MINCYT. No obstante, cabe señalar que se trataba de cuestiones un tanto generales, consideradas relevantes en la agenda mundial sobre ciencia y tecnología y que no tenían implicancia directa en el ámbito local. Al consultar a ex asesores del MINCYT y a expertos en la temática, éstos coincidieron en el hecho de que la elección de las contrapartes y de las temáticas a desarrollar era básicamente coyuntural. No había ninguna mirada estratégica ni concertada con otras instancias de la administración pública; se avanzaba por demanda, no existía una planificación.

### Misiones oficiales al exterior

Como parte de la política de cooperación internacional en CyT, el MINCYT participó de diferentes misiones oficiales a distintos destinos; en algunas ocasiones formando parte de comitivas encabezadas por la Presidenta de la Nación, en otras a cargo del Ministro Barañao o de otros funcionarios del área. Del total de misiones oficiales realizadas, 42 entre los años 2007 y 2013, Estados Unidos fue el país más visitado, seguido por Alemania y República Checa.

En cuanto a las temáticas desarrolladas, se trabajó sobre todo en Nanociencias, Nanotecnología, Biotecnología, Energías renovables, TICs, Informática, Alimentos, Agricultura, Zoología, Educación, Salud, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Medio ambiente, Genómica, Prevención de catástrofes naturales, Biodiversidad, Industria, Comercio, Diseño Industrial y vinculación público-privada.

En este caso también, al igual que en los convenios, no existió una estrategia concreta de elección de los destinos; la misma fue claramente espasmódica, de acuerdo a contactos personales.

Un punto a considerar tiene que ver con la participación de Lino Barañao en dichas misiones. Este funcionario intervino principalmente en aquellas cuyo destino eran países desarrollados. En América Latina, sólo participó en las encabezadas por la Presidenta de la Nación.

Si bien no forma parte del objeto de análisis de este artículo, resulta interesante mencionar que por ejemplo en los encuentros celebrados en el marco de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (RECYT) entre el 2007 y el 2013, en ninguno de ellos asistió el Ministro. Tampoco se pudo comprobar la participación activa de Cancillería en las mismas, lo que de alguna manera deja en evidencia la falta de coordinación entre este organismo y el MINCYT.



## Conclusión

Partiendo de la idea de que la política explícita representa la forma en la que un gobierno expresa sus intenciones respecto de los objetivos de la política científica, diagrama instrumentos y programas y construye discursos, imaginarios y prácticas sobre lo que se supone que es la política científica; y que la política implícita es lo que “realmente ocurre”, es decir las prácticas y resultados de las investigaciones en un país, se pudo comprobar que existió una importante desconexión entre ambas. Esta situación se sustenta, entre otras causas, en la falta de coherencia entre el discurso de política exterior, en el que se priorizaba la relación con América Latina en general y con Sudamérica en particular, y el discurso y accionar del MINCYT en los que se siguió las políticas promovidas por los países desarrollados y las solicitudes de las elites científicas locales. Es importante remarcar que los intereses de éstos últimos eran totalmente afines a la lógica de vinculación con los países centrales ya que buscaban ganar un lugar en el escenario internacional adaptando sus temas de investigación a aquellos “de moda” predominantes en la agenda mundial.

Al examinar los convenios bilaterales firmados y las misiones oficiales realizadas se comprobó que la mayoría de las contrapartes y de los destinos elegidos correspondían a países desarrollados seleccionados sin una estrategia clara.

Más allá de esta incoherencia de carácter político, resulta necesario reconocer que la priorización de los lazos con Europa y Estados Unidos, es un problema que tiene una raíz histórica debido al lugar subordinado de los PRM en el escenario global. Como se señaló anteriormente, existe una estructura de poder internacional que impone determinadas condiciones en la que las naciones centrales definen los principios y reglas que organizan las relaciones interestatales. En esta lógica países como Argentina suelen contar con cierto poder de agencia, relacionado al rol de los científicos locales en los distintos proyectos de cooperación. Esta cuota de poder, le abrió al país la posibilidad de superar algunas barreras y reglas de juego impuestas.

Sin embargo, no le permitió avanzar en la creación de nuevos circuitos y de nuevas agendas; Argentina no intentó alterar la estructura sino aceptarla. Su identidad fue construida sobre el reconocimiento de una situación de debilidad y de aceptación de las capacidades, ideas e instituciones hegemónicas. En este caso claramente el poder estructural se impuso por sobre el poder de agencia del país, condicionándolo en la definición de su política de cooperación internacional en CyT.

El accionar del MINCYT se concentró en la obtención de prestigio, de acceso al conocimiento, a recursos financieros y materiales y a las relaciones mismas que se formalizan con grupos de investigación extranjeros. Este organismo pretendía que Argentina tuviera protagonismo y visibilidad en el escenario mundial; que el perfil de la ciencia nacional fuera levantado.

A través de este análisis, fue posible observar que Argentina se circunscribió a una lógica de adecuación acrítica de parámetros estipulados por proyectos, actores e intereses externos, en lugar de contemplar una estrategia impulsada por organismos nacionales en pos de beneficios mutuos y de co-construcción de conocimiento que refuercen su autonomía (OREGIONI, 2013).

Estas contradicciones en el proyecto político nacional son el resultado de la desarticulación entre la política explícita y la política implícita que marcó a la política de cooperación internacional en CyT desarrollada por Argentina entre 2007 y 2013.



## Bibliografía

- ALBORNOZ, M. (2002). "Situación de la Ciencia y la Tecnología en las Américas". Documento de trabajo preparado para la Secretaría General de la OEA. Disponible en Internet en [www.centroredes.org.ar](http://www.centroredes.org.ar). Consultado el día 16 de noviembre de 2016.
- BUSSO, A. (2014). "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos", en *Revista Estudios Internacionales*, N°177. Pág. 9-33.
- ELZINAGA, A. y JAMISON, A. (1995). "Changing policy agendas in Science and Technology", en Sheila Jasanoff et al (Eds.). *Handbook of Science and Technology Studies*. London: SAGE Publications.
- FERNÁNDEZ, C. (2013). Discurso de la Presidenta de la Nación en el acto de lanzamiento del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina 2020. Disponible en Internet en <http://www.casarsosada.gob.ar/informacion/archivo/26381-acto-de-lanzamiento-del-plan-argentina-innovadora-2020-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Consultado el día 7 de agosto de 2016.
- HERRERA, A. (1995). "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina", en *Revista Redes*, N°5. Pág. 117-146.
- KERN, A. (2008a) "Intereses, identidades, discursos e interacciones en la cooperación internacional en ciencia y tecnología. Observaciones de un estudio de caso entre Argentina y Alemania en el campo de las Tecnologías Informáticas", en *Miríada*. Pág. 19-45.
- KERN, A. (2008b). "Relaciones entre ciencia, tecnología y política en procesos de cooperación internacional. Análisis de un caso de cooperación entre Argentina y Alemania en el campo de las Tecnologías Informáticas". Tesis de Doctorado presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Argentina.
- KERN, A. (2014). "La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina". Trabajo preparado para Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA. Disponible en Internet en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/9705df48-1e10-4e32-95fe-f46fc48f5992.pdf>. Consultado el día 23 de noviembre de 2015.
- LAFER, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LLENDERROZAS, E. (2011). "La política exterior de los gobiernos kirchneristas", en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (Coords.). *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- MALACALZA, B. (2014). "La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales", en *Mural Internacional*, Vol. 5, N°2. Pág. 163-176.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2013). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020. Lineamientos estratégicos 2012-2015. Disponible en Internet en <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>. Consultado el día 23 de mayo de 2016.
- MIRANDA, R. (2012). "Des-Inserción Argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol.10, N°17. Pág.85-103.
- OREGIONI, M. S. (2013). "Aspectos Político-Institucionales de la Internacionalización de la Universidad Nacional de La Plata", en *Revista Argentina de Educación Superior*. N°6. Pág. 97-118.
- OREGONI, M. S. y PIÑERO, F. (2009). "Política argentina de cooperación en ciencia y tecnología. Análisis de la incidencia de los Programa Marco de la Unión Europea en la definición de agendas", en Figueroa Delgado, Silvana, Sanchez Daza, Germán y Vidalés Carmona, Alejandra (Coords.). *La ciencia y tecnología en el desarrollo: una visión desde América Latina*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas. Pág. 53-63.
- OREGIONI, M. S. y ABBA, M. J. (2012). "Política de Cooperación en Ciencia y Tecnología hacia América Latina en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El caso del FO-AR (2003-2010)", en Piñero, Fernando y Araya, José (Comps.). *Ciencia y Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su análisis*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 169-192.
- OSZLAK, O. (1976). "Política y organización de las actividades científico-tecnológicas en la Argentina: críticas y prescripciones corrientes", en *Estudios Sociales*. N° 2
- SIMONOFF, A. (2010). "La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad". La Plata: EDULP.
- SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2006). Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" 2006-2010. Disponible en Internet en <http://www.mincyt.gob.ar/planes-nacionales/plan-estrategico-nacional-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-bicentenario-2006-2010-8017>. Consultado el día 23 de mayo de 2016.



STRANGE, S. (1988). *States and Markets. An introduction to International Political Economy*. Londres: Pinter.

TAGLIAFERRO, B. (2007) "Políticas de Cooperación Científica Internacional NORTE-SUR". Trabajo presentado en la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

VELHO, L. (2000). "Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur", en *Revista Redes*, Vol. 7, N°15. Pág. 112-130.

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Recibido 10/04/2018 – Aceptado 15/06/2018

# Integración y Migraciones. Las políticas migratorias de Argentina y su relación con las políticas migratorias del MERCOSUR desde la perspectiva de los Derechos Humanos (2003-2013)\*

por Carolina Urquiza\*\*

## • Resumen

Entre los años 2003 y 2013 Argentina ha tenido un indiscutible rol como impulsora de políticas más abiertas en relación al reconocimiento de los derechos de los migrantes, en un contexto internacional caracterizado por imponer cada vez más barreras a la migración, en muchos casos, violando los derechos de las personas migrantes. Los cambios en la política y normativa argentina en materia migratoria han tenido vinculación con el proceso de integración en el MERCOSUR.

La legislación argentina a través de la ley N° 25.871 de 2004 marca un quiebre con la política anterior, dejando de lado la concepción de política migratoria restrictiva y de control, y dando lugar a una política respetuosa de los Derechos Humanos que adhiere y se adecua en forma progresiva a los postulados de los tratados internacionales. La normativa del MERCOSUR muestra ciertos avances en cuanto a las políticas que favorecen los derechos de los migrantes y tiene su correlato en las normas recientes de los estados parte. La ampliación de los derechos laborales, educativos y políticos de los migrantes mercosureños en Argentina muestra algunos avances. Sin embargo, la vinculación entre Argentina y el proceso de integración en materia migratoria y de Derechos Humanos es parcial y limitada. La falta de armonización de políticas al interior del MERCOSUR presenta un gran desafío, en tanto no todos los países suscriben y aplican esos avances de la misma forma, obstaculizando el efectivo respeto y aplicación de los derechos fundamentales de la población migrante.

## ■ Palabras Clave

Políticas migratorias- Argentina- Proceso de Integración o MERCOSUR- Derechos Humanos- Tratados Internacionales

## Inglés | English

## • Abstract

Between the years 2003 and 2013, Argentina has had an undeniable role as a driving force for open politics related to the recognition of the migrants rights, in an international context characterized by imposing more and more barriers to the migration, violating those rights in many cases. Changes in politics and in the Argentinian regulations regarding migration rights have been connected to the process of the MERCOSUR integration from a human rights point of view.

The Argentinian legislation, Law N° 25.871, shows a breakdown with foreign politics, leaving aside the conception of a restrictive and controlling migration politics and making room to a more respectful human rights politics which adheres and adjusts to the international treaties' postulates in a progressive way. The MERCOSUR regulations show certain progress regarding block's politics that are in favor of the migrants rights based on recent regulations from other part states. The expansion of the labor, educational and politics rights of the MERCOSUR migrants in Argentina shows quite progress. The connection between Argentina and the integration process concerning migration and human rights is partial and limited; the lack of harmony in politics inside the MERCOSUR presents a great challenge, given that not all countries subscribe and apply to this progress in the same way, preventing the effective respect and application of the fundamental rights of the migrant population.

## ■ Key words

Migrant Policy- Argentine- Integration Process  
MERCOSUR- Human Rights- International Treaties

\* El presente estudio surge como corolario de un trabajo de investigación presentado como Tesis Final en la Maestría de Cooperación e Integración Internacional, Universidad Nacional de Rosario.

\*\* Magíster en Cooperación e Integración Internacional de la UNR y Licenciada en Relaciones Internacionales de la UNR, e-mail: urquiza408@hotmail.com



## Introducción

Este artículo aborda la política migratoria<sup>1</sup> argentina y su relación con la política migratoria del MERCOSUR, desde una perspectiva que hace hincapié en el reconocimiento de los Derechos Humanos 2003-2013.

La política migratoria de la República Argentina a partir de la Ley de Migraciones N° 25.871 (sancionada en el 2004 y reglamentada en el 2010), y la derogación de la norma represiva establecida por la última dictadura cívico militar<sup>2</sup> “Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración” o “Videla”<sup>3</sup> (1981), marca un quiebre con la anterior dejando de lado la concepción de política migratoria de control, expulsora, restrictiva en relación a los derechos de los migrantes; y da lugar a una política más abierta y respetuosa de los derechos fundamentales de los migrantes. Una de las más positivas reformas introducidas por la ley, es el reconocimiento del derecho humano a migrar.

La Ley N° 25871 retoma la realidad migratoria imperante y, a su vez, adhiere a los postulados de los tratados internacionales en materia migratoria, respetando los Derechos Humanos. Así mismo, el país implementa el Programa de Normalización Documentaria Migratoria (2006) o Programa Patria Grande.

