



**Trabajo Final de Grado: “Análisis de la dimensión identitaria en el Mercosur. Entre la migración y sus fronteras.”**

Estudiantes: Nuria Arletti ([narletti16@gmail.com](mailto:narletti16@gmail.com)) y

Tamara Villagra ([villagrat80@gmail.com](mailto:villagrat80@gmail.com))

Carrera: Licenciatura en Ciencia Política.

Director: Lic. Luciano Raggio.

Codirectora: Lic. Daniela Miranda.

## Índice

Índice.....	1
Agradecimientos.....	2
Dedicatoria.....	3
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Metodología.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO UNO.....</b>	<b>8</b>
La integración regional y la identidad: Dos caras de la misma moneda.....	8
<b>CAPÍTULO DOS.....</b>	<b>12</b>
El advenimiento del siglo XXI y los signos de una nueva integración.....	12
La agenda de Derechos Humanos en la región: Los inicios del IPPDH.....	15
<b>CAPÍTULO TRES.....</b>	<b>18</b>
La migración latinoamericana: ¿una problemática mercosureña ?.....	18
Delineando las acciones del IPPDH.....	22
Reflexiones en torno a las acciones llevadas a cabo por el IPPDH.....	29
<b>CAPÍTULO CUATRO.....</b>	<b>30</b>
Los Estados y la (im)posibilidad de integrar a los migrantes.....	30
El caso argentino.....	31
El caso brasilero.....	39
El caso uruguayo.....	43
El caso paraguayo.....	45
<b>CAPÍTULO CINCO.....</b>	<b>51</b>
Marcos normativos, avances y retrocesos en la política migratoria.....	51
<b>Consideraciones finales.....</b>	<b>60</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>65</b>
Fuentes normativas.....	71
Argentina.....	71
Brasil.....	72
Uruguay.....	72
Paraguay.....	73

## *Agradecimientos*

*En este espacio me gustaría agradecer en primera instancia a mi país que, a pesar de sus vaivenes, sostiene fervientemente sus banderas de igualdad. Una de ellas es ineludiblemente la Universidad pública, gratuita y de calidad que nos facilita la construcción de mucho más que conocimientos múltiples, sino que, en ese mismo juego, genera diversos espacios de reunión y lazos sociales inquebrantables; entre ellos quiero resaltar a Tamara, mi compañera en este último tramo pero también en estos últimos años de vida, persona de la cual he logrado aprender mucho más que una forma de estudiar en compañía. Y que ha sabido, como hermana mayor, motivarme en días de desesperanza.*

*Hablar de la universidad inevitablemente requiere reconocer a todos aquellos que día a día la sostienen y defienden con orgullo, desde docentes, estudiantes o no docentes hasta (y fundamentalmente) quienes lo hacen aunque no puedan o deseen lograr habitarla.*

*En segunda instancia, desde lo más profundo de mi corazón, quiero agradecer a mi familia, que nunca ha dudado en brindarme todo lo necesario para que el tránsito académico sea siempre de alegría, que ha acompañado y celebrado cada paso de este camino. A mi novio, que aunque ya es familia, merece mención aparte porque ha sido el encargado de soportar y acompañar en la cotidianeidad de este proceso, con sus días buenos y malos, pero siempre dispuesto a escucharme con amor y convertirse en una caja de soluciones. Y a mis amigas, que supieron distraerme cuando lo necesitaba e impulsarme en todo momento.*

*Por último agradezco a nuestro Director y Codirectora, que han arbitrado los medios necesarios para facilitarnos el cierre de esta etapa, haciendo oídos sordos a fines de semana o feriados con tal de nutrirnos con todas las herramientas posibles desde una humanidad inmensa.*

*Nuria Arletti*

## ***Dedicatoria***

*Dijo Borges: “de la serie de hechos inexplicables que son el universo o el tiempo, la dedicatoria de un libro no es, por cierto, el menos arcano”.*

*Dedico esta tesis a todos aquellos que me alentaron tenazmente en los momentos de descreimiento, que han sido los más. Sin ustedes no habría podido llevarla a cabo. Y aunque merecen algo mejor, a ustedes les pertenece.*

*Al gran amor de mi vida, mi querido hijo Joaquín, a quien admiro profundamente.*

*A mi familia y a la familia de mi hijo, que siempre contribuyeron a hacerme la cotidianidad de la maternidad menos laberíntica durante todo este proceso.*

*A todas mis amistades: ustedes que mantienen siempre la vida en movimiento. Que decirles, si me regalaron momentos felices en tiempos de tanto estrés e incertidumbre.*

*A mi compañera de carrera Nuria Arletti, quien siempre gustò de mis escritos. Una amiga que nunca me soltó la mano cuando las cosas parecían no marchar.*

*A la universidad pública, institución que me permitió conocer en estos años una profesión que me ha enseñado a confrontar con mis propias ideas.*

*Hoy, después de 5 años de largas horas, con cierta nostalgia considero que nada hubiese sido posible sin una universidad pública y sin las personas que me acompañaron en esta aventura. Esta tesis no es un logro individual, es el resultado de un esfuerzo colectivo compartido durante años.*

*Tamara Villagra*

## **Introducción**

A más de 30 años de la conformación del Mercado Común del Sur (habitualmente conocido por sus siglas como “MERCOSUR”) -cuya fecha de fundación data del 26 de marzo de 1991- momento en que los mandatarios de los países miembros, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay suscribieron a un acuerdo de integración regional bajo el “Tratado de Asunción”. Consideramos vital reflexionar sobre la integración regional, en tanto entendemos que desde su conformación, el bloque y la región han atravesado diversos estadios en el proceso de integración: en un principio, económico-comercial, en una segunda etapa, político-institucional. Pero con el advenimiento del siglo XXI experimentó una metamorfosis hacia lo social, en tanto que el nuevo siglo trajo consigo una renovación política atada a la emergencia de gobiernos de orientación progresista que le dieron lugar a la construcción de proyectos alternativos de desarrollo económico-social.

No obstante, la emergencia manifiesta a principios de siglo fue contrastada con la aparición de líderes con características neoliberales muy críticos de las gestiones progresistas antes mencionadas. Estos, mediante victorias electorales lograron acceder a los ejecutivos nacionales de los diversos países, dando paso a una nueva etapa de oleada neoliberal en la región. Teniendo en cuenta los antagonismos existentes entre ambas ideologías, tenemos como objeto abordar y exponer la dinámica de la integración que se ha ido suscitando en el periodo 2009-2019.

Si bien existen muchas dimensiones para estudiar la integración regional de nuestro bloque, resulta conveniente abordar el fenómeno migratorio como una cuestión intrínseca a la dinámica que pueda adquirir cualquier pretensión de integración. En esto entendemos que la problemática migratoria desde hace algunas décadas goza de especial importancia para los

académicos, independientemente de ello y más allá de eso, nuestro foco se centra en desentrañar cómo la abordan los Estados mercosureños en el contexto de mundo desigual que restringe, limita y circunscribe dicho movimiento, determinando así quiénes pueden migrar (en qué condiciones) y quiénes no. (González y Tavernelli, 2018)

Tomando como eje la integración y la relación que subyace al fenómeno migratorio, nuestra investigación realiza un análisis de las migraciones desde una perspectiva que asume una mirada bidimensional: por una lado, intentaremos indagar acerca de la identidad que buscan constituir los Estados Partes mediante un proyecto de integración y, por otro lado, la que se construye en torno a la figura del migrante a partir de las praxis políticas y las enunciaciones con fuerza de ley. Dicho abordaje nos permite organizar analíticamente las relaciones existentes entre las praxis políticas, los marcos normativos, y las representaciones sociales que emanan de la trama discursiva.

Para observar y reflexionar acerca de la praxis política que llevan adelante los Estados en pos de alcanzar un proyecto de integración, hemos puesto a consideración la actuación del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH), instituto que tiene como objeto la defensa de los derechos humanos en la región y la ardua tarea de monitorear que los Estados del Mercosur se apeguen a tales estándares.

Aclarado el objeto de la investigación y los actores que en ella intervienen, mencionamos a continuación cómo se estructura el recorrido del presente trabajo.

En primera instancia, a modo de darle sentido y encuadrar el objeto de investigación, establecemos como punto de partida la relación que se ha ido articulando en el seno del Mercosur en lo que respecta a la integración y la identidad que alrededor de ella se va edificando y mutando.

En segundo lugar, a lo largo del capítulo II y como soporte al marco general, examinamos cómo se ha ido tejiendo a través de la voluntad política (analizada desde la trama discursiva) y mediante la creación de instituciones, lo que nombramos como el tercer estadio de la integración sudamericana, hablamos de una integración con rostro social. Asimismo, nos proponemos desde esta intención indagar cómo se han ido asentando las instituciones destinadas a la defensa de los derechos humanos en la región, que no es otra cosa que la materialización del nuevo proyecto integracionista.

El tercer capítulo presenta las principales características que posee la migración en la región, desde el nombramiento de los instrumentos que fueron diseñados e implementados por el Mercosur hasta el desarrollo de la composición migratoria en términos de géneros y labores. Caracterizar la migración sudamericana y mencionar los instrumentos que abordan la cuestión, es un ejercicio que nos permite por consiguiente indagar y profundizar respecto al accionar del IPPDH en la defensa de los derechos humanos de los migrantes en la región.

El cuarto capítulo tiene como objetivo “repensar la relación entre el Estado, las migraciones y las políticas que éste genera para su regulación, en especial, en el impacto que éstas tienen en los sujetos” (Tavernelli y Potilli, 2013:7). Sirviéndonos de guía lo postulado por el IPPDH desandamos las particularidades de cada uno de los Estados miembros a la hora de generar políticas inclusivas que fortalezcan y garanticen el acceso a derechos (principalmente sociales) del sujeto migrante. Dentro de este apartado se resalta el nexo fundamental entre la documentación/regularización y el acceso.

En el último capítulo que viene a dar cierre al análisis, nos proponemos observar críticamente las leyes migratorias de los cuatro Estados Partes. El abordaje no se dará en torno a un enfoque hermenéutico, sino más bien exploraremos cuáles fueron los avances y retrocesos en materia migratoria. En consecuencia, ello nos advierte lo que pervive en relación a la

construcción, desde el Estado, de una imagen acerca del inmigrante/extranjero. (González y Tavernelli, 2018)

Aproximándonos al final, a modo de conclusión, intentamos dar una posible respuesta a las tensiones que se dan en el seno del binomio integración-migración bajo una dinámica de producción y reproducción de identidades explicitando la forma de constitución de las mismas. Y en lo que a nuestra (futura) profesión respecta, intentamos ensayar una factible solución al estado identitario de contradicción que se manifiesta en torno a la universalidad e igualdad planteada en la mayoría de los marcos normativos de los Estados estudiados y la exclusión que opera hacia el universo de los migrantes en las políticas públicas de dichos Estados.