Paralelamente se evidencian avances normativos en el MERCOSUR<sup>4</sup> en materia social y especialmente migratoria. Cabe mencionar en este sentido el Acuerdo sobre Residencia para los Estados partes del MERCOSUR y asociados (2002) y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM- 2004), entre otros.

Según datos de las Naciones Unidas<sup>5</sup>, más de 230 millones de personas o, expresado de otro modo, el 3,2 % de la población mundial estaba viviendo fuera de sus países de nacimiento en 2013. El volumen y alcance que han adquirido las migraciones y sus efectos económicos, políticos, sociales y culturales, tanto a nivel global como en cada uno de los países involucrados, las ha convertido en uno de los fenómenos más importantes del mundo contemporáneo.

A su vez, la globalización o aldea global actual (interdependencia económica, política, cultural, etc. entre los Estados, revolución tecnológica y de las comunicaciones, achicamiento del espacio planetario, etc.), facilita el movimiento de contingentes humanos, a nivel internacional

Si bien las motivaciones de los desplazamientos son múltiples (motivaciones históricas, sociales, económicas, culturales, etc.), la principal sigue siendo la búsqueda de oportunidades laborales y de empleo para poder mejorar las condiciones y la calidad de vida propia y de sus familias.

1. Se sigue el concepto de Mármora (1988: 386) quien se refiere a las políticas migratorias afirmando que: “constituyen las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado”.

2. Durante el Proceso de Reorganización Nacional, nombre con el que se autodenominó la Dictadura cívico-militar, hubo cuatro juntas militares gobernantes sucesivas integradas por los titulares de cada una de las Fuerzas Armadas. La Primera Junta Militar de Gobierno (1976-1981) estuvo integrada por: el Teniente General Jorge Rafael Videla; el Brigadier General, Orlando Ramón Agosti; y el Almirante Emilio Eduardo Massera. La Segunda Junta Militar de Gobierno (1981) por el Teniente General Roberto Eduardo Viola; el Brigadier General, Omar Domingo Rubens Graffigna y el Almirante Amando Lambruschini. La Tercera Junta Militar de Gobierno (1981-1982) el Teniente General Leopoldo Fortunato Galtieri, el Brigadier General, Basilio Arturo Ignacio Lami Dozo, y el Almirante Jorge Isaac Anaya. La Cuarta Junta Militar de Gobierno (1982-1983) el Teniente General Cristino Nicolaides, el Brigadier General, Augusto Jorge Hughes; y el Almirante Rubén Oscar Franco.

3. La Ley Videla parte de la idea de la conveniencia de un texto único, global, que legisle sobre todos los aspectos del fenómeno migratorio, concepto de extranjería y población extranjera, sin olvidar el fomento de la inmigración que se declara una vez más, expresamente, debe ser europea.

4. A mediados de la década de los ochenta, la Argentina y el Brasil iniciaron un proceso de acercamiento que procuraba culminar con el histórico distanciamiento que había caracterizado las relaciones entre ambos países. Tal proceso, condujo a la firma del Acta de Buenos Aires de 1986, que tenía por objeto, según su preámbulo, “la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región”. La presente acta se constituirá como uno de los antecedentes fundamentales del futuro Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

5. Documento “La migración mundial en cifras” División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DESA) y OECD 2013. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf> Consultado: 09/08/2014.



En este escenario, las redes migratorias, definidas como lazos interpersonales que vinculan a migrantes, ex migrantes y no migrantes en los lugares de origen y destino a través de lazos sanguíneos, amistad o vecindad, cumplieron un rol esencial dado que propiciaron la prolongación de los flujos migratorios a través del tiempo (MASSEY et al., 1993).

Igualmente en los países del Cono Sur las migraciones estuvieron vinculadas al desarrollo de la población y a los mercados de trabajo, reflejando los actuales desequilibrios, esencialmente económicos-laborales al igual que sociales y políticos entre países y regiones (MAGUID, 2005). Así los trabajadores migrantes de esta zona salen de sus lugares de origen en busca de mejores perspectivas de laborales y de calidad de vida y arriban a mercados de empleo que reclutan este tipo de fuerza laboral.

En la región el fenómeno inmigratorio ha estado presente a lo largo de la historia, sin embargo ha recobrado especial relevancia en la agenda de los gobiernos en la última década, ya que cambiaron e intensifican los patrones migratorios intrarregionales. Es decir, las migraciones se producen al interior de la misma región debido, en parte, a la crisis de los países más desarrollados y de destino tradicionales, y a las restricciones que imponen al ingreso de extranjeros. Cabe aclarar existen tres patrones migratorios en la región: la inmigración de ultramar, que se encuentra en un momento de desaceleración; la extrarregional, ya que existen flujos de migrantes en dirección de los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Japón y países europeos) y la migración intrarregional, siendo esta última motivo de estudio y la que afecta a la región (NOVICK, 2005).

Además, la migración comenzó paulatinamente a ser un tema de interés y preocupación por parte de los Estados, organizaciones internacionales y a ocupar la agenda de los Derechos Humanos. Pérez Luño define a los Derechos Humanos como:

*“conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (Citado por Muguerza, 1989:21)*

A pesar de los avances en materia de derecho y la protección jurídica de los Derechos Humanos a nivel internacional y regional, se observa que la realidad dista mucho del respeto a los mencionados derechos de los migrantes.<sup>6</sup>

En este sentido, los migrantes tienen que atravesar diferentes situaciones de violaciones de sus derechos, tales como discriminación por género, burocracias que obstaculizan trámites, escasa solidaridad de quienes padecen situaciones de pobreza y violencia que acompaña el cruce de las fronteras en algunos territorios y que afecta especialmente a mujeres y niños. A su vez, la integración parcial de los inmigrantes en los países de destino se presenta en condiciones de desprotección social y falta de derechos laborales. Sumado al ingreso de los inmigrantes en condiciones administrativas irregulares, todos obstáculos para ejercicio de los derechos y acceso a distintos servicios. En muchos casos siguen sufriendo comportamientos o actitudes xenófobas, discriminatorias, de exclusión de la sociedad en general. Persisten discursos arraigados en torno a la imagen social que se construye del migrante, y dicha construcción depende de las posibilidades reales de inte-

6. En este sentido cabe mencionar la “Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias”, aprobada en 1990 y en vigor desde 2003. Dicha Convención complementa los Convenios sobre trabajadores migrantes de 1949, y 1975. Entre los tratados internacionales se encuentra también la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW) de 1979, que pone énfasis en la protección de los derechos humanos de las mujeres y los niños migrantes, dada su especial vulnerabilidad. Asimismo, la “Convención sobre los Derechos del Niño” de 1989, protege a los menores de edad, por su especial situación de vulnerabilidad e indefensión. Finalmente, existen varios tratados relativos a la tortura y el tráfico de personas, como la “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” de 1984, complementada a través de su Protocolo Facultativo de 2002; y la “Convención contra el crimen transnacional organizado” y su Protocolo complementario para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), en vigor desde 2003, en los que se definen la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos como una forma moderna de esclavitud. Cabe mencionar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951; entrada en vigor el 22 de abril de 1954 Convención sobre los Refugiados el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967; entrada en vigor el 4 de octubre de 1967.



grarse al nuevo contexto en condiciones de igualdad de oportunidades y de reconocimiento de derechos al igual que los nacionales.

A su vez, la corriente mundial en materia de derechos migratorios se caracteriza por una tendencia hacia la criminalización de la migración. Hechos tales como el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la crisis económico-financiera de 2008<sup>7</sup> refuerzan dicha tendencia, poniendo énfasis en la seguridad y la lucha contra el terrorismo o en una visión utilitarista<sup>8</sup> (DE LUCAS, 2004) con que se revisten muchas normativas migratorias nacionales. De allí que existe una creciente inclinación a nivel internacional y regional por parte de los Estados, especialmente Estados Unidos y países pertenecientes a la Unión Europea a implementar políticas migratorias restrictivas o barreras hacia la libre circulación de personas, implicando en muchos casos la desprotección de los Derechos Humanos de los migrantes.

De lo expuesto se evidencia, que las políticas migratorias argentinas (2003-2013) van a contratiempo de la tendencia predominante que se presenta en el contexto internacional, caracterizado por implementar políticas restrictivas a nivel nacional o regional.

## **Cambios en la política migratoria argentina y su nuevo rol como impulsor de políticas respetuosas de los Derechos Humanos (DDHH)**

Argentina ha sido tradicionalmente receptor de inmigrantes internacionales, proceso central en la formación histórica del país tanto a nivel político, económico como social y cultural. Las migraciones internacionales en el país ocuparon un lugar central en la conformación del Estado, desde fines del siglo XIX. A partir de mediados del siglo XX, con la declinación de la inmigración europea, la presencia de inmigrantes de países limítrofes comienza a cobrar mayor peso cuantitativo sobre el total de la población extranjera<sup>9</sup>. Esta situación se vio fortalecida desde los primeros años del nuevo milenio, transformándose en el principal país receptor de migrantes provenientes de la región<sup>10</sup>. En comparación con los países de América Latina, Argentina mantiene una situación más favorable respecto al PBI per cápita, al acceso al empleo, la disponibilidad de bienes y servicios públicos y la cobertura de la protección social, todos beneficios que son valorados por los inmigrantes y que a su vez son evaluados a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>11</sup>

En la actualidad, a pesar de ser cuantitativamente considerable el número de inmigrantes en la Argentina (alrededor de 1.000.800 personas), es poco gravitante, representando el 4,5% de la población total, del cual el 84,6% corresponde a la de los países que limitan con la Argentina<sup>12</sup>, como fue señalado anteriormente.

Argentina a través de su cambio en la legislación<sup>13</sup> marca una nueva impronta y le da un nuevo sentido a las políticas migratorias en el campo de los Derechos Humanos. Una de las más positivas reformas introducidas por la ley, es el reconocimiento del derecho humano a migrar. La Ley de Migraciones N° 25.871, en su artículo 4 dice:

*“El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.*<sup>14</sup>

13. A mediados de los noventa comienzan a surgir proyectos de ley que hasta el momento sin éxito pretenden cambiar la ley militar en materia migratoria y que son acordes con el respeto de los Derechos Humanos fundamentales, hecho que demuestra la intensa actividad parlamentaria.

14. Entre los fundamentos jurídicos sustituye la calificación de “ilegal” por “irregular” y reconoce igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.



Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; sino que, además, establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho.

Paralelamente, existen avances en el marco del proceso de integración mercosureño con la propuesta de Argentina de implementar el Programa Nacional de Regularización Migratoria para Extranjeros del MERCOSUR ampliado, “Patria Grande” (anunciado en 2005 e implementado en 2006). Dicho Programa está dirigido a los extranjeros de los Estados parte<sup>15</sup> y asociados<sup>16</sup> del MERCOSUR, y permite el acceso a la legalidad de aquellos nativos a la región, que se encuentren de forma irregular en algún país del bloque al mismo tiempo que posibilita la gobernabilidad de los futuros flujos migratorios y la transparencia de los mercados laborales de los Estados parte<sup>17</sup>.

Cabe mencionar, además, que Argentina adhiere en el año 2004 a la “Convención para la protección de los Trabajadores Migratorios y sus familiares” (ratificada en 2007)<sup>18</sup>; que adopta la primera ley de refugiados “Ley N° 26.165” (2006), y aprueba la Ley N° 26.364 para combatir el tráfico y la trata de personas (2008), entre otros<sup>19</sup>. El país tuvo

un rol protagónico ya que fue quien tuvo la iniciativa en 2002 a la hora de concebir el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, el cual fue finalmente internalizado por todos los países en 2009, tras la notificación de Paraguay.

Estas acciones se enmarcan en una política exterior argentina, que prioriza el plano regional y la integración y la defensa de los Derechos Humanos, con los objetivos de insertarse en el plano internacional y a su vez ganarse el apoyo moral de la comunidad regional y mundial.

Asimismo, cabe referir a la activa participación de las asociaciones de la sociedad civil en la elaboración de dicha legislación, a través de negociaciones previas a la sanción<sup>20</sup>. Finalmente, a mediados de los noventa, comienzan a surgir proyectos de ley que pretenden cambiar la ley militar en materia migratoria y que son acordes con el respeto de los Derechos Humanos fundamentales, hecho que demuestra la intensa actividad parlamentaria (NOVICK, 2006).

15. Los Estados parte que conforman el MERCOSUR son Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela (suspendida indefinidamente en 2017 por “ruptura del orden democrático”) y Bolivia (en proceso de adhesión).

16. Mientras que los Estados asociados son: Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Guyana, Surinam.

17. Programa Patria Grande de acuerdo a la base de datos: Asientos Registro Nacional de Admisión de Extranjeros (Ministerio del Interior DNM 2010): - 423.697 fue la cantidad de personas inscriptas en el Programa; se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes; se otorgaron 126.385 radicaciones temporarias; 187.759 de los inscriptos no completaron la documentación requerida para el trámite de regularización. Para un desarrollo detallado sobre las radicaciones temporarias y permanentes resueltas por nacionalidad 2004-2014, ver DNM y Ministerio del Interior y Transporte-Informe especial 2004-Síntesis estadística de Radicaciones.

18. La Convención sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares fue abierta a la firma el 18 de diciembre de 1990. Fue firmada por Argentina el 10 de agosto de 2004, esto es, luego de su entrada en vigor (el 1 de julio de 2003). Argentina depositó el instrumento de ratificación el 23 de febrero de 2007. En efecto, el artículo 32 reconoce al trabajador y a sus familiares el derecho a transferir remesas, con independencia de su situación frente al Estado de recepción. Esto supone una mejora respecto a la situación prevista en los Acuerdo sobre Residencia, donde sólo las personas que hubieran obtenido su residencia conforme al mismo gozarían de tal derecho (art. 9 punto 5).