En última instancia, es menester reconocer que proponemos un abordaje situado. Es nuestro objetivo mediante esta investigación, realizar un aporte a la academia desde el lugar que nos encontramos -la periferia-. Según comprendemos ofrece una perspectiva divergente a la que adquieren los trabajos publicados hasta el momento, los cuales se producen mayoritariamente en los grandes centros, brindando centralidad a la integración económica distando de la temática que a nosotras nos interpela. Asimismo, pretendemos que signifique un punto de partida hacia la ampliación de nuestros conocimientos referidos a las relaciones internacionales que rondan nuestro espacio, siendo éstas vitales para la comprensión de la política.

## **Metodología**

La investigación se lleva a cabo en el marco de una metodología cualitativa, puesto que se realiza una interpretación y análisis en profundidad de la construcción de una identidad dentro del Mercosur, sin dejar de lado la implementación del método comparativo sincrónico



que nos permite rastrear las diferencias y similitudes entre el acceso a derechos de los migrantes y los cambios normativos durante el período 2009-2019, siendo ésto de utilidad para el entendimiento de las posibilidades de inclusión/exclusión de los y las migrantes en el país receptor.

Para este propósito se recurre, en primera instancia, a la recopilación documental, a través de la cual exploramos informes del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, leyes nacionales de migración y bibliografía académica afín a la temática.

También es importante destacar que, en segunda instancia, incorporamos fragmentos discursivos de distintos presidentes del bloque ya que esto nos brinda la posibilidad de interiorizarnos en sus formas de enunciación de la región, su historia y sus sujetos.

En definitiva, es a partir de la articulación entre documentación y discursos, que se logra arribar al análisis de las formas de representación e identificación de los migrantes regionales en cada uno de los Estados Partes.

## **CAPÍTULO UNO**

### **La integración regional y la identidad: Dos caras de la misma moneda**

El presente trabajo de investigación tiene como eje principal la cuestión identitaria que se manifiesta en la figura del sujeto migrante en el marco de Estados suramericanos articulados bajo un organismo regional -el Mercosur- y que, a partir de la creación del IPPDH, la integración pareciera contar con mecanismos diferentes a los de sus inicios. Desde esta perspectiva consideramos sustancial establecer formalmente algunos conceptos que guiarán la investigación politológica.

La integración regional se trata de un fenómeno complejo, que por cierto abarca muchas esferas: política, económica y cultural entre otras. En el caso de América Latina, es una región que con la fundación del Mercosur ha desarrollado diferentes tipos de integración para enfrentar la asimetría existente. En el periodo que aborda nuestra investigación, se inicia una etapa de integración social, que en el término ambicioso de Draibe (1998) se condice con crear, en el Mercosur que conocemos, un tejido social homogéneo e instaurar una nueva ciudadanía social, apoyada en un sistema de derechos y enraizada en una lógica de solidaridad, "unificada" y suficientemente fuerte.

La integración como objeto de cualquier bloque regional está necesariamente ligada al desplazamiento humano. Por ello, la migración constituye un concepto nodal de la investigación, desde esa perspectiva y siguiendo a Novick (2011:3) estudiamos las migraciones como “un hecho político, evitando analizarlas desde aquellas perspectivas que las definen como la mera posibilidad que tienen las personas de trasladarse en el espacio geográfico”. Coincidimos asimismo, con Villa y Domenech cuando postulan que la migración “constituye un hecho eminentemente político de base económica” recuperando así “la politicidad inherente a la migración” (2012:2). Dicha politicidad cobra sentido en nuestra investigación, cuando se plantean los dos modelos políticos en pugna -progresismo y neoliberalismo- durante el periodo 2009-2019.

Hablar de progresismo supone en nuestro caso, hablar de gobiernos con características ambiguas y que por lo mismo no se sedimentan en un concepto estructurado. Al respecto, Uriarte (2007) considera que:

“(.)podrían ser considerados gobiernos de izquierda –y, por lo tanto, progresistas– aquellos que tienen como norte la disminución de las desigualdades. Tal enfoque nos permitiría incluir dentro de este conjunto a algunos gobiernos que, aun

sin tener una definición ideológica coincidente con lo que tradicionalmente se define como izquierda, muestran una preocupación por fortalecer la posición de los trabajadores, tanto en el plano individual como en el colectivo.” (2007:02)

Consecuentemente, estamos obligadas a definir el modelo neoliberal que tiene su protagonismo en la región luego de terminada la etapa progresista de principios del siglo. Ferrer considera que es un modelo que se caracteriza por la “confianza en las virtudes del mercado, la apertura incondicional al orden mundial y la prescindencia en la distribución del ingreso.(...) [Su] énfasis [radica] en la producción y las exportaciones primarias y las finanzas.” (2016:01)

Lo anterior nos indica que no podemos analizar la migración sin tener en cuenta el contexto político de los Estados, tanto emisores como receptores. Sostienen Tavernelli y Potilli (2013), que la migración se da en un escenario mundial donde los capitales circulan libremente y sin embargo se levantan innumerables murallas para los seres humanos, que condicionan de desiguales maneras dichos desplazamientos. En este marco es que analizamos la migración, en tanto voluntad política y lineamientos ideológicos de los Estados.

A partir de lo aquí planteado, se sucede la necesidad de poner en relieve cómo se ha ido construyendo la dinámica en la relación migrante-Estados, o dicho de una forma más global, como se ha ido tejiendo la integración en torno a la figura del sujeto migrante.

Traemos a colación que recorrimos con ímpetu las vías de selección de una noción de identidad que nos permita asir el objeto presentado, ensayando la implementación de diversas formas de concepción de la misma entendiendo su polisemia en el mundo académico. Sin embargo, ninguna de las que logramos conocer nos permitió abarcar (desde nuestra perspectiva) la complejidad de lo estudiado. Esta razón nos ha catapultado a la construcción de una conceptualización propia que no se agota en nuestro individualismo sino que se

sedimenta en lecturas realizadas, ya que éstas son parte de los lentes con los que observamos lo social y lo político. En este sentido, para comenzar a desandar este recorrido compartimos que “un elemento transversal a los supuestos sobre identidad política es la existencia del otro como condición necesaria”. (Sandoval y Sarián, 2020:3)

Es entonces que partimos de este rasgo identitario, de esta demarcación por oposición realizada en torno, tanto a la construcción y articulación de la dualidad sujeto migrante deseado/indeseado en la que se observa, al mismo tiempo, una traza más amplia de enunciación como lo es el dualismo nacionalismo/latinoamericanismo; para lograr evidenciar, a través de los mecanismos de acción del Estado la tendencia hacia la inclusión o exclusión de los migrantes en esta lógica inherentemente identitaria atravesada por un ellos o un nosotros. En este aspecto y para poder posicionar al Mercosur como un espacio de producción y afirmación identitaria, es que revitalizamos tanto los discursos presidenciales que hacen referencia a la mencionada diferenciación como la protección o desprotección de los migrantes (principalmente mercosureños) tanto en los marcos normativos en general como en el acceso a derechos sociales en particular.

Pues en este derrotero, con el objetivo de clarificar el concepto expresamos que nos situamos ante una identidad que se ha ido erigiendo en una doble dimensión.

Por un lado, observamos una *identidad institucional* que emana de los Estados y se construye a partir de la voluntad política en pos de establecer un sujeto migrante deseable, identidad que se inscribe en los postulados de la igualdad de condiciones en el acceso a los derechos respecto a los nacionales.

Por otra parte, avizoramos una *identidad fracturada* que se desprende de la anterior. Dicha identidad, la concebimos como tal, producto de la igualdad restringida que opera en el sujeto migrante desde el cercenamiento en el acceso a los derechos sociales. La exposición a la

vulnerabilidad de origen y de destino convierte al migrante en un portador de una identidad que se fractura cada vez que la exclusión se traduce a condiciones materiales y subjetivas obstruyendo su posibilidad de ser sujeto de derecho.

Es en este punto que evidenciamos, a su vez, una suerte de paradoja entre la enunciación de igualdad y la materialidad de la inferioridad, que, sin restarle valor a la voluntad primera, subsume al sujeto migrante en una vida de posibilidades limitadas.

A propósito de ello, las identidades aquí expuestas; como tantas otras, no son algo fijo que se construyen de una vez y para siempre. Ergo, en esta tarea, tomar como eje de reflexión el sujeto migrante contemporáneo, “implica reconocer que la construcción de los sujetos sociales -particularmente migrantes en nuestro caso- es, desde luego, contingente.” (Feldman-Bianco et al., 2011:16)

## **CAPÍTULO DOS**

### **El advenimiento del siglo XXI y los signos de una nueva integración**

El Mercosur desde su constitución, como bloque regional con tendencias claras hacia una integración del Cono Sur, ha ido ensayando a partir de los gobiernos nacionales que forman parte de dicho bloque, diferentes tipos de integración. Asumimos, al igual que Novik (2011), que el proceso iniciado en 1990 bajo las características del impulso de grupos empresariales interesados en ampliar mercados –garantizando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos–, ha experimentado con los años una metamorfosis que nos permite afirmarnos en la idea que el bloque emerge como una alternativa de desarrollo tendiente a disminuir injusticias y desigualdades.

La llegada al poder de los gobiernos progresistas en los países del MERCOSUR significó según indica Etchegaray, “un cambio de rumbo no solamente al interior de los Estados, sino también en la forma de entender al MERCOSUR, ya que se abandonó la idea de que era un bloque regional de carácter puramente económico que fue promovida hasta ese momento” (2021:98). Este viraje, en lo que atañe a los objetivos integracionistas del organismo, se vio plasmado en el entendimiento bilateral Argentina-Brasil bajo el Consenso de Buenos Aires<sup>1</sup>. Establece un renovado escenario con una agenda inédita que pretendía una variada gama de prioridades, “entre las que se incluyen aspectos políticos (acercar la democracia a la ciudadanía y revertir el déficit democrático del Mercosur), económicos (fomento de un desarrollo igualitario) y sociales (énfasis en la educación)”. (Caballero, 2014: 851)

La narrativa integracionista se expresaba en la idea de Néstor Kirchner y Lula da Silva, quienes apoyaban la moción de ampliar el Mercosur en pos de una legítima redefinición, haciendo énfasis en la lógica identitaria como el nexo común que los reunía en una misma sociedad de Estados. A propósito de ello, el presidente Lula da Silva expresaba: “*el Mercosur, en definitiva, constituye un proyecto ambicioso, y su éxito nos ayudará a transformar el difícil legado dejado durante siglos, de tiranía colonial y poscolonial que nos dividió, en la prosperidad colectiva que nos unirá*”.

Se avizora que ya no son los postulados económicos los que fundan esta sociedad que congrega a los Estados Partes, sino que recurren a los valores, las tradiciones que comparten como latinoamericanos y que forjados en una identidad compartida les permitirá defender intereses comunes amén del fortalecimiento de la relaciones comerciales y económicas, que

---

<sup>1</sup> Esta declaración conjunta por parte de los mandatarios expresa la forma en la que decidieron intensificar la integración, aunando sus intereses en ciertos tópicos que refundan la idea mercosureña. Anclando la misma a la consolidación de la democracia política, el desarrollo económico equitativo que contemple los acuerdos ambientales y la búsqueda de la erradicación de la pobreza instrumentando diversos medios pero priorizando la educación. El Consenso está disponible en:

[https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_archivo.php?tratados\\_id=kp6klpY%3D&tipo=kg%3D%3D&id=kp6lmw%3D%3D&caso=pdf](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kp6klpY%3D&tipo=kg%3D%3D&id=kp6lmw%3D%3D&caso=pdf)

en este aspecto no son las únicas prioridades.

Los socios menores Paraguay y Uruguay, también tuvieron un viraje hacia políticas de inclusión y solidaridad, impulsaron programas sociopolíticos que tenían como protagonistas de este proceso a los ciudadanos, fue así que se creó el programa *Somos Mercosur y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)*. Los cuales operaban como mecanismos de redistribución con el objetivo de reducir las asimetrías regionales, mejorando la infraestructura de dichos países.

Durante los 15 años iniciales de existencia del FOCEM, entre 2006 y 2020, fueron aprobados 53 importantes proyectos, con más de US\$ 1100 millones del propio fondo y otros US\$ 617 millones oriundos de otras fuentes (como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el Banco de Desarrollo de América Latina - CAF, el Banco de Desarrollo Fonplata y gobiernos locales). Brasil ha destinado al FOCEM, entre 2006 y 2016, el 79,5% del monto total. Argentina garantizó el 15,4%; Venezuela, que aportó solamente en 2014 y 2015, el 3,3%; Uruguay, el 1,1%; y Paraguay, el 0,6%. Con resultados superadores a los planificados originalmente, Paraguay y Uruguay recibieron el 94% del dinero. Sin embargo, desde 2016 y hasta el 2020 - durante la oleada neoliberal en la región- los países interrumpieron el envío de recursos al fondo<sup>2</sup>.

Más allá de los resultados que podrían haber brindado dichos programas, lo que se pretende de nuestra parte y en total sintonía con lo que plantea el autor Sergio Caballeros (2014) es reflexionar sobre la forma en que se observan cambios sustanciales respecto a la integración regional con el advenimiento del nuevo siglo y los gobiernos de corte progresista.

Entendemos que el compromiso de los gobiernos y por consiguiente la creación de programas direccionados a la ciudadanía y la reducción de las desigualdades estructurales apuntaba-

---

<sup>2</sup> Luciano Wexell Severo en <http://revistaallaite.unla.edu.ar/>

desde nuestra perspectiva- a la instauración de una identidad mercosureña fundamentada en un mecanismo integracionista de solidaridad regional.

### **La agenda de Derechos Humanos en la región: Los inicios del IPPDH**

Si bien la agenda social no se vio contemplada en el Tratado de Asunción, Musso (2019) indica que los primeros instrumentos relacionados a salvaguardar los Derechos Humanos de los habitantes de la región surgieron en la segunda mitad de la última década del siglo pasado, entre ellos: “el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (1997), la Declaración Sociolaboral (1998) y el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República Chile, del 24 de julio de 1998.” (2019: 156)

En lo que nos remite al nuevo siglo, observamos en concordancia con Musso (2019: 155) “que la presencia de los derechos humanos como eje fundamental del proceso de integración del Mercosur es cada vez más notoria y significativa.” En este giro político, ubicamos la creación de espacios institucionales específicos, como los son la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur y el IPPDH. Amén de que se han sumado diversos instrumentos que profundizan la dimensión social del bloque, en lo que a nuestra indagación respecta, nos centraremos sobre la performance del IPPDH, pues, consideramos la institución, como un emergente nodal de la defensa de los derechos humanos que cristaliza la dimensión social en torno a una realidad que de ningún modo puede ser soslayada. Es una realidad política que no se queda en la esfera discursiva, se articula a partir de lo discursivo y se funde en la praxis política mediante la creación de instituciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Mercosur.



A saber, el IPPDH tiene su punto de partida en el año 2006 cuando en la III RAADH<sup>3</sup> nace la propuesta de establecer un organismo regional de derechos humanos que trabaje con base en la identidad y el desarrollo de los países del bloque. En 2009 se materializa la idea a través de la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 14/09, bajo el ámbito de la RAADH y con sede permanente en la Ciudad de Buenos Aires, según fue establecido por la Decisión CMC N° 32/09.

En ese sentido el IPPDH delinea sus objetivos y *“se propone contribuir en el diseño, implementación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países del MERCOSUR”* (Abramovich 2012: 1). Asimismo, como eje de actuación transversal, el IPPDH apoya el fortalecimiento de una institucionalidad pública en derechos humanos a nivel nacional y regional.

Si nos remitimos a la idea fundante y puesta en marcha de una institución técnica, se hace vital considerar el giro político e ideológico que dio vida a este proyecto. En este marco es importante recordar que el proceso de gestación de la dimensión social del MERCOSUR se produce en el contexto del reconocimiento de una historia compartida por parte de los gobiernos nacionales, en los que surge y florece la idea de una Patria Grande que pone como punto de anclaje la cooperación e integración regional.

Ya en 2003, el presidente de Brasil, Lula Da Silva, esgrimía en su discurso la necesidad de superar los objetivos mercantilistas que se habían planteado hasta el momento en el Mercosur, en esa línea declaraba:

*Cuidaremos también de las dimensiones social, cultural y científico-tecnológica del proceso de integración. Estimularemos emprendimientos conjuntos y fomentaremos un vivo intercambio intelectual y artístico entre los países*

---

<sup>3</sup> Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR.

*sudamericanos. Apoyaremos las modificaciones institucionales necesarias para que pueda florecer una verdadera identidad del MERCOSUR y de América del Sur.* (Lula da Silva, 2003)

Años más tarde -hacia 2008- insistía con la misma premisa ideológica, y esta vez se dirigía directamente a una de sus pares, la Presidenta de Argentina Cristina Fernández de Kirchner, invitando a trabajar en conjunto por una integración bajo una construcción identitaria en aras de una sociedad más justa a nivel regional. A propósito de ello, alegaba: “(...) *Nuestro futuro está en la integración. Estaremos juntos en la defensa de nuestras libertades, en la construcción de nuestra riqueza y en la creación de condiciones sociales más justas.*” (Da Silva, 2008)

Este giro discursivo de los principales mandatarios alberga un modo de pensar el Mercosur en el plano de un proyecto político-estratégico que incluye tanto aspectos de integración económico-social como aquellos que implican seguir valorando las políticas sociales con perspectiva regional, a los efectos de ir superando el enfoque utilitarista y economicista del bienestar. (Mirza, 2012)

En consonancia con lo planteado por Mirza (2012:13) contemplamos que “la dimensión social del Mercosur pone de manifiesto una realidad plausible del proceso de integración regional, diferente a los aspectos comerciales, aduaneros o arancelarios, por cierto, igualmente fundamentales”. La perspectiva de la dimensión social que ha revalorizado la cuestión de los derechos humanos, se ha materializado a partir de la creación del instituto y otros organismos relacionados en materia social, lo cual visibiliza y pone de manifiesto el objetivo central y el espíritu en el diseño de políticas para consolidar una ciudadanía regional.

## CAPÍTULO TRES

### La migración latinoamericana: ¿una problemática mercosureña ?

Este apartado preliminar del fenómeno migratorio tiene como objetivo reconocer la información existente a nivel macro y/o regional sobre la temática para lograr adentrarnos al IPPDH. En ese aspecto, con la intención de contextualizar las políticas e iniciativas del Instituto, es indispensable conocer algunos de los antecedentes que indican cómo el Mercosur fue generando las herramientas necesarias a través de los diferentes tratados, por mencionar un ejemplo.

En consideración de lo anterior, Vior (2015) expresa que los acuerdos mercosureños generados a partir del año 2009<sup>4</sup> vinculados a la libre circulación de los habitantes, se ven atravesados por el peso de UNASUR<sup>5</sup> con acuerdos similares de la Comunidad Andina de

---

<sup>4</sup> Uno de los avances más significativos en este sentido, que entra en vigencia en el año 2009, es el Acuerdo de Residencia, que simplifica la adopción de las residencias, tanto la temporal como la permanente para nacionales de los Estados miembros. Facilita la regularización de la migración al conceder la temporaria por dos años, luego de la presentación de ciertos documentos como la partida de nacimiento y el pasaporte vigente, entre otros. Este paso inicial permite arribar a la residencia permanente siempre que se solicite 90 días antes del vencimiento del plazo inicial y se cumplan los demás requerimientos. También reconoce la igualdad de los migrantes con los nacionales, garantiza la reunificación familiar y diversos derechos en la materia. El Acuerdo está disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>

<sup>5</sup> La Unión de Naciones Suramericanas es una organización intergubernamental dotada de personalidad jurídica internacional, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, cuyo principal objetivo es construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

El Tratado constitutivo de UNASUR (TCU) fue firmado el 23 de mayo de 2008 en el marco de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en la ciudad de Brasilia, Brasil. Desde el 11 de marzo de 2011 el referido Tratado entró en vigencia después de que Uruguay hiciera entrega del documento de ratificación al Gobierno de Ecuador, depositario del referido Tratado. Actualmente los doce Estados firmantes han ratificado el Tratado por sus Congresos Nacionales.