19. Tales como la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en las nuevas leyes, la creación del Programa Raíces (retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados) y su posterior confirmación como política de Estado, creación del Programa Provincia 25, de enlace y unión con argentinos emigrados; aprobación de la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; creación de la Comisión Nacional para los Refugiados; la firma de acuerdos migratorios bilaterales con Chile y el Perú; aprobación del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados parte del MERCOSUR.

20. A mediados de la década del noventa, ya creadas las Comisiones de Población en ambas cámaras del Poder Legislativo –Senadores y Diputados– y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc., surgen en el Congreso nacional proyectos que pretenden modificar la ley militar: Caferio (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane (1997); Pichetto (1998), etc. También se presentaron otros que proponían derogar la ley militar y reemplazarla por una nueva: el del diputado Muñoz (1994); diputado Totto (1995); diputada Mondelo (1999), y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999). Fueron todos intentos que demuestran la intensa actividad parlamentaria: la sociedad civil rechazaba la vigencia de normas dictatoriales durante gobiernos democráticos (NOVICK, 2006).



## Avances y desafíos en cuanto al derecho al trabajo, a la educación y derecho a votar de los migrantes limítrofes en Argentina

El reconocimiento que otorga Argentina al derecho a migrar como derecho inalienable a la persona humana es innovador en la medida que extiende los derechos constitucionales y humanos a todos los migrantes dentro del país.

El derecho a migrar como derecho humano, exige igualdad de trato para los migrantes, sin perjuicio de la nacionalidad y la condición migratoria e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Estado argentino es el responsable de garantizar esos derechos.

Argentina implementa políticas migratorias abiertas que benefician a toda la población migrante y especialmente a los provenientes de los países pertenecientes al MERCOSUR. Asimismo, establece una serie de acciones que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia en el país, así como su acceso a servicios sociales básicos de salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social y al voto.<sup>21</sup> El artículo 6 de la Ley establece:

*“El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes 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.”*

En este trabajo de investigación se hace especial mención al derecho al trabajo, a la educación y al voto.<sup>22</sup> En estos aspectos existen ciertos progresos y consensos en relación a las políticas migratorias.

Con respecto al derecho humano al trabajo<sup>23</sup> la nueva normativa en Argentina persigue como objetivo la protección de los trabajadores migrantes, de allí que busca la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales, a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país. A pesar que la ley establece una serie de multas e infracciones para la actividad laboral irregular, procura la defensa de sus derechos como trabajadores evitando así contratos irregulares o que sean sometidos a situaciones de explotación. También garantiza condiciones laborales, prestaciones, cotizaciones de seguros, indemnizaciones, fondos de retiro, etc., para los trabajadores sin importar su condición migratoria.

En relación a este derecho se puede afirmar que en la práctica el cambio de legislación en Argentina al igual que el Programa Patria Grande<sup>24</sup> permitió mejorar las condiciones de laborales de los inmigrantes<sup>25</sup>, ya que disminuyeron las tasas de desempleo y subempleo y también disminuyó el trabajo no registrado.<sup>26</sup> A pesar que aún se advierten problemas laborales, ya que sigue existiendo un alto nivel de empleo no registrado con los obstáculos que dicha condición conlleva, como ser la falta de cobertura en la seguridad social y otros indicadores de precariedad laboral tales como menores ingresos, discriminación, etc.

21. Con respecto a la elección y justificación de estos tres derechos, en el trabajo de investigación, tales como son el trabajo, educación y voto, se debe a la relevancia de los aspectos y al acceso a la información disponible para así abordar su estudio.

22. En relación a la búsqueda de representación en la sociedad de destino, también existe un amplio abanico de los derechos políticos, que van desde el derecho al voto, derecho a ser electo, derecho a asociarse, derecho a reunirse con fines políticos, derecho a acceder a cargos públicos, entre otros. En dicha investigación nos dedicamos en particular al reconocimiento de los derechos electorales a los extranjeros.

23. “En el marco del derecho laboral y mucho más ampliamente en el del derecho universal de los Derechos Humanos, la migración laboral es el ejercicio de la libertad de movimiento, para el goce del derecho al trabajo y del principio de igualdad. Se trata del derecho a migrar para trabajar en igualdad de condiciones con los nacionales del país de destino”. (ERMIDA URIARTE, 2009: 33)

24. Con el Programa Patria Grande se inscribieron más de 417 mil inmigrantes procedentes de países del MERCOSUR, con el fin de regularizar su situación migratoria. A partir de su aplicación, la obtención de la residencia migratoria legal permitió a muchos inmigrantes acceder a un empleo formal, probablemente porque pasaron a ser trabajadores registrados en un empleo en el que ya se desempeñaban pero que no podían formalizar por falta de documentación migratoria legal o, posiblemente, accediendo a los nuevos empleos formales que se generaron en el país en los últimos años.

25. En la última etapa de 2003-2010 coincide y se inicia una recuperación económica del país luego se fortaleció un proceso de crecimiento con significativas mejoras del empleo ya sea para los nativos como para los inmigrantes, dejando atrás la crisis que sufrió el país de 2001 donde los trabajadores inmigrantes sufrían una situación de gran precariedad laboral y donde casi el 72% no tenían cobertura de la seguridad social. (BAER; BENITEZ y CONTARTESE, 2012).

26. Para profundizar consultar: Fuentes: Informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012) según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC.



Acerca del acceso a los derechos sociales, más específicamente a la educación, en Argentina al igual que en la mayoría de los países democráticos y de la región, no se niegan dichos derechos. En la Ley migratoria se confirma que el Estado es quien asegurará la admisión igualitaria a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales. A su vez establece el acceso a la educación de los inmigrantes en modo irrestricto, ya que en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su ingreso como alumno en un establecimiento educativo.

En la práctica, se pueden detectar algunos progresos en cuanto al ingreso al sistema educativo a partir de la nueva ley, sin embargo estos resultados son reducidos ya que como lo demuestran los datos, existe una asistencia masiva al sistema educativo primario y secundario, en las edades más tempranas y que luego decae en edades más avanzadas, es decir a la posibilidad de estudiar a nivel terciario o universitario.<sup>27</sup>

En relación al derecho político al sufragio por parte del extranjero residente en el país, la nueva ley de migraciones afirma que la República Argentina facilitará, de acuerdo a la legislación nacional y provincial, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.<sup>28</sup>

En este sentido, es necesario aclarar que el escenario es complejo por la heterogeneidad de disposiciones, ya sea a nivel nacional, provincial y municipal. Argentina es un Estado con un gobierno republicano, representativo y de carácter federal. Hay que remitirse a leyes nacionales, provinciales y municipales para rastrear los derechos electorales. Específicamente en el país los extranjeros no pueden participar a través del voto en las elecciones nacionales. Los derechos políticos están reconocidos en todo el territorio nacional sólo para el nivel municipal, con matices por municipio. En todos ellos se ejerce, con mayores o menores dificultades de tipo burocrático-administrativas, el derecho a elegir todas las autoridades municipales. A nivel provincial este tema es aún más complejo porque

difiere según la normativa de cada provincia, ya que en algunos casos como Córdoba, Buenos Aires, Tucumán y La Rioja han ampliado el derecho al voto de los extranjeros recientemente, hasta el nivel de autoridades del ejecutivo y legislativo provincial. De allí que este aspecto sigue siendo un gran desafío pendiente para el país como gran receptor de inmigrantes y en contextos internacionales y regionales de gran movilidad humana, se requiere repensar la ciudadanía en términos más abiertos e inclusivos. Esta extensión limitada de derechos políticos produce una restricción en el ejercicio de ciertos derechos políticos, sobretudo en la participación en los procesos de elección de representantes a nivel nacional y los perpetúa en una situación de desventaja frente a la mayoría. Aunque no limita otros derechos, como la elección a autoridades municipales o provinciales, según el caso (CALDERON CHELIUS, 2010).

## Limitaciones y desafíos que presenta la nueva Ley de Migraciones

Los progresos en materia de derechos y de protección jurídica de los Derechos Humanos en Argentina, son notables. A su vez en este artículo se analizaron y corroboraron avances en cuanto al ejercicio y acceso efectivo de los derechos de los migrantes en determinados aspectos, tales como trabajo, educación y derecho al voto.

Al mismo tiempo existen limitaciones en cuanto al respeto de los Derechos Humanos en Argentina, es decir siguen existiendo situaciones de falta de respeto total o parcial a la legislación y las políticas públicas.

En este sentido, cabe destacar que muchos de los derechos reconocidos aún no pueden ejercerse por diferentes motivos tales como desconocimiento por parte de los inmigrantes o de los funcionarios públicos acerca de la nueva normativa, por la falta de su reglamentación y de una política de capacitación y sensibilización adecuada (CERRUTTI, 2012:7).

27. Para profundizar consultar Fuente: Elaboración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2012 en base a información de la (DNM).

28. Mientras que (MARSHALL, 1950) plantea la evolución progresiva de los derechos ciudadanos: primero fueron los civiles, luego los políticos y finalmente, los sociales. En el caso de los migrantes, tal como sostiene Soysal (1994), la adquisición de derechos ha seguido una secuencia inversa a la planteada por Marshall, ya que los derechos económicos y sociales fueron los primeros que se otorgaron a los migrantes en los países receptores y la idea de otorgar derechos políticos a los inmigrantes es un planteamiento mucho más tardío y posterior a los derechos sociales y civiles.



Además, los avances en cuanto a la actual normativa migratoria en muchas ocasiones no se refleja a nivel sociedad. En tanto persisten discursos, actitudes y comportamientos discriminatorios, xenófobos y racistas en el seno de la sociedad argentina, alentados desde algunos medios de comunicación y desde ciertos funcionarios y agentes del Estado en diferentes ámbitos y jurisdicciones dificultando el cumplimiento de los derechos de los migrantes. Reaparece con intensidad, la figura de la llamada inmigración limítrofe como problema social, se los hace responsables del desempleo e inseguridad del momento, situación que tendrá graves consecuencias en la vida cotidiana de los inmigrantes. Existe en la sociedad una mirada hostil hacia el migrante, que lo percibe como posible amenaza, peligro. Esta última situación se vio agravada a partir de la década de los 90 (GRIMSON, 2006) cuando en el país tiene lugar un cambio de la percepción social en torno a la migración limítrofe.<sup>29</sup>

De acuerdo a estudios realizados por el INADI<sup>30</sup> (Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo) el ámbito educativo es el espacio donde los migrantes sufren más experiencias discriminatorias. En segundo lugar, se encuentra el ámbito laboral, y por último; el transporte y la vía pública.

Desde determinados ámbitos del Estado -el Poder Ejecutivo principalmente-, se asociaron los problemas sociales y económicos del país a la inmigración, responsabilizando a los inmigrantes de países limítrofes de aquellos efectos provenientes de las políticas económicas implementadas bajo el neoliberalismo (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.). Esta construcción social y política del inmigrante limítrofe como amenaza contribuyó a dar legitimidad a políticas restrictivas y las prácticas de carácter persecutorio y represivo que se centraron particularmente en el inmigrante ilegal (DOMENENCH, 2011).

Además, la continuidad de trabas administrativas-burocráticas para acceder al Documento Nacional de Identidad (DNI)<sup>31</sup> y la falta de una política pública orientada a difundir el contenido de la nueva ley y a modificar las prácticas estatales que nacieron al amparo de la anterior ley, contribuyen a que no se respeten los derechos de este grupo social.

En efecto, los migrantes en Argentina continúan siendo un grupo en situación de vulnerabilidad, tal como lo demostrara el incendio de un taller textil en 2006 en el que murieron seis personas de nacionalidad boliviana que trabajaban en condiciones de semi esclavitud y otros hechos de semejantes características. A su vez, aún existe un predominio de trabajo precario y una elevada concentración ocupacional en nichos específicos (situación agravada en el caso de las mujeres), situaciones puntuales de trabajo esclavo, bajos niveles educativos.

## Vinculación entre la política migratoria argentina y la política del proceso de integración MERCOSUR

Si bien el MERCOSUR se inició con una lógica empresarial de corte neoliberal, con el tiempo fue lentamente avanzando desde lo estrictamente comercial hacia cuestiones sociales y culturales, incluidas temáticas poblacionales y en particular las migratorias (NOVICK, 2005).

La cuestión migratoria se abordó desde el inicio mismo del proceso de integración<sup>32</sup>. En el marco orgánico del MERCOSUR los espacios que tratan la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde sus diferentes perspectivas y con diversos niveles de desarrollo son: a) el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; b) la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR; c) el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios;

29. Situación que no ocurre con la migración europea y sí se puede ampliar a países del Tercer Mundo, o países en guerra, musulmanes, africanos, etc.

30. INADI- Mapa Nacional de la Discriminación 2013. Segunda Serie de Estadísticas sobre Discriminación en Argentina.

31. Es de destacar que la carencia de documentación trae consigo problemas a los inmigrantes en su camino hacia la obtención de trabajos, y para lograr el respeto pleno de sus derechos laborales así como también para el acceso a otros servicios como el de la salud, la educación. Asimismo, la imposibilidad de obtener los certificados de estudios correspondientes que acrediten los niveles aprobados, obstaculiza la continuidad de los estudios (universitarios, terciarios) y las posibilidades de crecimiento, acentuando las condiciones de marginalidad y exclusión. (CERRUTI, 2012).

32. Los cuatro Estados fundadores del MERCOSUR, es decir Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; más los Estados asociados, Chile y Bolivia, han suscrito y, en la mayoría de los casos, han ratificado instrumentos internacionales como la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, la Convención de Palermo y la Convención sobre el Estatuto de refugiados, situación que los ha obligado a incluir en sus agendas internas temas relacionados con la migración internacional.



d) el Foro Consultivo Económico y Social; e) la Reunión de Ministros del Interior; y f) el recientemente creado Grupo “ad hoc” sobre Integración Fronteriza (ERMIDA URIARTE, 2009).