Disponible en: <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html>

Naciones, logrando crear una zona en la que no existan grandes impedimentos para la movilidad de seres humanos.

Este impulso puede tener tanto razones políticas vinculadas al arraigo cultural e histórico de las naciones que participan del Mercosur, como también principios económicos que hacen a los flujos de trabajadores (a veces estacionales) en la región. Más allá de los fundamentos, el sentido de la toma de decisión es fundamentalmente político al buscar garantizar una serie de derechos humanos en la población migrante.

Ahora bien, es notable que Vior (2015) refiere a medidas que aparecieron muchos años después de la creación del bloque, mientras que, en los primeros años no fue tan claro el camino; Bogado Bordazar (2021:281) expresa que en los inicios se identifican algunos avances en referencia al desarrollo de herramientas tales como: (i) la implementación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); (ii) el control unificado en determinados puntos fronterizos, portuarios y aeroportuarios (en función de lo establecido en el Acuerdo de Recife); (iii) los sistemas de visados y (iv) la eximición de traducción de documentos. Asimismo, podemos mencionar el amplio desarrollo de acuerdos bilaterales sobre seguridad social (por ejemplo, el celebrado entre Argentina y Uruguay o entre Uruguay y Brasil), sin dejar de mencionar los avances en materia sociolaboral en el Mercosur, que han involucrado a varios órganos, grupos de trabajo y en escasas situaciones a representantes de sectores de la sociedad civil del bloque.

Este *racconto* nos permite observar de qué manera, en principio se produce un giro ideológico en términos políticos, que entiende al Mercosur como un bloque económico con objetivos a precisar; los mismos se relacionan directamente con la promoción de instituciones dedicadas a atender la cuestión social y al diseño de políticas públicas, abriendo paso a la dimensión social del Mercosur. Es aquí donde situamos entre otras instituciones, el Instituto

---

de Políticas Públicas en Derechos Humanos, cuyas políticas son objeto en este trabajo.

La migración es un fenómeno complejo atravesado por una gama de decisiones y factores, tanto internos como externos a los Estados nacionales. Aparece acompañada generalmente por la búsqueda de oportunidades en un nuevo país, de la mano de la cuestión económica familiar o personal como central. Nicolao (2011) expresa en este sentido que, la causa central de la migración en América del Sur es la movilidad de los trabajadores que huyen de economías débiles para intentar consolidarse en países que poseen economías que le permiten una mejora salarial, aunque esto no implique una mejora en el tipo de trabajo realizado; a propósito de ello, sostiene que la “participación en nichos específicos (servicio doméstico, construcción, comercio e industria manufacturera) muestra una inserción segmentada en los mercados de trabajo, en una posición de desventaja en relación a los nativos, y de alta precariedad, fundamentalmente para los irregulares”. (Nicolao 2011: 5)

Esto es claramente visible en nuestro país, centralmente en Buenos Aires, donde incluso la personificación en series o películas de los migrantes, como la estigmatización a través de los medios de comunicación y las representaciones sociales más extendidas los posicionan regularmente en ese tipo de empleos.

A nivel sudamericano, el 80% de las migraciones son de carácter intrarregional<sup>6</sup>. En dicha zona se evidencia que Argentina, Brasil y Chile han sido los principales receptores de ciudadanos de la región mientras que Uruguay, Bolivia y Paraguay han logrado un papel predominantemente expulsor (durante el período temporal abordado por este trabajo que no incluye los últimos 5 años). De hecho, la Organización Internacional de Migraciones<sup>7</sup> expresa

---

<sup>6</sup> Informe migratorio sudamericano OIM, Marzo 2020, disponible en: [https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/Tendencias\\_Migratorias\\_en\\_America\\_del\\_Sur\\_Marzo\\_Final.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/Tendencias_Migratorias_en_America_del_Sur_Marzo_Final.pdf)

<sup>7</sup> De aquí en adelante OIM.

que “Paraguay y Bolivia son los dos primeros colectivos en recibir residencias permanentes en Argentina (280.030 y 161.262 respectivamente entre 2011 y 2015)”. (OIM; 2017:3)

Otro factor que hace a la caracterización de la migración, se relaciona directamente al interrogante que como investigadoras nos interpela, nos interrogamos acerca de ¿quiénes migran? Nicolao (2011) alega que desde los años 80 existe una tendencia de predominio femenino a nivel mundial, marcando la excepción de los bolivianos que migran a Argentina. Si se comparan los datos totales de inmigrantes en América del Sur del año 2019 que ascienden a 9,8 millones de personas con las 5,8 millones del año 2015<sup>8</sup>, se evidencia el gran incremento en términos macro del fenómeno de la migración, disminuyendo levemente el porcentaje de mujeres inmigrantes de 50,9% en 2015 a 50,5% en 2019<sup>9</sup>.

De acuerdo a los datos son en su mayoría mujeres. Son las que construyen el sistema de cuidados con sus labores, mujeres que eligen salir de su país de origen para insertarse en un mercado laboral que no deja de precarizarlas, con las características jornadas extenuantes que poseen los trabajos a los que pueden aspirar en primera instancia; limpieza de hogares y oficinas, cuidado de adultos mayores, cuidado de niños, etc.

El acceso a datos estadísticos que reflejan y ponen a la mujer como protagonista a la hora de migrar, nos incita a exponer que dichas indagaciones contrastan con nuestras primeras percepciones, que bien se puede fundamentar en la construcción patriarcal de sentido, en la que se amalgama la imagen de varón proveedor y migrante con aquel que intenta lograr progreso en términos económicos.

---

<sup>8</sup> Fuente: OSUMI, Resumen Perfil: Sudamérica Observatorio Sudamericano sobre Migraciones, 2015.  
<sup>9</sup>(<https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/2023-03/OIM-ONU-MUJERES-Genero-migracion-tareas-del-cuidado.pdf>)

## **Delineando las acciones del IPPDH**

De acuerdo a nuestro tema de interés -la migración-, el IPPDH “indica que elementos, principios, estándares y obligaciones deben estar presentes para garantizar que un proceso de desarrollo esté acorde con los principios de derechos humanos y con las obligaciones jurídicas que le competen a los Estados por haber suscrito los tratados internacionales” (Abramovich y Pautassi 2006:2). En ese sentido, ratifica que cada uno de los Estados establece, define y planifica la manera en que concretizará dicho corpus normativo, por ende no constituye una postura prescriptiva que establezca rígidamente la manera en que cada uno de los países pueden llevar adelante una política pública, sino que propone una serie de estándares que los Estados, en especial aquellos que hayan ratificado voluntariamente los Tratados y Pactos de Derechos Humanos, deben respetar.

Teniendo como antesala de nuestra investigación las características que hacen al fenómeno migratorio al igual que la forma en que el IPPDH emerge como una institución garante de los derechos humanos en la región, resulta nodal abordar cómo desde su creación el instituto trabaja dicha cuestión considerándola una problemática centrando el eje en la protección de los derechos humanos del sujeto migrante. Esto sin dudas ha significado un avance en términos de formas y procedimientos institucionales relacionados con la cuestión migratoria, que desde la fundación del Mercosur como organismo regional y hasta el 2009, año que entra en vigor el Acuerdo de Residencia, no había sido parte de la agenda regional.

Concomitante con ello, fijamos como punto de partida y como antecedente que establece los estándares necesarios para el abordaje de la problemática migratoria, la opinión consultiva elevada a la CIDH<sup>10</sup> en 2011 por los cuatro Estados Partes del Mercosur en materia de migración infantil. Rescatando el espíritu y contenido de la solicitud, la misma se asienta en

---

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos.

la necesidad de establecer un marco normativo que precise los estándares y principios relacionados a la niñez en situación migratoria, a partir de ello, se busca ampliar y clarificar el horizonte legal y de políticas públicas en la región buscando establecer un piso mínimo de derechos y garantías para los menores en proceso de migración. En palabras de Abramovich (2012), establece un marco general para las consultas venideras en lo que a la materia respecta, determinando los procedimientos y mecanismos institucionales para identificar situaciones de vulnerabilidad de los derechos de los niños y niñas.

Claramente los inicios del instituto estuvieron marcados por abordar una preocupación que la podemos catalogar como invisibilizada hasta ese momento, pues hacemos referencia a las infancias y adolescencias en proceso de migración. En ese derrotero el IPPDH en julio de 2012 publica un informe titulado *“La implementación de los acuerdos del Mercosur relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes”*, donde dicta un diagnóstico y líneas de acción para atacar a la problemática que le atañe.

Dicho informe realiza una observación referida a la ausencia de un enfoque de derechos del niño a la hora de regular las medidas que pueden afectarlo, y posa su mirada sobre la (im)posibilidad de acceso a los derechos sociales, poniendo de manifiesto la contradicción en el caso de Uruguay (Art 7 y ss.) y Argentina (Art 6 y ss.) en lo que a sus leyes migratorias refiere, donde expresamente se garantiza el acceso a los derechos sociales y el derecho a la igualdad de trato con el nacional y en particular al derecho a la educación y a la salud sin importar la situación y condición migratoria.

Continuando con esa línea, la institución llama la atención a los Estados Parte en cuestiones que hacen a políticas públicas concretas respecto a las dificultades con la que se encuentran los migrantes respecto al acceso de las mismas. En el caso de Argentina, la atención está puesta en la Asignación Universal por Hijo (AUH), lo que se expone es que debido a la



carencia del tiempo mínimo de residencia en el país, el extranjero no puede acceder a la política social.

En lo que a Brasil respecta, se advierte que no dispone de programas, acciones y/o políticas destinados a los niños, niñas y adolescentes migrantes. Para ser más preciso en el análisis, se aborda la restricción de los extranjeros al sistema federal educativo, incluso al ingreso por concurso en el sistema universitario.

Amén de los casos concretos de Argentina y Brasil, en lo que a Uruguay y Paraguay comprende, las observaciones no son puntuales en tanto que no disponen de la información requerida para la elaboración del informe. Sin embargo, lo que preocupa en la situación de Uruguay es que las prestaciones sociales no contributivas, “en la práctica se contradicen con el principio de igualdad de trato respecto al derecho de acceso de los migrantes a prestaciones sociales que son reservadas exclusivamente a familias nacionales.” (Cit. en IPPDH, 2012:43)

Por su parte, a Paraguay se le indica la no modificación de la ley migratoria de lo que se desprende la dificultad en los procesos migratorios acordados para facilitar la radicación de extranjeros.