El tema de migraciones se incorpora, en los últimos años, en la agenda del MERCOSUR como una temática relevante. Y aunque su tratamiento y contenido de esta agenda han ido cambiando a lo largo del tiempo, se le fue otorgándole cada vez con mayor intensidad y mayor importancia.

El MERCOSUR está compuesto por diferentes países democráticos, inmersos en una lógica económica de integración para competir con otros mercados internacionales, de allí la necesidad de facilitar el flujo de migraciones, que por otra parte es una realidad permanente en la región. Al mismo tiempo el MERCOSUR y a pesar de mantener su status de unión aduanera imperfecta, asume a la migración intrarregional como un factor a considerar en su desarrollo económico y social, buscando reducir las asimetrías teniendo en cuenta el respeto de los derechos fundamentales de las poblaciones que integran este proceso. De allí que se evidencian avances en materia institucional con respecto a la incorporación de los Derechos Humanos a través de la creación en el 2004 de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH) y luego en 2009 con la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).<sup>33</sup>

Los avances en materia de políticas migratorias en el bloque son principalmente dos: el Acuerdo sobre Residencia<sup>34</sup> y el Foro Especializado Migratorio. La firma de dicho Acuerdo marca un punto de inflexión y un gran avance en materia migratoria ya que confirma los postulados de los tratados internacionales al buscar facilitar la movilidad, la residencia y la igualdad de derechos entre migrantes y na-

cionales. El fin del acuerdo consiste en que los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte podrán obtener una residencia legal en este último. También se prevé la igualdad entre nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, el derecho a reunificación familiar y el derecho a transferir remesas (Artículos 8 y 9). Este convenio es la norma más importante en materia migratoria en el ámbito de este proceso de integración hasta el momento.

Además cabe destacar como otro avance la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM), que tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque.

El MERCOSUR cuenta con una estructura normativa que busca lograr el respeto de los Derechos Humanos de los trabajadores del bloque<sup>35</sup> y a su vez consolidar la integración, ejemplo de esto es el ya mencionado Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Entre otras disposiciones en el plano laboral establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos, de acuerdo a las normas de cada país (Artículo 8.2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación labor especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. También, cabe referir el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (firmado 1997, ratificado 2005), el cual se estableció con el propósito de regular las relaciones de seguridad social entre los países integrantes del MERCOSUR; por lo tanto, constituye una herramienta fundamental de gestión migratoria regional. Reconoce los

33. En este sentido cabe mencionar el rol protagónico del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) el cual es una instancia intergubernamental creada en el 2009, por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) 14/09. Tiene como funciones principales la cooperación técnica, la investigación, la capacitación, y el apoyo en la coordinación de políticas regionales de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/sobre-ippdh/>

34. “El Acuerdo sobre Residencia, es el corolario de un intento por instrumentalizar la política migratoria común, es una herramienta con la que se pretende dar cause legal e institucional a la movilidad laboral en el MERCOSUR y permitir la libre residencia; pero en el camino se han presentado obstáculos para que lo aprobado en Brasilia, en 2002, “baje” a las leyes, reglamentos e instituciones de cada uno de los seis países. Si bien ya cuenta con la ratificación, en algunos casos muy tardía, por parte de los seis Estados firmantes; pero que aún falta por ser internalizar en el plano particular.” (MUÑOZ BRAVO, 2011)

35. En este sentido la referencia a la libre movilidad de trabajadores (y personas) en el origen del MERCOSUR aparece implícita en el Acta de Asunción, al referirse a la libre circulación de factores como una de las implicancias del mercado común Artículo 1. No existe sin embargo, referencia directa a la cuestión laboral, ni fue señalada como objetivo programático en la conformación del bloque.



mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores (nacionales o no de MERCOSUR) que presen o hayan prestado servicios en los Estados parte, a su vez, se identifican los mismos derechos a sus familiares y asimilados.

Finalmente, la Declaración Sociolaboral (firmada 1998), resolución que, si bien no es vinculante, incluye amplios principios y derechos en el área del trabajo. Garantiza la igualdad efectiva de derechos y oportunidades en el empleo de los trabajadores y afirma que todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derechos en igualdad de condiciones de trabajo que los reconocidos a los nacionales.

Con respecto al derecho a la educación también se constatan ciertos avances en el marco del Sistema Educativo MERCOSUR, el cual tiene como fin profundizar la integración. Por un lado, a través de la formación de un aparato burocrático que respalda dichos objetivos. Y por otro lado, a través de diferentes acciones tales como la puesta en marcha de programas focalizados tanto en educación básica, media y superior, políticas regionales en la acreditación de títulos, programas de movilidad, espacios de encuentro, el inicio de actividades de formación docente.

Por último, y a pesar que aún no se visualizan avances concretos en materia de derechos políticos, cabe mencionar que el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó en diciembre de 2010 un Plan de Acción para la configuración progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR que demanda a los diversos consejos de ministros, foros e instancias de integración la puesta en marcha de un cronograma de 10 años para la concreción de una serie de beneficios de una ciudadanía común. El Plan aún no ha entrado en vigencia (se prevé que lo haga para el año 2021) y tiene como objetivo garantizar a todos los ciudadanos del territorio una cantidad de derechos, de residencia, trabajo, educación, salud y a la libre circulación (CERIANI CERNADAS, 2012).

El MERCOSUR y los países asociados se posicionan en un lugar central y pueden destacarse importantes repercusiones: a fines de 2007, Chile inicia un masivo plan destinado a regularizar la situación de aquellos que hubieren ingresado hasta el 21 de octubre del 2007; en 2008, Uruguay adopta la política de “puertas abiertas”, aprobando una nueva legislación N° 18.250 que entiende también el derecho a migrar como derecho humano; Brasil ajustó sus regulaciones administrativas para la admisión de extranjeros y en el 2009 aprobó una amnistía. Es decir, las reformas legales ocurridas principalmente en Argentina y

Uruguay, así como la prevista en Brasil, insinúan una tendencia a concebir el derecho a migrar como un derecho humano integral, lo cual ha llevado a que se establezca la protección de ciertos derechos (educación y salud) aun para quienes se encuentren en situación migratoria irregular.

Al mismo tiempo que se perciben avances en el MERCOSUR en cuanto a una política migratoria más abierta que reconoce los Derechos Humanos, se enfrenta un gran desafío ya que existen países que pertenecen al bloque que siguen manifestando muchas reticencias al cambio de políticas más abiertas, tal como el caso de Paraguay, que aún no ha modificado su legislación migratoria. Y el caso de Brasil, que se encuentra en proceso de elaboración de nuevas legislaciones migratorias. En consecuencia y desde el derecho interno de cada Estado, resulta imperioso armonizar el marco jurídico para la difusión y el conocimiento de los derechos fundamentales de los migrantes y así evitar situaciones discriminatorias, en interacción con las competencias de cada Estado para establecer normas relativas al control de sus fronteras y a su organización interna.

## Conclusiones

La política migratoria argentina está interrelacionada con los instrumentos migratorios del proceso de integración MERCOSUR y se adecuó de manera paulatina y progresiva a los estándares internacionales de Derechos Humanos, durante el período 2003-2013. Al mismo tiempo se ponen de manifiesto los límites y desafíos al interior del MERCOSUR en materia migratoria.

En primer lugar el cambio de la política migratoria Argentina hacia una más abierta que hace hincapié en el reconocimiento de los derechos de los migrantes, marca un punto de inflexión con el período anterior. En tanto la ley reconoce al derecho a migrar como un derecho humano en su artículo 4 y la participación del Estado como garante de dichos derechos.

En segundo lugar, la importancia de tal cambio reside en que este país es el principal receptor de migrantes provenientes de países limítrofes, de allí la relevancia y el impacto de sus políticas.

Al mismo tiempo esta transformación de políticas se manifestó en el activo rol que ocupó el país en este período, impulsando entre otras medidas, la puesta en marcha del Programa Patria Grande y la regularización de la situación



de muchos migrantes mercosureños, mejorando las condiciones concretas de vida.

En tercer lugar, a partir del trabajo de investigación realizado, se pueden observar avances concretos en la implementación y el efectivo reconocimiento de ciertos derechos (tales como trabajo-educación y derecho al voto).

Finalmente, es un gran desafío pendiente el de seguir avanzando y profundizando el proceso de integración en relación a las políticas migratorias comunes, y más aún que sea abierta en relación al respeto de los derechos fundamentales

Las características normativas e institucionales propias del MERCOSUR y relacionadas con la falta de supranacionalidad, terminan chocando con las diferentes particularidades y realidades de los distintos países que integran el proceso de integración y hacen que se les confiera mayor jerarquía a las leyes locales que a las disposiciones emanadas por el bloque. Esta falta de armonización y coherencia de las políticas públicas migratorias, involucradas en la formulación e instrumentación de dichas normativas, al interior del MERCOSUR, terminan obstaculizando el efectivo respeto de los derechos fundamentales de los migrantes en la región.

Cabe resaltar que el actual gobierno de Mauricio Macri tomó recientemente algunas medidas a través de un decreto en relación a la política migratoria que modifican y endurecen las exigencias para el ingreso de extranjeros con antecedentes penales, al tiempo que simplifica los trámites para la expulsión de aquellos que delinican. También se creará una policía abocada a controlar las fronteras. Dichas medidas tienen como objetivo tal como anuncia el Presidente evitar que el crimen internacional elija el país para delinquir.

Si bien estas decisiones son muy recientes y, por lo tanto, difíciles de evaluar, sí se encuentran en sintonía con las políticas que en diferentes oportunidades se han tomado en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que han intentado responsabilizar o al menos vincular la migración con los problemas sociales que atraviesa el país. De lo expuesto se desprende una línea de continuidad en cuanto a la gestión. Cabe aclarar que el gobierno de la CABA estaba a cargo el actual presidente argentino Mauricio Macri (2007-2015).

A su vez el gobierno actual se encamina y sigue con la corriente internacional caracterizada por políticas migratorias más restrictivas.

La situación actual refuerza la tendencia mundial en materia de políticas migratorias restrictivas o de control, tal es el caso de Estados Unidos como el de la Unión Europea. Las fuertes declaraciones del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, en relación a la política migratoria, tales como son sus afirmaciones acerca de la construcción de un Muro con la frontera de su país vecino, México y la deportación de latinos. Al mismo tiempo la Unión Europea se caracteriza por imponer cada vez más barreras a la migración, así como a criminalizar la condición de irregularidad migratoria, hechos que han tenido graves consecuencias en las condiciones de traslado y de vida de los migrantes. Existen en la actualidad numerosos ejemplos de violaciones a los Derechos Humanos de las personas migrantes, para quienes su principal motivación ha sido intentar alcanzar una vida mejor para sí mismos y sus familias.

A todo esto se le suman actitudes xenófobas y racistas en contra de los migrantes especialmente islámicos en los países del Norte, agravada a partir de los diferentes atentados producidos recientemente en 2017 en Estados Unidos, Australia, el Reino Unido, en 2005 en Francia el ataque contra la sede de la revista Charlie Hebdo y en Dinamarca otro atentado con similares características. Dicha situación no hace más que recrudecer la tendencia de las políticas migratorias, con una lógica que concibe al migrante como amenaza a la seguridad nacional de estos países. A esto se le suma el surgimiento de partidos políticos que capitalizan y alimentan estos elementos xenófobos de las sociedades.

Es importante reflexionar que tratar el tema de Derechos Humanos requiere de una participación por parte de todos los actores siendo los Estados, el principal garante de dicha protección, y otros actores de la sociedad civil que interactúan para garantizarlos.

En este sentido Salil Shetty, Secretaria General de Amnistía Internacional en la presentación del Informe 2013 sobre la situación de los Derechos Humanos en el mundo, afirmó “La pasividad mundial en el terreno de los derechos humanos está convirtiendo el mundo en un lugar cada vez más peligroso para las personas refugiadas y migrantes”.



## Bibliografía

- BAER G., BENITEZ, N. y CONTARTESE, D. (2012) “La participación de los trabajadores inmigrantes procedentes de países limítrofes y de Perú en los mercados laborales urbanos de Argentina” en *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios N°2, OIM.
- CALDERON CHELIUS, L. (2010) “Migración Latinoamericana y Derechos Políticos transnacionales. El proceso de extensión del voto en el exterior” En *Patrones migratorios internacionales en América Latina*, Eudeba, Buenos Aires
- CERIANI CERNADAS, P. (2011) “Luces y sombras en la legislación migratoria Latinoamericana”
- CERIANI CERNADAS, P. (2012) “Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR”, En *Revista de Derechos Humanos. Reflexiones desde el Sur*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Sistema Argentino de Información Jurídica (Infojus).
- CERRUTTI, M. (2012) “Derechos Sociales, Mercado de trabajo y Migraciones Internacionales en Argentina” En *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Argentina), Centro de Estudios de Población (CENEP) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*, Buenos Aires, BP12-02.
- DE LUCAS, J. (2004) “Globalización migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política”, En *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Valencia. N°10.
- ERMIDA URIARTE, O., (2009) “Derecho a migrar y derecho al trabajo” en *Las migraciones humanas en el MERCOSUR: una mirada desde los derechos humanos*. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Uruguay.
- GRIMSON, A. (2006). “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina*. Diferencia, desigualdad y derechos, Buenos Aires: Prometeo.
- INADI, (2013) “Mapa Nacional de la Discriminación 2013”, Segunda Serie de Estadísticas sobre Discriminación en Argentina
- Informe sobre Desarrollo Humano (2014) “Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia” (PNUD)
- MAGUID, A. (2005) “La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y polí-



- ticas migratorias". En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol.19, Número 57.
- MARMORA, L. (1988) "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina" En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N°10, CEMLA, Buenos Aires
- MARSHALL, T. (1950) "Citizenship and Social Class" En MARSHALL, Thomas y BOTTOMORE, Tom *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres
- MASSEY, D. et al (1993) "Theories of International migration: Review and appraisal" En *Population and Development Review*, Vol. 19, N°3, New York.
- MUGUERZA, J. (1989) "La alternativa del disenso", En MUGUERZA Javier y PECES BARBA, G. (coord.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Debate, Madrid.
- MUÑOZ BRAVO T. M., (2011) "El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el MERCOSUR: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo", Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Aplicacion\\_Acuerdo\\_Residencia\\_MERCOSUR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Aplicacion_Acuerdo_Residencia_MERCOSUR.pdf)
- NOVICK, S. (2007) "Políticas y actores sociales ante la emigración de argentinos" En *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Ed. Catálogos y Universidad de Buenos Aires, editores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- NOVICK, S. (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", En GIUSTINIANI, R. *Migración: un derecho humano*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- NOVICK, S. (2005) "La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR" En NOVICK, Susana; HENER, Alejandro y DALLE, Pablo. *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documento de Trabajo N° 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- NOVICK, S. (2006) "MERCOSUR y migraciones: el caso argentino". Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, México.
- NOVICK, S. y OTEIZA, E. (2000). "Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo". Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Documento de Trabajo Nro. 14, febrero de 2000
- OIM, (2012) "Perfil migratorio de Argentina", Buenos Aires.
- PEREZ LUÑO, A. (1988) *Los derechos fundamentales*. Tecnos Madrid. (citado por MUGUERZA, J. (1989) "La alternativa del disenso", En MUGUERZA, Javier y PECES BARBA, G. (coord.) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Debate, Madrid, pág. 19).
- SOYSAL, Y. (1994) *Limits of citizenship, Migrants and Postnational Membership in Europe*. University of Chicago Press, Chicago.
- TEXIDÓ, E. (2008). "Perfil migratorio de Argentina", elaborado para la OIM, Buenos Aires.