A fines de 2013 el instituto publica “*Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes*”, un espacio de debate donde el IPPDH y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) abordaron de manera conjunta temas centrales para el proceso de integración regional y para el fortalecimiento de la dimensión social del Mercosur. Pues la vinculación de las temáticas sociolaborales con las de derechos humanos se torna esencial para la construcción de una ciudadanía regional. (IPPDH, 2013:3)

En esta ocasión se abordaron temáticas como el reconocimiento y protección de los derechos de las personas migrantes, la facilitación de la libre circulación de trabajadores y el desarrollo progresivo de un estatuto de ciudadanía regional. Los representantes de los Estados Partes compartieron la idea de un giro hacia lo social en la región y que a partir de ello se han

sucedido distintas iniciativas dirigidas a la construcción de un espacio común garante de un piso mínimo de derechos de las personas migrantes, la libre de la circulación de trabajadores regionales y el acceso a una ciudadanía social. No obstante, se pudieron identificar obstáculos en la efectiva implementación de algunos de los acuerdos regionales. En ese aspecto coincidieron en la observación de la falta de adecuación de algunas de las normas nacionales de migraciones a los estándares de derechos humanos en materia de personas migrantes y, específicamente, la falta de armonización con los principios consagrados en el Acuerdo de Residencia. (IPPDH 2013:7)

Otra de las preocupaciones que se debate es la ejecución del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, firmado en Montevideo en el año 1997, que entra en vigencia en el año 2005 luego de la última ratificación realizada por Paraguay. Recordamos que este Acuerdo se caracteriza por el reconocimiento de los derechos vinculados a la seguridad social en los distintos países, permitiendo sumar, por ejemplo, los años de aportes previsionales realizados en un Estado Parte con los realizados en otro siempre que no se superpongan, expresando también la posibilidad de acceder a los servicios de salud. Sin embargo, existen obstáculos concretos que limitan el ejercicio del derecho a la seguridad social contributiva de los trabajadores migrantes en la región. Esto implica la imposibilidad, por ejemplo, de acceso a prestaciones no contributivas de las familias de los trabajadores migrantes.

En lo que a la libre circulación de trabajadores respecta, se avizoran experiencias relativas al reconocimiento de capacidades laborales, se identifican desafíos para el fortalecimiento y mejora de estos mecanismos.

En julio de 2014 se volvió a realizar el mismo encuentro en conjunto con la CCSCS para dar seguimiento a las temáticas tratadas el año anterior. En primer lugar se hizo alusión a la falta de capacidad técnica que detentan algunos Estados Partes del Mercosur que hacen al caso

concreto de sistematizar información necesaria para tener un registro de la cuestión que atañe a la materia laboral.

Otro aspecto que preocupa y se pone de relieve en este debate es la falta de certificación de las capacidades laborales de los trabajadores migrantes, lo que trae aparejado la precariedad y explotación laboral de los trabajadores que deciden buscar otros destinos más allá de sus fronteras, ya que no constan sus capacidades y formaciones reales.

Como indicación se establece la necesidad de vincular la agenda sociolaboral con la de derechos humanos, con el objeto de diseñar e impulsar políticas públicas que no se agoten en la protección de derechos laborales, sino que contemplen la defensa de los derechos sociales, como la salud, la educación, el acceso a una vivienda digna y la seguridad social, entendiéndolos como encuadre integral que implica el derecho a una vida digna en tanto sujeto que trae aparejada una realidad diferente por el hecho de ser migrante. En este sentido, resalta la necesidad de la armonización normativa en los países de la región, cuyos esquemas de reglas, sean locales o nacionales, no son compatibles con los acuerdos firmados a nivel del bloque, generando rispideces y confusiones respecto de los derechos de los migrantes en general y de los trabajadores en particular.

En el año 2015, el Instituto presenta el Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social<sup>11</sup> del Mercosur, en el cual se detallan los pasos a seguir a continuación del logro que representó la solicitud de opinión consultiva.

Dentro del PEAS, el segundo eje proclama la necesidad de “Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnico, racial y de género”, esto permite que, a través del fortalecimiento del IPPDH, se procure la realización de actividades concretas entre las cuales se encuentra la difusión de la Opinión consultiva, tanto en sí misma como en

---

<sup>11</sup> En adelante PEAS.

las acciones que de ella se derivan y deben incorporar los Estados, encontrándose allí la aplicación del sistema de garantías estipulado para la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes.

También forma parte de este tipo de actividades la realización de un diagnóstico referido a la implementación de los acuerdos e instrumentos regionales realizado en el año 2012, junto con ello se anexa la elaboración de un estado del arte que contempla los marcos normativos y de información de cada país. Luego se proyecta la realización de un diseño de un sistema de seguimiento y cooperación técnica entre los Estados para evaluar los niveles de implementación, con el objeto de finalizar con la capacitación de los agentes estatales en función de la información recabada en los puntos precedentes. Con esta información, se espera que otra de las actividades a realizarse sea la generación de guías y/o lineamientos, a seguir por parte de los Estados en general y de los organismos vinculados a la migración y/o la niñez en particular. En términos de los sistemas de información oficiales, se requiere realizar un estudio para relevar de qué maneras se incorporan los aspectos migratorios de los sujetos, anexando debates sobre la producción de este tipo de información.

Es menester resaltar que, si bien el IPPDH genera este documento, no es el único encargado de realizar las actividades mencionadas, compartiendo la responsabilidad con, por mencionar algunos, la RAADH y el FEM<sup>12</sup> como también los organismos de cada Estado en la materia.

En el año 2017 se genera un Manual regional de derechos humanos migrantes en el marco del proyecto “Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas y víctimas de trata de personas del MERCOSUR” surgido en el año 2015 y financiado por el gobierno de Brasil. Este manual tiene carácter informativo ya que nuclea los principales instrumentos vigentes en materia de derechos humanos como también los organismos a nivel internacional y regional que comulgan con dichos principios. Desarrolla los principales conceptos en la

---

<sup>12</sup> Foro Especializado Migratorio.

temática y apunta a que los futuros y/o actuales migrantes lo tengan como marco de referencia en la región. A diferencia de los estudios analizados con anterioridad, este manual se enfoca en la divulgación de parte de la información recabada para el simple acceso de la ciudadanía que requiera ampliar sus conocimientos por necesidades migratorias, incluye las normativas vigentes y desarrolla conceptos varios como la emigración, trata de personas, tráfico ilícito, etc.

En el año 2019 se crea un extenso informe que aborda como cuestión central la trata de personas<sup>13</sup> con eje en los migrantes que se verían afectados por esta problemática, se titula “Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR. El caso de las ciudades de la Triple Frontera”. A lo largo del mismo, se desarrollan en profundidad las normativas pertinentes en los tres países que componen la triple frontera (área de tránsito que concentra más de 600.000 habitantes), considerando, a su vez, los acuerdos internacionales vigentes relevantes en la materia, entre ellos, los conocidos como Protocolos de Palermo<sup>14</sup>, que rigen desde 2003 y son custodiados por la UNODC<sup>15</sup> que otorga asistencia técnica a los diferentes Estados. En un segundo momento se priorizan los estudios de caso en las tres ciudades nodales de la triple frontera: Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu y Ciudad del Este exponiendo las características distintivas de cada una respecto al acceso a derechos sociales de los migrantes.

---

<sup>13</sup> “La trata de personas tiene tres elementos constitutivos: el acto (reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas); los medios (amenaza o uso de la fuerza, coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o vulnerabilidad, o dar pagos o beneficios a una persona que tiene el control de la víctima) y el propósito (para fines de explotación, que incluye la explotación de la prostitución ajena, la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud o prácticas similares y la extracción de órganos)” Extraído de: UNDOC [https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menuse#What\\_is\\_Human\\_Trafficking](https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menuse#What_is_Human_Trafficking) como se citó en IPPDH (2019:28)

<sup>14</sup> Contempla tanto el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas como el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

<sup>15</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO.

## **Reflexiones en torno a las acciones llevadas a cabo por el IPPDH**

Finalizado el enfoque que plantea el recorrido temporal y señalando las acciones realizadas por el IPPDH, en primera instancia podemos apreciar que en sus primeros años el organismo centró su preocupación en trabajar en conjunto con otros organismos para establecer estándares en derechos humanos y consecuentemente estudiar los marcos normativos de los Estados Parte para demandar que se apaguen a tales estándares. Asimismo, se interiorizó en las políticas públicas que hacen a cada Estado y que determinan el acceso de los derechos sociales, teniendo como eje la variable migratoria. A partir del año 2015 se dedicó a la producción y reproducción de información en el marco de acceso a los derechos del sujeto migrante.

Empero, si bien se observa una continuidad en su política respecto a los derechos humanos podemos aseverar en principio que existe un primer momento marcado por la demanda y establecimiento de estándares propios de un organismo supervisor, mientras que en un segundo momento se avizora un organismo con tendencias relacionadas a la construcción de la información como herramienta para el migrante.

En términos generales coincidimos con Musso (2019), el IPPDH exhibe una vasta labor que lo convierte desde nuestra perspectiva, como el nexo entre el Mercosur y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y esto se puede observar claramente a partir de la solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana sobre niñez migrante.

No obstante, realizar el ejercicio de relevar de algunas de las acciones llevadas adelante por la institución durante los diez años que hemos trazado, nos permite distinguir un proceso de integración diferente a los anteriores; nos invita asimismo a profundizar acerca de su naturaleza y el sentido de esta integración que entre otras cosas, contribuye a esclarecer su identidad frente a otros procesos.

## CAPÍTULO CUATRO

### Los Estados y la (im)posibilidad de integrar a los migrantes

A partir de las temáticas que el instituto ha puesto de relieve y su consecuente preocupación en tanto necesitan ser atendidas por cada uno de los Estados, en el presente apartado indagaremos si estos se han *aggiornado* a las demandas del instituto.

En capítulos anteriores indagamos acerca de la figura del sujeto migrante y cómo este se ve empujado a desplazarse de su lugar de origen para buscar, y en su mejor caso encontrar alternativas económicas y sociales a su forma de vida, las mismas que en su tierra natal por distintas cuestiones les han sido cercenadas. Asimismo, accedimos a las observaciones realizadas por el Instituto en torno a la tendencia de la restricción a los migrantes a determinadas políticas públicas.

En este capítulo la cuestión se centra en las capacidades de los países receptores a la hora de integrar a los migrantes, ya que resulta un aspecto trascendental indagar respecto a los límites y obstáculos que puedan evidenciar los países receptores en tanto garantías en el acceso igualitario a los derechos humanos.

Aquí cabe interrogarse si los discursos integracionistas y orientados hacia una identidad latinoamericana realmente se condicen con la realidad y si se llevan a cabo en términos prácticos. O si por el contrario las inmigraciones para integrarse a lo que se ha denominado países de recepción, “encuentran anclaje en aquellas fronteras que exceden a las establecidas por los límites geográficos y políticos de los países”. (Cena, 2014:419)

## El caso argentino

En 2012 el IPPDH sentaba su preocupación sobre el régimen de la Asignación Universal por Hijo<sup>16</sup> para Protección Social implementada en 2009 en Argentina. Donde claramente lo que se objeta es la pretensión de universalidad que detenta la política pública por un lado, empero encuentra sus limitaciones en la exclusión del acceso a la AUH de todos aquellos niños, niñas o adolescentes que posean menos de tres años de residencia en el país, esto es, dicha restricción no se aplica a los menores de 18 años, sino que los supuestos titulares de la AUH como sus padres y/o tutores deben cumplir con el requisito de la residencia.

Conviene aclarar que la AUH es implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Siguiendo lo postulado por el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2021), esta política pública consiste en la transferencia monetaria mensual a niños y niñas menores de 18 años o personas con discapacidad, cuyos padres, madres o tutores, se ven alcanzados por alguna de las siguientes situaciones:

- se encuentren desocupadas/os y no perciban seguro por desempleo;
- sean trabajadoras/es informales y sus ingresos son menores al salario mínimo, vital y móvil;
- trabajen en el régimen de casas particulares<sup>17</sup> (y perciban ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil) o bajo la figura de monotributistas sociales. Esta última categoría se agregó en 2014, mediante la Ley 25.865, que modificó el régimen simplificado para pequeños contribuyentes.

Además de los requisitos anteriores, se superpone el art 5 de la Resolución 393/2009 (el cual reglamenta la AUH), estableciendo que: “para acceder a la Asignación Universal por Hijo

---

<sup>16</sup> En adelante AUH.

<sup>17</sup> El régimen de casas particulares formaliza el trabajo de aquellas personas que realizan tareas de limpieza, cuidado de personas mayores, mantenimiento y cualquier otro tipo de actividades domésticas en casas particulares o en el ámbito familiar. Los aportes (obra social) quedan a cargo de la trabajadora, mientras que las contribuciones (jubilación), según las horas trabajadas, están a cargo del empleador o empleadora.



para Protección Social, el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud”.

Limitación que se traduce en una exclusión de todos aquellos niños, niñas o adolescentes que no dispongan de al menos tres años de residencia en el país, recayendo dicha exclusión tanto sobre ellos como sobre sus padres y/o tutores.

En el caso de los destinatarios extranjeros resulta excluyente<sup>18</sup>, en tanto el acceso se imposibilita por la demanda de la residencia legal, además de residir en el país y contar con DNI, debe tratarse de un DNI de residente permanente.

Estos requisitos implican que niños y niñas nacidas en Argentina fueran excluidos de la política pública, cumpliendo aun con los requerimientos fundamentales relacionados con la desprotección ante la informalidad y precariedad laboral a la que están expuestos sus padres. Sin dudas genera un acceso desigual y excluyente, no obstante, se torna una política contradictoria que se enmarca entre los propósitos de un espíritu inclusivo y la exclusión materializada mediante la exigencia de la regularidad migratoria.

Entre 2010 y 2020 según indica el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2021), el total de niños, niñas y adolescentes migrantes destinatarios/as de AUH no ha superado el 1,5% del total de beneficiarios. Señalando que entre 2016 y 2020, la cantidad de niñas y niños migrantes que percibe la AUH ha disminuido en un 5%. (ver gráfico 1)

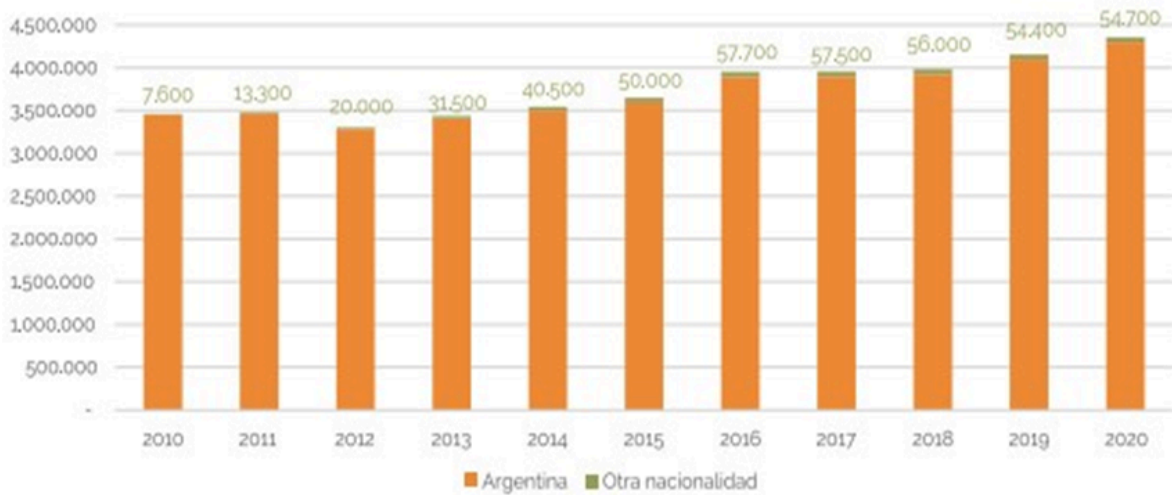
Los siguientes gráficos nos demuestran que, por un lado, los extranjeros no acceden fácilmente a una política pública de transferencia como el sentido común de la sociedad percibe. Por otro lado, asimismo, nos permite apreciar que las familias bolivianas no son la nacionalidad que mayormente accede a la AUH, como se ha implantado desde un sesgo

---

<sup>18</sup> Otra política que excluye fuertemente a la población migrante es la Pensión no contributiva para madres de 7 hijos, para la que se requiere contar con la naturalización argentina sumado a (al menos) un año de residencia o, en caso de ser extranjera, la residencia permanente durante (al menos) 15 años en el país.

discursivo en nuestra sociedad, denotando tendencias discriminatorias. Un ejemplo de ello son las declaraciones esgrimidas por el entonces senador Miguel Angel Pichetto en 2016, cuando en una nota periodística expresaba la necesidad de frenar las migraciones extremadamente pobres: "¿Cuánta miseria puede aguantar Argentina recibiendo inmigrantes pobres? Funcionamos como ajuste social de Bolivia y como ajuste delictivo del Perú"<sup>19</sup>.

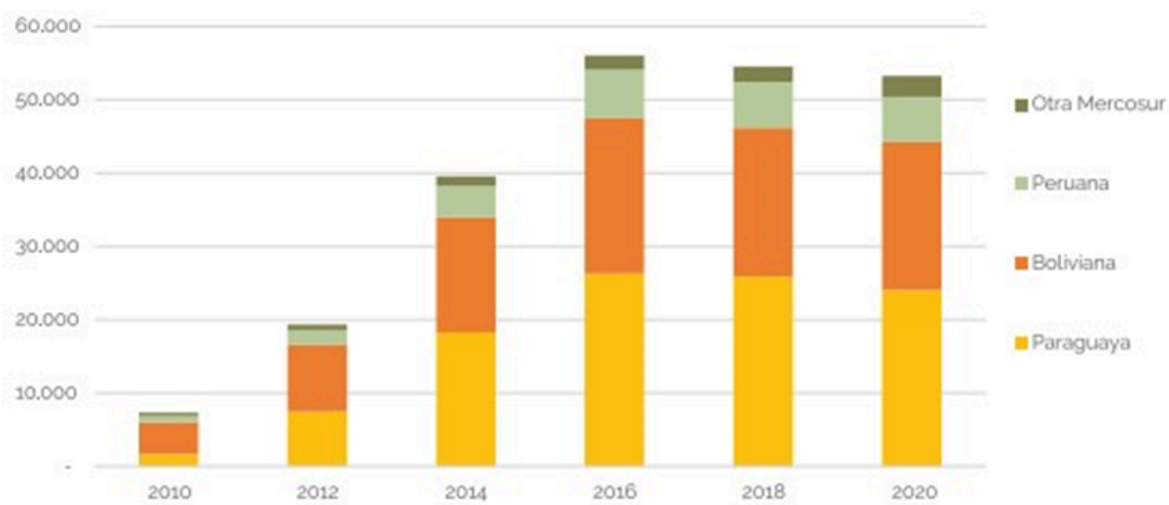
**AUH. Niñas y niños destinatarias/os, según nacionalidad (2010-2020)**



**Fuente:** Elaboración del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky” a partir de pedidos de información pública cursados a la ANSES entre enero y noviembre de 2021.

<sup>19</sup> La Política Online 5/03/2024. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/un-diputado-argentino-pidio-frenar-las-migraciones-pobres-y-apunto-a-la-concentracion-de-la-riqueza-en-paraguay/>

### AUH. Niñas y niños migrantes según nacionalidad (2010-2020)



Fuente: Elaboración del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky” a partir de pedidos de información pública cursados a la ANSES entre enero y noviembre de 2021.

De manera complementaria a la AUH en 2011 se pone en marcha la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) (Dec. 446/11). Dicha política pública está destinada a mujeres desocupadas o que se desempeñan en la economía informal, y se materializa a través de una transferencia monetaria mensual a embarazadas a partir de la doceava semana de gestación y hasta el nacimiento o la interrupción del embarazo. Uno de los requisitos es no estar empadronada en una obra social e inscribirse en el Programa SUMAR, programa que es promovido desde el Ministerio de Salud con el objeto de impulsar el acceso igualitario a los servicios de salud para todas aquellas personas que no cuenten con obra social. Al igual que la AUH, la AUE determina que para acceder en el caso de los extranjeros es necesario contar con tres años de residencia en el país. Sin embargo, es nodal destacar que en el formulario de ANSES no se pregunta por la nacionalidad de la beneficiaria, sólo se requiere el informe de DNI y CUIL; lo cual se puede señalar como una acción totalmente razonable consecuente con la protección a la niñez.