Recibido 07/06/2017 – Aceptado 27/02/18

# Refugiados en América Latina: un análisis de los avances normativos para su protección en la región\*

por Yéssica García\*\*

## • Resumen

Este trabajo tiene como objetivo, analizar cuáles han sido los avances que se han producido en América Latina con respecto al tratamiento jurídico de los refugiados a partir de la cooperación entre los países de la región y destacar de este modo, el rol de la cooperación sur-sur en materia de derechos humanos. A fin de alcanzar dicho objetivo se realizan algunas precisiones conceptuales, se hace un recorrido por los antecedentes históricos del derecho internacional de los refugiados y una breve mención de los instrumentos internacionales en la materia. Finalmente, se profundiza en el tratamiento de los refugiados en América Latina y Argentina como un ejemplo de la aplicación de dichos avances.

## ■ Palabras Clave

Refugiados, América Latina, Cooperación, derechos humanos, Argentina.

## Inglés | English

---

## • Abstract

This article focuses on legal advances in refugees' protection in Latin America and the role of South-South cooperation on this topic. It defines some important concepts as refuge, asylum and asylum-seeker. Then it mentions historical antecedents on International Refugee Law. Ultimately, the article analyses the legal treatment of refugees in Latin America and Argentina from a human right perspective.

## ■ Key words

Refugees, Latin America, cooperation, Human Rights, Argentina.

---

\* Se agradece especialmente los aportes realizados por Lidia Gatti a fin de realizar este trabajo.

\*\*Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR) y miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA).



## Introducción

De acuerdo al último informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “*Tendencias Globales*”<sup>1</sup> (2017), 65,6 millones de personas se encontraban desplazadas a finales de 2016. De los 65,6 millones, 22,5 millones eran refugiados, 40,3 millones desplazados internos y 2,8 millones solicitantes de asilo. Más de la mitad (el 55 por ciento) de los refugiados del mundo procedía de tres países: la República Árabe Siria (5,5 millones), Afganistán (2,5 millones) y Sudán del Sur (1,4 millones). Los principales países de acogida eran Turquía (2,9 millones), Pakistán (1,4 millones), Líbano (un millón), Irán (979.400), Uganda (940.800) y Etiopía (791.600) (ACNUR, 2017).

Queda de manifiesto que América Latina no se incluye entre las regiones más afectadas por los desplazamientos masivos de población. Sin embargo, a contramarcha de lo que sucede en Europa, los países latinoamericanos han mostrado un fuerte compromiso conjunto para con los refugiados, principalmente en materia normativa y, en algunos casos, en medidas concretas tendientes a la recepción de refugiados sirios. Tal como sostiene Bartolomé Ruiz (2014: 11), “Aunque el derecho, por sí sólo, es incapaz de defender la vida humana, sin el derecho la persona humana queda reducida a mera condición de animal viviente, y, consecuentemente, bajo el arbitrio de la fuerza”.

En este marco, se propone analizar cuáles han sido los avances que se han producido en la región con respecto al tratamiento jurídico de los refugiados a partir de la cooperación entre los países de América Latina y destacar de este modo el rol de la cooperación sur-sur<sup>2</sup> en materia de derechos humanos.

Para alcanzar dicho objetivo, este trabajo se divide en tres partes. En la primera, se realizan algunas precisiones conceptuales en cuanto a los términos mencionados en el primer párrafo de esta introducción, tales como refugio, asilo

y solicitante de asilo. En la segunda se hace un recorrido por los antecedentes históricos del derecho de los refugiados y una breve mención de los instrumentos internacionales en la materia. Finalmente, en la tercera parte se profundiza en el tratamiento de los refugiados en América Latina, los avances aquí realizados y la importancia de la cooperación regional en la materia y su tratamiento desde un enfoque basado en los derechos humanos<sup>3</sup>.

## Precisiones conceptuales

Actualmente hay diferentes posiciones con respecto a los conceptos de **asilo y refugio**. Mientras para una parte de la doctrina se trata de conceptos diferentes, para otros se trata de sinónimos. Por una parte, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se refiere al asilo y al refugio de modo indistinto, al mencionar en el preámbulo que el “derecho de asilo” puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países por lo cual se demanda la colaboración de otros, mientras que en su primer artículo se refiere al “país de refugio”, de lo cual se deduce que se trata de términos indistintos, convirtiéndose el Estado que otorga el asilo en el país de asilo o refugio. En el mismo sentido se expresan Javier de Lucas (1995: 25) y Cristina Gortázar Rotaèche (2005), al no distinguir en sus trabajos entre asilo y refugio.

Brotóns (2007) destaca, además, que la clave del estatuto de refugiado se encuentra en la garantía de su seguridad y, por ello, la cláusula que prohíbe al Estado devolver al refugiado a un país en el que su vida o libertad se encuentre en peligro (*non refoulement*), se constituye en la base del asilo territorial que se dispensa al refugiado de manera permanente o temporal, de lo cual también se deduce el tratamiento indistinto de ambos conceptos.

1. Informe completo disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152> Fecha de consulta: 01/03/2018.

2. Si bien la cooperación sur-sur es entendida de muchas formas de acuerdo a quién la mire (XALMA, 2013: 29), en el presente trabajo se sostiene que “la cooperación sur-sur es un espacio de vinculación multidimensional, que abarca tanto acciones de cooperación técnica, económica, comercial, social y política” (COLACRAI, 2009: 33)

3. “El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población” (FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS, sin fecha).



Por otra parte, entre quienes consideran que se trata de conceptos distintos se puede citar a Díez de Velasco (2007), quien al referirse al refugio sostiene que se trata de un concepto mucho más restringido que el de asilo. De acuerdo a este autor, el asilo se define como “la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades” (DÍEZ DE VELASCO, 2007: 622). Mientras que el concepto de refugio se deriva de la Convención de 1951, en la que se llama refugiado a toda 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; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. De acuerdo al autor antes mencionado, esta definición se asemeja a la de solicitante de asilo, pero resulta más restrictiva al establecer taxativamente las causas que “justificarían la concesión del estatuto de refugiados”. En el mismo sentido se expresa Miguel A. Vaco V. (1986: 51) al afirmar que el asilo y el refugio son “figuras con claras peculiaridades jurídicas”.

Sin embargo, de acuerdo al ACNUR (sin fecha), la diferencia entre refugiado y solicitante de asilo reside en que este último es aquella persona que “solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva”. De acuerdo a esta Agencia “a través de procedimientos apropiados, se determina si los solicitantes de asilo califican para el esta-

tuto de refugiado o alguna otra forma de protección internacional. Los que no califiquen pueden ser devueltos a los respectivos países de origen”.

En el caso de América Latina resulta necesario realizar otra distinción debido a que en la región “coexisten tres sistemas de protección de perseguidos por razones políticas y otras. Éstos son: el Sistema Universal de las Naciones Unidas; el Sistema Latinoamericano que se basa en varios tratados codificados desde 1889; y el Sistema Interamericano que resulta de la Convención Americana de Derechos Humanos” (GALINDO VÉLEZ, 2002: 36). En este sentido, la importancia de esta última distinción reside en el sistema latinoamericano, donde se ha ido codificando, a lo largo de todo el siglo XX e incluso finales del XIX, una institución netamente latinoamericana como es el asilo diplomático (también denominado asilo político<sup>4</sup>).

El asilo diplomático está compuesto por varios tratados, entre los cuales se destacan la Convención sobre Asilo de 1928 y la Convención sobre Asilo político de 1933, que modifica algunos de los artículos de la primera; el tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939, referente al asilo diplomático y territorial y las Convenciones de 1954 sobre Asilo Territorial y Asilo Diplomático. En todos estos instrumentos pueden observarse los siguientes principios rectores: el asilo, territorial o diplomático, es una institución apolítica, humanitaria e inviolable; otorgar el asilo no es causa de reclamo por parte de otros Estados; se proscriben actos considerados atentatorios, aun comenzados en otro Estado; toda persona sea cual fuere su nacionalidad se puede beneficiar del asilo; la concesión de asilo es un atributo propio de la soberanía estatal (GALINDO VÉLEZ, 2002).

Asimismo, cabe destacar que en este caso las causas para

4. En varias de las convenciones referidas a dicho tema se hace un uso indistinto de los términos asilo diplomático y asilo político. Por ejemplo, la Convención sobre Asilo adoptada en La Habana en 1928 sólo regula el asilo diplomático, pues si bien en el tercer párrafo del artículo 1 se menciona a las personas que se refugiaren en territorio extranjero, lo cual puede entenderse como una alusión al asilo territorial, posteriormente no se vuelve a hacer ninguna referencia al mismo. Además, la Convención de Montevideo de 1933, que se denomina Convención sobre Asilo Político, modifica dicho tratado excluyendo ese tercer párrafo del artículo 1, por lo cual el objeto de la Convención queda claramente limitado el asilo diplomático. Sin embargo, en ninguna parte del texto se utiliza dicho término.

Por otra parte, el tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939 en el capítulo I hace referencia al asilo diplomático como asilo político, mientras que utiliza el término refugio político cuando se refiere al asilo territorial. Cabe destacar que a lo largo de todo este tratado tampoco se hace uso del término “asilo diplomático”.

Asimismo, es necesario recordar que si bien hay dos convenciones posteriores (las de 1954) referidas específicamente al asilo diplomático y al asilo territorial, no se ha declarado expresamente que el instrumento posterior prima sobre el anterior y todos los tratados, a menos que dispongan otra cosa, siguen vigentes entre las partes. Además, hay que tener en cuenta que no todos los Estados latinoamericanos son parte en todos los tratados (GALINDO VÉLEZ, 2002 en Arlettaz, 2016: 191).

Por último, cabe destacar que autores como Galindo Vélez, (2002: 71) y Fernando Arlettaz (2016: 190) resaltan la confusión que genera la utilización indistinta de ambos términos.



la concesión de asilo son mucho más restrictivas que las propuestas por la Convención de 1951 para el reconocimiento de la condición de Refugiados. Estas convenciones sólo reconocen como causa exclusiva para la solicitud de asilo, la persecución de una persona por los actos que puedan considerarse como “delito político”. Si bien ninguno de los tratados aquí mencionados determina que se entienda por “delito político”, la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954 establece expresamente que corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito como político o no. No obstante, la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, agrega como causas de para la obtención del asilo la persecución por “sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos” (Art. 2). Ahora bien, ninguna de las convenciones aquí tratadas define expresamente que se entienda por “asilo diplomático”, sino que se limitan a decir cuando procede (persecución por motivos o delitos políticos) y donde puede otorgarse (legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares).

Dada la amplitud de posiciones con respecto a estos conceptos, resulta necesario aclarar que en este trabajo se adoptara la posición de la Convención de 1951 donde se trata el refugio y el asilo de manera indistinta y, en función de ello, se profundizara en la temática de los refugiados tal como se mencionó en el primer apartado.

## Instrumentos Internacionales en materia de derecho de los refugiados

El derecho de los refugiados nace en el marco de Sociedad de Naciones como respuesta a los grandes desplazamientos de población provocados por la Revolución rusa. La primera institución creada a fin de asistir a estas personas fue la Oficina del Alto Comisario para los Refugiados, en

1921. Posteriormente, en 1933, un nuevo grupo de personas busca de asilo, esta vez provenientes de Alemania y, al mismo tiempo, se acuerda celebrar la primera Convención relativa al estatuto internacional de los Refugiados. Como consecuencia de ello se firma, en 1936, el Arreglo provisional relativo al estatuto de los Refugiados provenientes de Alemania, reemplazado por la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados provenientes de Alemania en 1938 (PODESTÁ COSTA, 1985).

En 1946 la Organización Internacional de los Refugiados (OIR), creada por Naciones Unidas, reemplaza al Comité Intergubernamental para los Refugiados pero sólo funciona hasta 1950, momento en el cual, mediante la Resolución 319 (IV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, es reemplazada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, se convoca a una nueva conferencia para negociar y adoptar una Convención relativa al estatuto de los refugiados. Dicha conferencia se celebraría al año siguiente, adoptándose allí la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, constituyéndose a partir de ese momento en el documento más importante en la materia.

Junto a esta convención se encuentran otros instrumentos de carácter multilateral, como el Protocolo posterior sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y la resolución 2312 (XXII) de 1968 de la Asamblea General de Naciones Unidas (AG) sobre Asilo Territorial<sup>6</sup>. Asimismo, el Manual de Procedimientos y Criterios de ACNUR<sup>7</sup> y el Estatuto de ACNUR<sup>8</sup> también son considerados como documentos de suma importancia en la materia más allá de que no tengan carácter de tratados internacionales. Mientras el Estatuto del Alto Comisionado define cuáles serán sus funciones, el manual aclara los conceptos desarrollados por la Convención de 1951 (STEINHARDT, 1988 en ACNUDH, 2006: 32).

5. El mandato de ACNUR fue establecido inicialmente por tres años. Sin embargo, posteriormente fue renovado por períodos quinquenales sucesivos hasta 2003, momento en que la Asamblea General decidió “mantener la Oficina en funciones hasta que se dé solución al problema de los refugiados” (A/Res/58/153). Resolución 58/153 disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/58/153> Fecha de consulta: 15/12/2016.

6. Resolución 2312 (XXII) de la AG disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2312\(XXII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2312(XXII)&Lang=S&Area=RESOLUTION) Fecha de consulta: 15/08/2016.

7. Manual de Procedimientos y Criterios de ACNUR disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50c1a04a2> Fecha de consulta: 15/12/2016.

8. De acuerdo al Estatuto del ACNUR, aprobado por la resolución 428 (V) de la Asamblea General, el Alto Comisionado asume “la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”. Resolución 428 (V) completa disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1939.pdf> Fecha de consulta: 02/03/2018.



Si bien todos estos instrumentos son la base del derecho de los refugiados, la Declaración Universal de los Derechos Humanos también se refiere, en su artículo 14 (párrafo 1), al derecho de toda persona a buscar asilo y a disfrutar de él en caso de persecución. Al igual que la resolución 2312 (XXII) no se hace ninguna mención a la obligación de los Estados a otorgarlo, sino en este último caso, solamente se aclara que los Estados tienen derecho a otorgar asilo, de lo cual se deriva que no existe obligación alguna por parte de los Estados, sino que continúa siendo una facultad soberana, limitando de este modo la posibilidad de ejercer un derecho humano tan esencial como la defensa de la propia vida ante el peligro de la persecución por cualquiera de las razones que menciona la Convención de 1951. No obstante, esta última tampoco menciona ni el derecho del Estado a otorgar asilo ni el de los individuos a solicitarlo.

Como se desarrolló en el apartado anterior, la Convención de 1951 sólo define el término “refugiado”, los derechos y obligaciones de aquellas personas que sean reconocidas como tales, las condiciones de inaplicabilidad de la Convención, así como las causas por las cuales cesará su aplicación<sup>9</sup>. Es necesario aclarar que si bien la convención de 1951 sólo se aplica, en principio, a las personas que se hubiesen convertido en refugiados a consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951 en Europa u otro lugar<sup>10</sup>, en 1967 se aprobó un Protocolo adicional que suprime tales exigencias. Pese a ello, no todos los Estados son partes en ambos instrumentos, de manera que algunos únicamente aplican la Convención con las restricciones mencionadas y en otros casos sólo Protocolo que a su vez remite para su aplicación también a la Convención pero omitiéndose las restricciones impuestas en cuanto a tiempo y lugar<sup>11</sup>. Aquí vale aclarar, que el reconocimiento de la calidad de refugiado tiene un mero

carácter declarativo y no constitutivo. “No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado” (ACNUR, 2011: 7). No obstante ello, la práctica de los Estados demuestra que si una persona no es reconocida como refugiada entonces no se le reconoce el derecho a pedir asilo, por lo tanto puede ser devuelta a su país o bien permanecer en aquél en tanto cumpla con los requerimientos que se le exige a cualquier extranjero para residir allí ya sea de manera temporaria o permanente.

Por último, la Convención establece el principio de *non refoulement* (no devolución), en virtud del cual ninguna persona podrá ser devuelta a un país donde corran peligro su vida o su libertad. Dicho principio es considerado por algunos autores como Ramiro Brotóns (2007: 1303) una norma de *ius cogens*<sup>12</sup>, aunque de acuerdo al artículo 33 de la Convención dicha norma podrá ser derogada por razones de seguridad nacional. Esto, nuevamente, plantea una contradicción con lo dicho anteriormente, ya que si bien existe esta garantía de no devolución y el reconocimiento como refugiado tiene carácter declarativo, en la práctica y en los mismos procedimientos establecidos por el ACNUR queda de manifiesto la prevalencia de la soberanía estatal con respecto a el respeto de los derechos humanos de los refugiados.

A todo esto se agrega, que esta Convención no recoge muchos de los supuestos en los que se encuentran los “**nuevos refugiados**”, es decir, “aquellas personas que huyen de las consecuencias de las guerras o de otras violaciones flagrantes de los derechos humanos más fundamentales, así como supuestos de temor fundado a sufrir la pena capital o de ser sometido a tortura u otros tratos o penas inhumanas o degradantes” (GORTÁZAR ROTAECHE, 2005), lo cual implica la falta de reconocimiento a nivel multilateral

9. Al respecto es necesario mencionar que la competencia de ACNUR se extiende no sólo a los refugiados definidos según la Convención de 1951, sino también a las “Personas que se encuentran fuera de su país de origen o residencia habitual y no pueden o no quieren regresar a él debido a amenazas graves e indiscriminadas contra su vida, integridad física o libertad a causa de la violencia generalizada o eventos que perturben gravemente el orden público (de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas)” (ACNUR, 2006).

10. Lo que sería definido por cada estado al momento de la firma, ratificación o adhesión a la Convención (art. 1, inc. B)

11. El estatuto de ACNUR también define a los refugiados acorde a la definición dada por la Convención pero sin tener en cuenta las restricciones de tiempo y lugar. Es por ello que “toda persona que responda a los criterios del Estatuto del ACNUR reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado, independientemente de que se encuentre o no en un país que sea parte en la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967 o de que su país de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos. Tales refugiados, comprendidos en la esfera de atribuciones al Alto Comisionado, suelen denominarse “mandate refugees” (refugiados amparados por el mandato del ACNUR)” (ACNUR, 2011).

12. De acuerdo a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, una norma de *ius cogens* o “una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter” (art. 53).



de esta nueva problemática y plantea la pregunta sobre la necesidad de una reforma de la Convención de 1951 a fin de ampliar el concepto de refugiados a estas realidades ya no tan nuevas.

Sin embargo, en 1969 la Organización de la Unidad Africana (OUA) sancionó la Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, en la cual se extiende el concepto de refugiados de la Convención de 1951 “a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad” (art. 1). Asimismo, en su artículo 2, la Convención hace referencia a las condiciones de asilo, estableciendo que los Estados miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que esté a su alcance para acoger a los refugiados y para asegurar el establecimiento. Además, adhiere expresamente al principio de *non refoulement*. Finalmente, en su artículo 5 se refiere a la repatriación voluntaria, donde se afirma que “ningún refugiado será repatriado en contra de su voluntad”, que la repatriación requiere la colaboración entre ambos países para garantizar las medidas de seguridad para los repatriados.

En 2016 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una serie de compromisos en pos de los refugiados y migrantes en lo que se conoce como la **Declaración de Nueva York**. Ésta reafirma la necesidad de un régimen de protección internacional para los refugiados y establece, al mismo tiempo, el compromiso de los Estados Miembros de fortalecer y mejorar los mecanismos de protección de las personas que se desplazan. En la misma declaración los Estados se comprometen a adoptar, en 2018, dos pactos mundiales: uno sobre la cuestión de los refugiados y otro para una migración segura, ordenada y regular (DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES, 2016).

La Declaración establece los elementos fundamentales del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) para ser aplicado a desplazamientos de gran escala, incluso en situaciones prolongadas. Dicho marco tiene como objetivos: aliviar las presiones de los países de acogida; fomentar la autosuficiencia de los refugiados; ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad (ACNUR, 2018: 6).

En la Declaración se reafirma que la base del régimen internacional de protección de los refugiados son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967; así como el respeto de la institución del asilo y el derecho a solicitar asilo y el respeto y el cumplimiento del principio fundamental de no devolución de conformidad con el derecho internacional de los refugiados. Sin embargo, nada se dice sobre una obligación de los Estados de otorgar asilo, es decir de la responsabilidad de los Estados hacia los refugiados más que lo ya establecido en la Convención de 1951. En el punto 13 se afirma, que los Estados de acogida procederían a “Conceder permisos de estancia legal en el país a quienes busquen y necesiten protección internacional como refugiados” pero aclara que “toda decisión relativa a cualquier tipo de solución permanente, incluida la posibilidad de naturalización, corresponde al país anfitrión”.

El pacto mundial sobre refugiados se basará en la aplicación práctica del CRRF en diferentes situaciones de refugiados, en los resultados de una serie de discusiones temáticas y en un proceso de balance que se llevó a cabo en 2017. El texto del mismo será propuesto por el ACNUR en la próxima reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas a pedido de los Estados que emitieron la Declaración de Nueva York. De acuerdo al ACNUR, el pacto mundial comprenderá dos partes: el CRRF y un plan de acción complementario el cual establecerá las acciones concretas que pueden adoptar los Estados y otras partes interesadas pertinentes para poner en práctica el CRRF. Resta esperar hasta la próxima reunión de la Asamblea General para saber qué decisiones se tomarán para resolver (o no) la situación de los refugiados.

## Refugiados en América Latina

En América Latina, siguiendo el ejemplo del continente africano, se ha realizado un gran avance en materia de refugiados haciendo hincapié en los derechos humanos de estos migrantes, mostrando una clara diferencia con respecto a lo que sucede en muchos casos en el continente europeo. Si bien los instrumentos existentes no son vinculantes debido a que se trata de declaraciones y no de convenciones, las mismas gozan de alta legitimidad en la región, no sólo por la amplia participación en las reuniones para tratar dicha problemática sino también por la armonización legislativa sobre refugiados que incorpora estos principios, así como el reconocimiento del derecho de asilo en las Constituciones nacionales de quince países de la región, con lo cual hoy todos los países de América Latina cuentan con marcos normativos para la protección



internacional (DEMANT, 2013). Entre estas declaraciones se destacan la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984, la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas de 1994, la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina de 2004 y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014.

La Declaración de Cartagena sobre los refugiados fue adoptada en 1984 por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", del que participaron un grupo de expertos gubernamentales de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Acuñada al calor de las grandes crisis de refugiados que a comienzos de la década de 1980 afectaban Centroamérica, dicha declaración sentó importantes precedentes y una guía de los principios y criterios que debía orientar la protección internacional de los refugiados en América Latina (DEMANT, 2013: 131). Esta declaración, siguiendo el ejemplo de OUA sostiene que la definición de refugiado "recomendable para su utilización en la región" es aquella que además adoptar los lineamientos definidos por la Convención de 1951, también considere como refugiados "a las personas que han huido 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". Esta ampliación en la definición de los refugiados implicó un gran avance en materia de derechos humanos en la región, ya que por primera vez aquellas masas de población que huyen de sus países a causa de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos o la violación masiva de los derechos humanos son definidas como refugiados en el marco del derecho regional. Asimismo, como sostiene Demant (2013: 131), la Declaración de Cartagena se destaca por reconocer la importancia para el desarrollo de la protección de refugiados "la convergencia y complementariedad del derecho internacional de refugiados con el derecho in-

ternacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos". Además, ratifica "la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado" y subraya la importancia del principio no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados y su condición como norma de *ius cogens*.

En 1994 la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas ratifica las conclusiones de la Declaración de 1984 pero agrega la problemática referida a los desplazados internos, reconociendo que si bien es responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, se trata de un tema de derechos humanos, razón por la cual también son objeto de preocupación de la comunidad internacional y, en consecuencia reconoce las garantías reconocidas a los refugiados en cuanto a la no devolución y el tratamiento acorde a los derechos humanos.

En este mismo sentido, en 2004, en la Ciudad de México, 20 países latinoamericanos adoptaron la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina. En este caso cabe destacar la adopción de un plan de acción a fin de resolver los problemas existentes en la región relativos a los refugiados en base a los principios propuestos a partir de la Declaración de Cartagena. Asimismo, la importancia de este Plan de Acción reside en el hincapié que se hace en las "soluciones duraderas"<sup>13</sup>, especialmente, en el reasentamiento y la integración local, destacando la importancia de la cooperación y la solidaridad entre los países de la región, proponiendo en este marco tres programas: el Programa de Autosuficiencia e Integración "Ciudades Solidarias", el Programa Integral "Fronteras Solidarias" y el Programa Regional de "Reasentamiento Solidario", los cuales tienen como objetivo proponer medidas concretas para el tratamiento de los refugiados, ya sea a través del reasentamiento en otros países de la región, la integración local de los mismos o su tratamiento en zonas fronterizas. Asimismo, se destaca la necesidad de profundizar no sólo la cooperación entre los Estados latinoamericanos sino

13. Las soluciones duraderas se definen, en general, aquellas soluciones que logran terminar con el ciclo de desplazamiento, permitiendo que las personas puedan retomar un ritmo de vida normal. El reasentamiento junto a la integración local y la repatriación voluntaria constituyen, de acuerdo a ACNUR, las tres grandes soluciones duraderas. La repatriación voluntaria, considerada la solución duradera por excelencia, significa que los refugiados pueden volver en condiciones de seguridad y dignidad al país del que hubieron huido. La integración local, por su parte, significa que el país de asilo le ofrece al refugiado la residencia permanente. Mientras que el reasentamiento procede cuando el país de asilo transfiere a los refugiados a un tercer país, que a diferencia de aquél, está dispuesto otorgarle la residencia permanente.



también con organismos multilaterales, principalmente Naciones Unidas a través del ACNUR, y organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos y refugiados.