Cabe preguntarse cómo el mismo organismo en principio hace caso omiso a lo establecido por la norma en pos de proteger los derechos del niño, pero con una política complementaria a la AUE -como lo es la AUH- se atiende a la norma dejando a miles de niños y niñas, aun siendo estos nacidos en Argentina, excluidos del sistema a merced de la precariedad que el contexto familiar atraviesa, convirtiéndolos en efecto en niñeces vulnerables.

No fue hasta 2020 que mediante el Decreto 840/20 el gobierno de Alberto Fernández modificó el requisito de 3 años de residencia reemplazándolo por 2 años; sin embargo, aún se trata de una problemática que no puede ser superada por el Estado argentino, pues representa obstáculos y limitaciones para la integración del sujeto migrante en el país de recepción. Son fronteras que el Estado a través de su normativa migratoria, produce y reproduce implicando tal vez, limitaciones mayores a las fronteras geográficas.

Es indispensable comprender también la posibilidad de acceso a otro derecho que reviste de importancia para la totalidad de las familias. Nos referimos a la introducción en el sistema educativo, que, a través de la Ley Nacional de Migración, particularmente en su artículo 7<sup>20</sup>, se reconoce la universalidad del mismo en todos sus niveles, más allá de la situación documental del niño/a, adolescente o adulto. Exigiendo incluso, a los agentes territoriales, la adopción de medidas que permitan lograr la regularización del sujeto migrante como un proceso en el que no se lo excluya del aprendizaje.

Para continuar este ejercicio de pensar el acceso a los derechos sociales en la región, resulta ineludible hacer referencia a los sistemas nacionales de salud y su vinculación con las y los

---

<sup>20</sup> ARTÍCULO 7° — En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

migrantes. En este sentido, es necesario mencionar que los artículos 6<sup>21</sup> y 8<sup>22</sup> de la ley N° 25.871 expresan la magnitud de este derecho adquirido por los migrantes desde su sanción, manifestando claramente que el acceso debe ser garantizado más allá de la situación en la que se encuentra el sujeto migrante, incluso estimulando a los profesionales de la salud para que orienten a la persona hacia su regularización documental.

Hasta este momento, se consideraría que a lo largo y ancho del país sería posible recurrir a los diferentes hospitales y ser atendido de forma gratuita, al igual que cualquier ciudadano argentino. Sin embargo, esto no resulta acertado, ya que distintas provincias han decidido iniciar un camino de arancelización de sus servicios de salud; en el caso de Misiones, el IPPDH recaba información relevante en el informe titulado “Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR” que demuestra la in(equidad) en el cobro de dichos servicios a través de una entrevista realizada al personal del hospital de Puerto Iguazú:

“La prestación de salud en cuanto a los inmigrantes se cobra. Vamos a decir que se cobra en el sentido de esos pacientes que realmente están en una condición de que pueden abonar la consulta. Casos de pacientes que me solicitan evaluación no hay ningún tipo de costo. Se hace un certificado de cuál es la situación de vulnerabilidad, situación de calle, o por alguna cuestión económica que no tenga los ingresos, entonces se certifica que esa persona, este paciente no tiene las condiciones económicas para solventar lo que es el costo de todo lo que se da como prestación de

---

<sup>21</sup> ARTÍCULO 6° — 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.

<sup>22</sup> ARTÍCULO 8° — No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

salud.” (Hospital Público Dra. Marta Schwarz, Puerto Iguazú). (Extraído de: IPPDH, 2019:221)

Mediante un decreto provincial se ve afectada la norma nacional, en principio esto no debería darse por ser contrario a la jerarquía normativa del país, en la cual las legislaciones provinciales no pueden doblar aquellas de carácter nacional. Este decreto es el N° 488/2000 y en el que su artículo 2 expresa lo siguiente:

“Art. 2° - Las obras sociales, entidades de medicina prepaga, compañías de seguros, empleadores en general, extranjeros sin residencia legal en el país y terceros obligados, abonarán la totalidad de los gastos que demande la prestación. Tales gastos incluyen los honorarios profesionales, gastos sanatoriales y la provisión de insumos médicos, farmacológicos, servicio de enfermería, prácticas específicas y cualquier otro gasto que ocasione la prestación.” (Decreto N° 488/2000. Por el cual se rige el Sistema Solidario de Salud, Boletín Oficial 24/05/2000)

Explicitando exenciones de este pago en los artículos subsiguientes<sup>23</sup> tanto para las actividades que promoció el Ministerio de Salud como para aquellos pacientes que no tengan ningún tipo de cobertura y, al mismo tiempo, perciban (como grupo familiar) ingresos menores a 5 salarios mínimos vitales y móviles.

Es llamativa la forma en la que se busca la diferenciación con los nacionales al mismo tiempo que se continúa manteniendo el servicio irrestricto para aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Si bien, sólo son sometidos al pago aquellos que poseen un nivel de ingresos medios o altos, en el caso de los habitantes argentinos no se cuestiona este requisito, generando una nueva evaluación que deben pasar quienes migran.

---

<sup>23</sup> Art. 3° - Estarán exentas del pago solidario todas aquellas actividades promocionadas por el Ministerio de Salud Pública y en la medida que éste así lo determine. Art. 4° - Estarán exentas del pago solidario los que reúnan las siguientes condiciones en forma conjunta: a) Que no tengan cobertura asistencial alguna; b) Que el grupo familiar perciba ingresos totales que no superen cinco salarios básicos de la Administración pública, de la categoría mínima del escalafón general.

Sin embargo, esta no es la única provincia<sup>24</sup> del país que ha implementado un sistema de aranceles, sino que Jujuy también cuenta con la ley N° 6.116 promulgada en el año 2019 que establece el cobro para aquellos extranjeros transitorios que se encuentren en la provincia y utilicen el sistema de salud como reza en el artículo 2 de la misma:

“Créase el Sistema Provincial de Seguro de Salud para Personas Extranjeras. Facúltese al Poder Ejecutivo a establecer por vía reglamentaria las autorizaciones, modalidades, excepciones, nomencladores y valores retributivos de las prestaciones del seguro provincial de salud para las personas extranjeras alcanzadas por la presente Ley, que no hicieran aportes vía tributaria para solventar los servicios que brinda el Estado, conforme a las normas vigentes, debiendo garantizar el pleno acceso a los servicios y capacidad instalada del sistema provincial de salud.-” (Ley 6.116 del 2019. Creación del sistema provincial de seguro de salud para personas extranjeras. 11/02/2019. Boletín Oficial 19-13/02/2019)

Entonces, podemos evidenciar que, sea por el carácter de su migración (transitoria) o por su nivel de ingresos (medio-alto) estos sujetos, dentro de dichas provincias que poseen la particularidad de ser limítrofes con más de un país, ven cercenados sus derechos garantizados por la ley nacional de migración.

De este análisis podemos advertir las controversias en torno a la interpretación de la normativa migratoria y el acceso a los derechos sociales, donde la exclusión materializada en la restricción de ciertos derechos pone de manifiesto la urgente necesidad de una agenda en busca de una aplicación efectiva de la ley.

---

<sup>24</sup> En el año 2024, son más provincias las que adhieren a estas iniciativas, en Salta y Santa Cruz ya se ha legislado al respecto.

## El caso brasileiro

Brasil en su ley migratoria establece “el acceso igualitario y libre del migrante a servicios, programas, beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica integral pública, trabajo, vivienda, servicios bancarios y seguridad social”. (Ley 13.445, art. 3)

Sin embargo, en sus inicios el IPPDH remarcaba las imposibilidades que enfrentan los niños, niñas y adolescentes migrantes al momento de acceder a programas sociales. En el informe del año 2012 expresaba respecto al Programa Bolsa Familia “La participación tanto en este programa como en otros programas sociales brasileños dependen del Cadastro Único para Programas Sociais que, conforme el Decreto Presidencial n° 6.135/2007<sup>25</sup>, es reservado a las familias brasileñas.” (IPPDH, 2012: 43, Nota al pie N° 50)

Siendo éste uno de los programas de transferencias condicionadas que más relevancia tiene en el país vecino, debido a la magnitud de sus beneficiarios como a la distribución del mismo a lo largo de todo el país, remarcando que posee el objetivo de erradicar la pobreza y la extrema pobreza, se ve obnubilado por la exclusión de los migrantes en general.

Sin embargo, con base en la ley migratoria, es el mismo IPPDH quien reconoce a partir de la publicación en el año 2016 del informe sobre Migrantes regionales de la ciudad de San Pablo<sup>26</sup> el acceso de los migrantes regulares al mencionado programa; en sus palabras:

“El marco normativo migratorio vigente establece que “el extranjero que tiene residencia goza de todos los derechos reconocidos para los nacionales brasileños”. Para recibir este beneficio, los migrantes y refugiados deben ser residentes legales en el país, deben estar inscriptos en el Registro Único para Programas Sociales y deben cumplir con los criterios de selección”. (IPPDH, 2016: 110)

---

<sup>25</sup> Derogado en el año 2022 por el Decreto 11.016.

<sup>26</sup> El informe se encuentra disponible en: [https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo\\_ES.pdf](https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo_ES.pdf)



Los mencionados criterios de selección están vinculados al nivel de ingresos de la familia; por los objetivos del programa, asimismo tiene condicionalidades vinculadas a la asistencia a clases de niños, niñas y adolescentes como también a la realización de controles de salud, principalmente en niños, niñas y embarazadas; en función de la composición familiar, varía el ingreso monetario al que puede acceder cada familia.

Dentro de este mismo Estado, a fines de 2014 bajo la gestión del alcalde Fernando Haddad incluyó en el programa Bolsa Familia a los inmigrantes en condición pobreza extrema. Haitianos y bolivianos serían los principales beneficiados por esta acción, ya que son los que llegan a la ciudad en una situación de vulnerabilidad social. No obstante, el requisito principal que se necesitaba cumplir era la condición regular del ser migrante, amén de tener un ingreso familiar menor a 154 reales, mantener hijos en edad escolar que estén estudiando y respetar el calendario de vacunación.

Teniendo lo anterior en consideración, es posible expresar que existió una ampliación de derechos para los migrantes, ya que, al priorizar el nuevo marco normativo, aquellos que cuentan con acceso a la documentación y cumplen los demás requisitos, logran acceder a este tipo de programas destinados a franjas vulnerables, entre los cuales es posible mencionar también a Brasil Carinhoso<sup>27</sup>. A pesar de esta ampliación, siguen siendo marginados aquellos que no han logrado regularizar su situación migratoria y acceder a la documentación brasileña, cuestión que observamos repetirse en distintos ámbitos de la vida de los y las migrantes, incluso a través de las fronteras de los distintos Estados miembros del Mercosur.