Finalmente, al igual que en la Declaración y el Plan de Acción de México, en la Declaración de Brasil la cooperación y la solidaridad regional siguen siendo fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido el programa Asilo de Calidad, propuesto en el Plan de Acción de Brasil, tiene como objetivos mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo a fin de alcanzar progresivamente sistemas de asilo armonizados a nivel regional.

En función de todo lo dicho a lo largo de este apartado es necesario resaltar el rol de la cooperación regional en la materia, tanto a nivel interestatal como con organismos intergubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, en el Plan de Acción de Brasil la cooperación regional tiene un capítulo específico en el que se reafirma el compromiso con la consolidación de la integración regional y se llama a profundizar los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración. Asimismo, en la Declaración de Brasil los países firmantes se comprometen a profundizar la cooperación dentro del marco de integración regional como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe (CARICOM en sus siglas en inglés) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a fin de mejorar el análisis y el conocimiento y, a partir de ello atender las causas que generan los desplazamientos, ofrecer protección internacional a aquellas personas que la necesitan y avanzar hacia una progresiva armonización de políticas públicas, normas y procedimientos en materia de protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas.

Ello significa un claro avance en la cooperación en la región, ya que de un tratamiento de la temática a partir de algunos países considerados individualmente, se ha pasado al tratamiento de la problemática de los refugiados en ámbitos subregionales que luego se han traducido en discusiones regionales, permitiendo llegar a acuerdos mucho más sólidos y que, además, cuentan con el apoyo de la sociedad civil, debido a la participación de aquella en dichas discusiones subregionales, y el ACNUR.

Se destaca la importancia de la cooperación sur-sur en derechos humanos y en la armonización de políticas públicas en la materia, reafirmando de este modo que este tipo de cooperación “es un espacio de vinculación multidimensional” que va más allá de la cooperación técnica (COLACRAI, 2009). Asimismo, es necesario resaltar que el fortalecimiento de América Latina como espacio de protección va a contramarcha de lo que sucede en otras regiones, constituyéndose de este modo en un ejemplo del tratamiento que deben recibir aquellas personas que huyen de sus países a fin de salvar su vidas debido a cualquiera de las causas que definen a una persona como refugiada, a partir del respeto irrestricto de los derechos humanos de toda persona por el sólo hecho de serlo.

### Los refugiados en Argentina

El caso argentino es un ejemplo de la incorporación de los principios acordados en las declaraciones antes analizadas al ordenamiento jurídico interno, tal como se refleja en la Ley General de Reconocimiento y Protección a los Refugiados 26.165 sancionada en 2006. La misma incorpora el concepto ampliado de la declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984 y sostiene, expresamente, que el reconocimiento de una persona como refugiado tiene un mero carácter declarativo. Asimismo, reconoce el principio de unidad familiar como un “derecho esencial del refugiado y de los miembros de su familia” (art. 5). Además, se hace referencia a las soluciones duraderas y designa como responsable de dichas soluciones a la Comisión Nacional sobre Refugiados (CONARE), la cual tiene como función esencial la protección de los derechos tanto de los solicitantes de asilo como de los refugiados que se hallen en el territorio argentino bajo cualquier circunstancia. Se trata de “una norma integral que incorpora los altos estándares y las buenas prácticas del derecho internacional de los refugiados, razón por la cual ha sido considerada como una ley modelo por algunos países de la región, que han adoptado nuevas legislaciones en esa materia” (NEJAMKIS y ÁLVAREZ NIEVAS, 2012: 9). Sin embargo, resulta necesario aclarar que a más de diez años de su sanción dicha ley aún no ha sido reglamentada, a lo que se suma la falta de políticas públicas que articulen el trabajo de la sociedad civil y el Estado a fin de asegurar la integración efectiva del refugiado a la sociedad argentina (MÉNDEZ ERREGUERENA, 2012: 15).



En este marco y ante la situación de crisis humanitaria en Siria, en octubre de 2014 se implementó un programa de visado humanitario para aquellas personas afectadas por el conflicto y, paralelamente, se dispuso un procedimiento acelerado para quienes lleguen a la Argentina y soliciten la condición de refugiados en casos como los de Siria, en los que resulta evidente la necesidad de protección. El Programa Siria fue prorrogado en 2016 e incluye cambios en su articulado que simplifican algunos de sus requisitos a fin de ampliar su sentido solidario y humanitario (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, s.f.).

Asimismo, en 2016 el actual gobierno argentino anunció que tiene previsto recibir 3000 refugiados sirios. Según cifras del Gobierno argentino, entre 2014 y diciembre de 2017 se iniciaron 846 solicitudes y un total de 348 personas arribaron a la Argentina a través del Programa Siria (OIM-ACNUR, 2018).

En este sentido es preciso resaltar lo dicho en el párrafo anterior sobre la necesidad de articulación entre el Estado, la sociedad civil y agencias de organismos intergubernamentales, a fin de asegurar una integración local efectiva de las personas refugiadas. Todo ello exige que el gobierno argentino garantice el cumplimiento de los principios esbozados por la ley General de Reconocimiento y Protección a los Refugiados y, en consecuencia defina como objetivo primordial el respeto irrestricto a los derechos humanos a lo largo de todo el proceso de integración local.

### Conclusión

La finalidad de este trabajo ha sido analizar los avances producidos en materia de protección de los derechos de los refugiados en América Latina y la importancia de la cooperación regional en este sentido. A fin de lograrlo se mencionó el origen del derecho de los refugiados a nivel internacional, haciendo un breve recorrido por los instrumentos internacionales existentes y una aclaración sobre algunos conceptos como asilo y refugio. Luego se profundizó en los instrumentos existentes en Latinoamérica y su significado en materia de cooperación regional. Finalmente, se analizó el caso argentino como ejemplo de la aplicación de los instrumentos antes mencionados.

A partir de todo este recorrido es posible afirmar que América Latina representa un claro ejemplo de cooperación sur-sur en materia de derechos humanos y, especí-

camente, en lo referente a la protección de los refugiados. Los avances realizados, con un claro enfoque de derechos humanos, se ponen de manifiesto en la mayor especificidad que se observa en el tratamiento de los problemas que estas personas enfrentan en cada una de las declaraciones analizadas a partir de la Declaración de Cartagena de 1984.

Estos avances son un ejemplo de que los derechos humanos deben ser una prioridad en el tratamiento de los migrantes en general y los refugiados en particular. En contraposición a las medidas adoptadas por distintos gobiernos de otras regiones, así como el intento de restringir la llegada de refugiados a la Unión Europea, América Latina demuestra que los refugiados son personas y como tales sus derechos humanos deben ser respetados.

Sin embargo, no debe olvidarse que los avances normativos deben ir acompañados de políticas públicas que garanticen en efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los distintos países latinoamericanos, más allá de que las declaraciones no tengan carácter vinculante. Tal es el caso de Argentina, donde se han realizado numerosos avances en la materia y el Programa Siria es uno ellos. No obstante, entre 2012 y 2016, de 3409 solicitudes, solamente 803 personas fueron reconocidas como refugiados (CONARE, 2016: 11). Además, desde el segundo semestre de 2014 hasta octubre de 2017, solo 828 permisos de ingreso fueron solicitados en el marco del Programa Siria (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2017). Esto plantea algunos interrogantes en cuanto a la supuesta flexibilidad del Programa Siria y sobre cumplimiento del anuncio del gobierno argentino de recibir 3000 refugiados sirios en las condiciones que plantea la ley antes mencionada. Resulta necesario que dicha promesa se realice primordialmente en pos de un compromiso con los derechos humanos y en consecuencia se adopten todas las medidas necesarias a fin de alcanzar una efectiva integración local.



## Bibliografía

- ACNUR (sin fecha), Soluciones duraderas. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/> Fecha de consulta: 15/12/2016.
- ACNUR (sin fecha), Solicitantes de asilo. Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/> Fecha de consulta: 15/12/2016.
- ACNUR (2006), El derecho de asilo y el mandato de ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4100>
- ACNUR (2011), *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50c1a04a2> Fecha de consulta: 15/12/2016.
- ACNUR (2016), Informe Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2016. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152> Fecha de consulta: 01/03/2018.
- ACNUR (2018), Declaración de Nueva York. Guía Rápida del ACNUR. Disponible en: <http://crrf.unhcr.org/fr/documents/download/129> Fecha de consulta: 27/02/2018.
- ARLETTAZ, F. (2016), Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos, en *Revista Ius et Praxis*, Año 22, N° 1, 2016, pp. 187-226. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v22n1/art07.pdf> Fecha de consulta: 10/05/2018.
- BARTOLOMÉ RUIZ, C.M.M. (2014), Los refugiados: umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política, en *La Revue des droits de l'homme*. Disponible en: <http://revdh.revues.org/988> Fecha de consulta: 16/08/2016.
- BROTÓNS, A.R. (2007), *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- COLACRAI, M. (2009), "Escenarios y Desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires", Documento de Trabajo N°1, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CI-CI+D) de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín.
- CONARE (2016). Estadísticas, período 2012-2016. Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/estadisticas\\_conare.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/estadisticas_conare.pdf) Fecha de consulta: 04/04/2018.
- DEMANT, E. (2013), "30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica", en *Agenda Internacional*, Año XX, N° 31, pp. 131-140. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7731/7979> Fecha de consulta: 14/12/2016.
- DE LUCAS, J. (1994), "Fundamentos Filosóficos del Derecho de asilo", Ponencia presentada en el Seminario sobre el derecho de asilo, en *Derechos y Libertades*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/33398323> Fecha de consulta: 29/11/2016.
- DIEZ DE VELAZCO, M. (2007), *Instituciones del Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.
- Dirección Nacional de Migraciones (2017). Estadísticas. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/indexSiria.php?estadisticas> Fecha de consulta: 04/04/2018.
- Dirección Nacional de Migraciones (s.f.). Programa Siria. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/> Fecha de consulta: 04/04/2018.
- GALINDO VÉLEZ, F. (2002), "El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema interamericano" (Introducción), Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, refugio y asilo (tomo II), en Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos. ACNUR, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana, México. Disponible en: [http://www.acnur.es/PDF/3063\\_20120402174451.pdf](http://www.acnur.es/PDF/3063_20120402174451.pdf)
- GOODWUIN-GILL, G.S. (2008), "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados", United Nations Audiovisual Library of International Law. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7397.pdf?view=1>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2006), "Los Derechos de los No Ciudadanos", Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizenssp.pdf>
- GORTÁZAR ROTAECHE, C. (2005), "Migraciones forzosas, nuevos refugios y derechos humanos", en *Arbor*, Vol. 181, No 713, págs. 133-142. Disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/articulo/view/447/448> Fecha de consulta: 28/11/2016.



- MÉNDEZ ERREGUERENA, M. (2012), "La evolución en la protección a refugiados y solicitantes de refugio en Argentina (1983-2012): un análisis a partir de los contextos internos y externos imperantes", en VI Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40880?show=full> Fecha de consulta: 20/12/2016.
- NEJAMKIS, L. y ÁLVAREZ NIEVAS, J. (2012), "Migración y refugio en la Argentina: un análisis desde la legislación actual", en *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 4, N°3, septiembre-diciembre. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4017483> Fecha de consulta: 20/12/2016.
- OIM-ACNUR (2018), Se realizó el Primer Encuentro Nacional de llamantes y beneficiarias/os del Programa Siria. Nota de prensa. 21 de marzo. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/news/se-realiz%C3%B3-el-primer-encuentro-nacional-de-llamantes-y-beneficiarias-os-del-programa-siria> Fecha de consulta: 04/04/2018.
- PASTOR RIDRUEJO, José (2002), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.
- PODESTÁ COSTA, L.A y RUDA, M.J. (1985), *Derecho Internacional Público*, tipografía Editora Argentina, Buenos aires.
- XALMA, C. (2013), "El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana", en *Revista Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe* (BID-INTAL), N°36, Año 17, Enero-Junio. Disponible en: [http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_36\\_2013\\_Xalma.pdf](http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_36_2013_Xalma.pdf) Fecha de consulta: 20/12/2016.
- ### Documentos Internacionales y Nacionales
- Asamblea General de Naciones Unidas, A/Res/318 (IV). 03 de diciembre de 1949. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319\(IV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/319(IV)&Lang=S&Area=RESOLUTION) Fecha de consulta: 15/08/2016.
- Asamblea General de Naciones Unidas, A/Res/428 (V). 14 de diciembre de 1950. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/428\(V\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/428(V)&Lang=S&Area=RESOLUTION) Fecha de consulta: 15/08/2016.
- Asamblea General de Naciones Unidas, A/Res/2312 (XXII). 6 de diciembre de 1967. Disponible en: <http://old.dipublico.org/tratados/46.pdf> Fecha de consulta: 15/08/2016.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- Asamblea General de Naciones Unidas, A/Res/58/153. 24 de febrero de 2004. Disponible en: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/un/58/A\\_RES\\_58\\_153\\_es.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/58/A_RES_58_153_es.pdf) Fecha de consulta: 15/08/2016.
- Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssldocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>
- Convención sobre Asilo de 1928. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=Pdf/0609>
- Convención sobre Asilo Político de 1933. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-37.html>
- Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1939. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado\\_sobre\\_Asilo\\_y\\_Refugio\\_Politico\\_Montevideo\\_1939.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Asilo_y_Refugio_Politico_Montevideo_1939.pdf)
- Convención sobre Asilo Diplomático de 1954. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0038>
- Convención sobre Asilo Territorial de 1954. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0037>
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>
- Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas (1984). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf> Fecha de consulta: 16/12/2016.
- Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina (2004). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>
- Declaración de y Plan de Acción de Brasil (2014). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867>
- Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes (2016). A/RES/71/1. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793> Fecha de consulta: 07/03/2018.
- Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0004>
- Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>

Recibido 09/04/2018 – Aceptado 10/05/2018



## Reseña

# ¿Quién gobierna el mundo? El rol del G-20 en el nuevo orden mundial

Autor: Jorge Argüello

Reseña Verónica Bruno

Edición: Capital Intelectual | Buenos Aires 2018

Desde el fin de la Guerra Fría el mundo fue escenario de grandes transformaciones que cambiaron el orden internacional: una fuerte concentración de la riqueza con una gran extensión y crecimiento de la desigualdad a nivel planetario; conflictos localizados intra estatales que producen el desplazamiento de grandes masas poblacionales; presencia de amenazas transnacionales como el terrorismo; una interconexión mundial nunca antes vista; un mundo donde la tecnología avanza a diario interpelando al hombre, destruyendo o modificando los tradicionales lazos sociales, digitalizando la vida diaria desde el círculo íntimo hasta la política, la ciencia, la economía y la cultura; y la degradación del Estado Nación, fruto de la modernidad, que lo ha vuelto más endeble y vulnerable. A estas y a otras tantas transformaciones hay que añadirle la ausencia de potencias hegemónicas que plantea un escenario novedoso desde la Paz de Westfalia: el declino en el poderío estadounidense convive con el ascenso de potencias emergentes que reclaman su espacio en el escenario internacional, como China, India y Rusia. En este nuevo mundo globalizado, el viejo orden de posguerra se resquebraja mostrando la incapacidad de acción y respuestas de las Instituciones nacidas en el orden de Bretton Woods.

Es en este contexto, que Jorge Argüello en su libro “¿Quién gobierna el mundo? El rol del G-20 en el nuevo orden mundial”, aborda un completo análisis sobre las realidades y actores internacionales que coadyuvaron a la creación y consolidación del G-20, un foro que irrumpió como protagonista en el viejo orden de posguerra en el que la “diplomacia de cumbres” (compuesta por un número reducido y seleccionado de miembros) le disputa poder y convive con el multilateralismo tradicional con vocación universal, sintetizado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con todo el sistema que ella preside.

La obra de Argüello está organizada en cuatro capítulos, junto con una breve Introducción, una conclusión y un anexo. El primer capítulo titulado “Fruto de la crisis” hace un recorrido sobre el nacimiento del Grupo de los 20. Luego de la euforia mundial producto del fin de la Guerra Fría, el mundo fue testigo de una ola de crisis de deuda en la periferia del Sistema Internacional: los casos de México, el Sudeste Asiático y la recientemente incorporada al sistema

capitalista y al neoliberalismo económico, Rusia. Ninguno de los países pudo salir de la crisis mediante las recetas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), muy por el contrario las situaciones internas se vieron agravadas. El temor a que estas crisis provocaran en el corazón del Sistema un efecto contagio por la inédita interconexión de las economías mundiales provocó que el ministro de Finanzas de Canadá Paul Martin y el secretario del Tesoro de Estados Unidos Larry Summers propusieran abrir el juego a países emergentes y en desarrollo con el objetivo de coordinar las decisiones y evitar la propagación de la crisis a nivel planetario. El miedo a la “gran crisis” invitó a los países emergentes a la coordinación del sistema económico y financiero mundial trayendo consigo, además de la ampliación geográfica (América del Norte-Europa), la necesidad de aceptar las diferencias ideológicas y de modelos políticos y/o económicos de países, por ejemplo, como la China comunista. Los desafíos iniciales fueron cómo iba a coordinarse el nuevo foro con el viejo sistema institucional de Bretton Woods y quiénes iban a ser los miembros que compusieran el Grupo. Finalmente, en la cumbre del G-7 en la ciudad de Washington, fue constituido el G-20 como “un nuevo mecanismo para el diálogo informal, en el marco del sistema institucional de Bretton Woods, para ampliar el diálogo sobre asuntos clave de política económica y financiera entre economías sistemáticamente significativas, con el objetivo de promover la cooperación para lograr un crecimiento mundial sustentable en beneficio de todos”. El G-20 adoptaría la misma estructura de funcionamiento que el G-7: no tendría una carta constitutiva, ni secretariados o estructuras permanentes, las decisiones serían tomadas por consenso, con todos los países en igualdad de condiciones en debates libres y presenciales. Serían los ministros de Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales aquellos que presidirían las cumbres, hasta el año 2008.

En el resto del capítulo se podrá observar como el Grupo fue consolidándose, enfrentando grandes desafíos como los atentados del 11-S y la crisis de deuda de la Argentina en el año 2001, fortaleciéndose el rol de los países emergentes que comenzaron a pugnar por la reforma del Sistema Financiero Internacional y del FMI, pudiendo demostrar su “flexibilidad” y capacidad de acción frente a la urgencia de los acontecimientos mundiales, que se tradujo en una opi-



nión pública favorable que reconocía el accionar del Grupo principalmente en su rol de resolución y prevención de crisis.

El segundo capítulo “*Hacia un nuevo orden multilateral?*” aborda el paso del Grupo de Cumbre Ministerial a un encuentro periódico de líderes que refuerce lo hecho hasta el momento y le otorgue mayor respaldo político. La transición se produjo mientras el mundo observaba una de las peores crisis económica financieras desde el crack de 1929, nacida esta vez en el corazón del Sistema. La primera cumbre de líderes, llevada a cabo en Washington en el año 2008, estuvo signada por este acontecimiento: se reconoció que se estaba frente a un problema de alcance global, y se conformó un “verdadero Plan de Emergencia Global”. El G-20 mostró sus intenciones de “*abordar, desde su nueva posición de liderazgo político mundial, el desorden financiero para intentar construir un nuevo orden sustentado en la supervisión, control y regulación mundial*”. El G-20 puso en evidencia la necesidad de consolidar una estructura Internacional informal que pudiera responder de forma más rápida y eficaz a los diferentes acontecimientos mundiales.

En las cumbres que siguieron a la de Washington del año 2008 el G-20 consolida su rol y aborda temáticas de naturaleza sensible como: la transformación del antiguo Foro para la Estabilidad Financiera (creado por el G-7) en Junta de Estabilidad Financiera (ampliando su membresía a todos los países miembros del G-20), la coordinación las políticas macroeconómicas para hacer de la globalización un proceso sustentable, el avance en las reformas de las cuotas del FMI, entre otras. Desde la cumbre realizada en Los Cabos, México, el Grupo empieza a ampliar las temáticas abordadas incluyendo la idea de “crecimiento verde” y el desarrollo sostenible. En el año 2017 un nuevo acontecimiento desafió al grupo: la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos con su discurso aislacionista refutó la legitimidad que brindaba el apoyo estadounidense al multilateralismo no tradicional. Es muy interesante observar cómo Argüello expone las adaptaciones y mutaciones del G-20 frente a los acontecimientos externos e internos de los países miembros, dando como resultado diferentes fotografías del Grupo según el momento en el que se lo observe.

La ampliación de la agenda del Grupo de los 20 no responde a una necesidad de impugnar poder a las instituciones ya existentes, sino al hecho que, en la era de la globalización, temas como la estabilidad social, los temas medioambientales, los derechos humanos, y tantos otros, inciden tanto en la agenda de paz y seguridad internacional como en la del desarrollo en general. En esta idea, se inscribe el tercer capítulo del libro “*El G-20 o la ONU*”. A lo largo de sus párrafos, se puede observar el enfrentamiento entre dos

modelos de multilateralismo, disputa que se vio agravada con la exposición de la limitada capacidad de acción de ONU y de sus instituciones, versus la rapidez y solidez de la respuesta del G-20 frente a la crisis del 2008.

Existen serios temores fundados en la posibilidad de que el G-20 reemplace a la ONU como principal actor del orden global, limitando la acción democrática de los países a favor del selecto grupo reunido en el G-20. Lo que la disputa demuestra es que se vuelve necesario afrontar un cambio en el sistema global tradicional que permita un mejor abordaje de las problemáticas mundiales de forma rápida, eficaz y con resultados visibles.

Finalmente, el último capítulo “*América, latina y global*” abordará el rol de los países de América Latina presentes dentro del G-20, específicamente Argentina, Brasil y México. “La creación del G-20 abrió la posibilidad de una participación más equitativa en la gobernanza global que administraba de facto hasta allí las naciones más desarrolladas”. Desde la creación del G-20 ministerial hasta nuestros días la región fue atravesada por diferentes coyunturas político económicas que la posicionaron de diferente forma al interior del Grupo. Desde la crisis de la deuda hasta la recuperación económica, desde el neoliberalismo pasando por un momento de nacionalismos populares hasta la vuelta al modelo neoliberal, la dependencia o la autonomía hacia el hegemon regional, los países latinoamericanos sentaron su posición como producto de demandas internas. Se observa a lo largo del capítulo que, pese a los numerosos procesos de integración que se vivieron en la región desde la década del 90’ hasta la actualidad, nunca se pudo consolidar una agenda latinoamericana dentro del G-20. Durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se logró una coordinación política, pero ésta nunca fue acompañada por el gobierno mexicano. El viraje hacia la derecha en el año 2015 en Argentina y Brasil abre expectativas de la posible consolidación de una postura común de América Latina dentro del Grupo.

El libro escrito por José Argüello logra por medio de sus páginas un exitoso recorrido por la génesis del G-20 y su posterior consolidación como un actor protagónico del Sistema Internacional. Por medio de dicho recorrido es posible vislumbrar la coyuntura mundial en general y latinoamericana y argentina en particular. Las ideas del autor abren interrogantes sobre la transición del viejo Orden Internacional de posguerra, sintetizado en la creación del G-20, hacia un nuevo Orden Internacional de características aún desconocidas, pero con la responsabilidad de enfrentar las inéditas transformaciones en la historia mundial de enormes dimensiones y de velocidades hasta ahora desconocidas.

# NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

## RED DE GRADUADOS

### MAESTRÍA EN COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados al mail [mici@unr.edu.ar](mailto:mici@unr.edu.ar)

La Revista tiene dos Secciones: **Comentarios y Artículos** (además de las Reseñas, mencionadas más abajo).

Se publicarán en la **Sección Comentarios** trabajos tipo ensayo, que expresen la opinión del autor relativa a una temática de interés para nuestra publicación, no sustentados necesariamente en una base documental. La extensión máxima aconsejada es de 2.700 palabras.

Se publicarán en la **Sección Artículos** trabajos académicos, con una sólida base documental, de una extensión máxima de 7.000 palabras.

Las **Reseñas** deben referirse a libros publicados durante los últimos dos años, con una extensión máxima aconsejada de 2.000 palabras.

## Normas

1. Las presentaciones serán escritas con una separación de espacio y medio, tipo de letra Arial en Tamaño 10.
2. Los trabajos deberán ser acompañados de un **resumen** del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 20 líneas de texto. En los dos idiomas se deben incluir el título y las palabras claves para su registro bibliográfico.
3. Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.
4. En cuanto a los datos del autor, se debe consignar el título académico, la pertenencia institucional y el correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.
5. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas-fuerza que el autor quiera resaltar y se evitará el uso del subrayado. Las cursivas se aplicarán a todo término en idioma extranjero que el autor utilice en el texto.
6. **Clases de citas:** existen tres clases de citas: a) citas textuales: se colocan comillas al principio y al final del párrafo transcrito, o al

principio y al final del pasaje correspondiente a cada punto y aparte. Siempre que en una cita se omita parte del texto se escribirán tres puntos entre corchetes, de la siguiente manera [...]; del mismo modo, cualquier aclaración que no pertenezca al texto citado se escribirá entre corchetes; b) citas conceptuales: van sin comillas, pues se ha tomado la idea o concepto del autor, expresándolo en los términos de quien escribe; c) citas de citas: consiste en citar lo que cita el autor que se consulta. La cita es, pues, doble.

7. **Técnica de las citas.** Se aceptaran citas a pié de páginas exclusivamente para aclaraciones, ideas complementarias, artículos de diarios y material sin autor. Las otras citas se deben indicar en el texto, al final del párrafo correspondiente, de la siguiente forma: entre paréntesis, el apellido del autor, año de la edición, y página/s citada/s si correspondiera. En el caso de que se cite a más de tres autores, se incluirá el apellido del primero seguido por "et al.". Ejemplo: (GAMBINA et al., 2002:119). La obra citada en el texto de una manera abreviada debe aparecer con los datos bibliográficos completos en la sección final "Bibliografía". Cuando los autores tienen publicaciones de un mismo año, citadas en el texto, estas se distinguen con las letras a, b, c, etc. en una secuencia cronológica. En el caso de libros, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de capítulos de libros y artículos de revistas, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:

- Para libros:

MORGENTHAU, H. (1986), *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires

- Para capítulos de libro:

BOLOGNA, A.B. (1994), "El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina", en VARIOS AUTORES, La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato, CERIR, Rosario

- Para artículos de revistas:

GALVÁN, F.G. (2015), "La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina", en América Latina Hoy, N° 70, agosto



- Para la Web:

Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.

RAMOS, J. A. (1968). *Historia de la Nación Latinoamericana*. Ed. A. Peña Lillo. Disponible en <http://jorgeabelardoramos.com/libros/51/Jorge%20Abelardo%20Ramos%20%20Historia%20de%20la%20Nacion%20Latinoamericana.pdf>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.

8. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia y se escribirán sin puntos.

9. Sólo serán considerados para su publicación trabajos inéditos en idioma español. La traducción de trabajos en otros idiomas, quedarán a cargo del autor.

10. Los trabajos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte del Consejo de Redacción quienes determinaran la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración o 3) no recomendar la publicación. En caso de haber dos evaluaciones con pedido de modificaciones, ambos serán remitidos al autor para poder incorporarlo en el texto. En caso de tener una evaluación positiva y una negativa, la posibilidad de publicación quedará a criterio del Comité de Redacción. Los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos.

11. Las reseñas no serán sometidas al sistema de referato doble ciego.

12. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquélla de la Revista Integración y Cooperación Internacional. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior a la Revista Integración y Cooperación Internacional por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.



**Revista**  
**Integración y Cooperación**  
**Internacional**