Una cuestión que pareciera escapar a esta lógica es la salud, convirtiéndose, tal vez en el más irrestricto de los derechos adquiridos por los habitantes de nuestros países. En el caso de Brasil, es a través de su carta magna que se establece el alcance universal de la misma, siguiendo el artículo 196:

---

<sup>27</sup> Se crea en 2014 y es una ampliación de la lucha contra la extrema pobreza, se caracteriza también por la búsqueda activa de beneficiarios por parte del Estado.

“La salud es un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que tiendan a la reducción del riesgo de enfermedad y de otros riesgos y al acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación.” (Artículo 196, Constitución Política de la República Federativa de Brasil<sup>28</sup>)

En este caso, como se mencionaba con anterioridad, no es excluyente el requisito de la regularización, sino que, para lograr acceder al Sistema Único de Salud, es necesario tramitar una tarjeta en la que se requiere comprobar un lugar de residencia<sup>29</sup>. El IPPDH reconoce que “En el caso de los migrantes, su situación migratoria nunca puede invocarse como argumento para negarles el acceso a la salud pública.” (IPPDH, 2016:50)

Con esta información, se puede expresar que, tanto en este país como en Argentina, la salud reviste gran universalidad, que no se encuentra restringida en función de la irregularidad.

Al arribar el análisis del acceso a los derechos sociales, no puede quedar solapado el ingreso al sistema educativo. En primera instancia, parece adquirir el mismo carácter que la salud, ya que es reconocido constitucionalmente a través de artículo 205<sup>30</sup>, e incluso el IPPDH en el ya mencionado informe del 2019 esgrime que “El derecho a la educación se encuentra reconocido para todas las personas que estén residiendo en Brasil, sin importar nacionalidad y condición migratoria.” (IPPDH, 2019: 252)

Sí reviste complejidad mencionar que, generalmente, las familias migrantes de la región, arriban al país en desconocimiento del idioma portugués y dicha cuestión genera barreras a la hora de desenvolverse en el ámbito educativo.

---

<sup>28</sup> Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

<sup>29</sup> Es preciso señalar que el acceso a la Tarjeta SUS no puede denegarse debido a la falta de este documento (ver IPPDH).

<sup>30</sup> La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo.

Aquellos migrantes que llegan con la posibilidad de haber accedido a un título universitario en su país de origen o de tránsito, se ven afectados por los grandes costos que implica la homologación de sus conocimientos, atravesados por la necesidad de traducir toda su documentación.

Para finalizar es necesario resaltar la importancia de la regularización migratoria para el acceso a derechos y garantías, si bien en el caso de la salud y de la educación obligatoria parece estar saldado el acceso universal, también se mencionan casos a lo largo de los informes mencionados, en los cuales agentes institucionales con tintes discriminatorios intentan negar el acceso exigiendo documentación que acredite identidad.

En este sentido se reconoce, que, una vez más, las mujeres son quienes reciben la mayor informalidad migratoria. El Instituto lo expresa de la siguiente forma:

“Los migrantes, funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil entrevistados alertan que las mujeres migrantes que se insertan en contextos socioeconómicos y culturales en los que se registran esquemas tradicionales de división sexual del trabajo, muestran menores niveles de regularización migratoria.” (IPPDH, 2016: 38)

Esto se debe a que, mientras los varones necesitan la regularización de su situación migratoria para acceder a un trabajo<sup>31</sup> o para mejorar su nivel de empleo; las mujeres que son relegadas al ámbito privado no los requieren en primera instancia, ya que no tienen el mismo vínculo con el Estado. Amén de esto, en caso de que cumplan con los demás requisitos puede ser que regularicen su situación para incluir su familia en el Registro Único para el acceso a prestaciones sociales, sistema que prefiere como responsable familiar a la mujer.

---

<sup>31</sup> Son exclusivos para algunos, incluso optan por la naturalización que es la única forma de acceder a empleos públicos, ya que estos requieren ser brasileños.

## El caso uruguayo

En el caso de Uruguay no se cuenta con el mismo volumen de información producida a través del IPPDH, teniendo esto en consideración, se destaca que existen ciertos limitantes para el acceso a prestaciones estatales. Una de estas prestaciones es el Plan de Equidad<sup>32</sup>, que se encuentra abocado a disminuir los niveles de pobreza e indigencia, generando una transferencia de ingresos a familias vulnerables, con condicionalidades vinculadas al sostenimiento educativo y sanitario del hogar.

Desde este programa, si bien no se restringe a las familias uruguayas, se debe contar con la residencia como se expresa en el artículo primero de la Ley N° 18.227 de asignaciones familiares:

“(…) en beneficio de niños y adolescentes (artículo 1° de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto.” (Artículo 1, Ley N°18.227<sup>33</sup>)

Sin embargo, a pesar de la exigencia de la residencia, cuestión que observamos reiterarse a través de los diferentes países, es notable resaltar que en Uruguay reviste mayor agilidad la posibilidad de acceder a la residencia permanente si se emigra desde un estado que forma parte del Mercosur, podríamos decir que incluso está un paso más allá del Acuerdo de Residencia<sup>34</sup> ya que, en palabras de Ramírez “Desde el 2014 otorga la residencia permanente para los ciudadanos mercosureños sin aplicar primero la residencia temporal; es el único país que lo implementa de esta manera y sin costo” (Ramírez, 2016: 74-75<sup>35</sup>)

---

<sup>32</sup> Creado a fines del año 2007.

<sup>33</sup> Disponible en:

[https://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227\\_asignaciones\\_familiares\\_reglamentacion.pdf](https://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227_asignaciones_familiares_reglamentacion.pdf)

<sup>34</sup> Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96650/norma.htm>

<sup>35</sup> Disponible en: <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/3>

Esta posibilidad abre un abanico de oportunidades distintas para los migrantes que eligen este país para desarrollarse, puesto que, como fue expreso simplifica la obtención de la residencia permanente, mientras que, en la región suelen solicitarse generalmente dos años de residencia temporal previa.

La situación del sistema educativo se presenta como abierta a la recepción de migrantes, ya que el decreto 394/2009, habilita, a partir de su artículo 48<sup>36</sup> la inscripción en establecimientos educativos por un año sin la necesidad de reunir toda la documentación necesaria.

Respecto al acceso a la salud, se observa que permanece inquebrantable la misma línea de protección de este derecho en los distintos países, aún con sus particularidades reconocen el ingreso al sistema de salud más allá de la situación documental y/o acreditación de regularidad migratoria, siguiendo el artículo 35<sup>37</sup> del decreto 394/009 reglamentario de la ley 18.250, en caso de no contar con ningún tipo de documentación que acredite identidad es posible realizar una declaración jurada a efectos de acceder a las prestaciones de salud requeridas.

En este sentido adherimos a lo expresado en el Informe del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay titulado “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales”:

---

<sup>36</sup> A efectos de asegurar a los hijos de los trabajadores migrantes el derecho a la educación las instituciones receptoras públicas habilitadas o autorizadas, en caso de que no reúnan la documentación para su inscripción, realizarán la misma con carácter provisorio por un plazo de un año haciendo valer esta disposición. La referida documentación será requerida para el otorgamiento de la certificación cuando corresponda. En caso de persistir la imposibilidad manifiesta del interesado, se expedirá el Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009>

<sup>37</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley N° 18.211, la irregularidad migratoria no constituirá obstáculo para el acceso a prestaciones universales de salud a través de las entidades que conforman el Sistema Nacional Integrado de Salud, en las condiciones previstas en el artículo anterior del presente decreto. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009>  
En estos casos, los migrantes acreditarán su identidad ante el prestador de servicios de salud de que se trate con el documento expedido por el país de origen o por un tercer país que posean. Si no tuvieran ninguno, lo harán mediante declaración jurada. Tratándose de menores de edad o de mayores con discapacidad, la declaración jurada sobre identidad será brindada por las personas a cuyo cargo se encuentren.

“Una vez que el alumno ingresa se solicita a los padres o tutores regularizar la situación, pero el trámite es a posteriori del ingreso al centro escolar. En este sentido, la educación y la salud parecen actuar como catalizadores de la regularización de los documentos en el Uruguay. Particularmente el ingreso a la escuela o el embarazo ponen de manifiesto al inmigrante la necesidad de regularizar la documentación, con lo que se verifica una vez más la interdependencia e indivisibilidad de los derechos”.

(MDS Beatriz Diconca (coordinadora), 2012: 70)

Uruguay resulta ser tal vez según lo recabado a lo largo de la investigación, uno de los Estados con mayor acceso a políticas públicas de orden social por parte de los inmigrantes. No obstante, vale contemplar que se trata asimismo del país con menor afluencia de inmigrantes y que a los mismos no se les puede atribuir la vulnerabilidad como característica principal si entendemos que el mayor porcentaje no comprende a personas en situación de pobreza.

### **El caso paraguayo**

Las observaciones que hacen al caso del Estado paraguayo apuntan al marco normativo que rige en torno al flujo migratorio, pues es el único Estado Parte que durante el periodo abordado de la investigación no modificó su ley migratoria. Amén de explorar necesariamente la dimensión normativa y los avances en términos de voluntad política de apegarse a los Derechos Humanos, nos proponemos asimismo centrar nuestro enfoque en la figura del emigrado.

Este análisis parte de las características que detenta el país, hablamos de la peculiaridad histórica de ser un país emisor de población que se sobrepone a la capacidad atractiva de flujos migratorios hacia su país. Su ley migratoria N° 978/96 le dedica al menos 118 artículos a la figura del inmigrante, mientras que a la emigración le refiere solo 22 artículos; eludiendo

de esta manera, su realidad histórica de ser un país con mayor porcentaje de emigrantes que de inmigrantes.

Esta realidad encuentra sus raíces en la larga tradición de gobiernos dictatoriales y el desarrollo de un modelo socioeconómico excluyente, con falta de oportunidades ocupacionales, agravado por un sistema de explotación agraria que brinda escasas oportunidades a la población campesina (Mera 2015: 144). Fue dicho contexto lo que trajo aparejada “una superpoblación relativa en relación con la escasez del recurso tierra que era la principal causa de las migraciones hacia el exterior del país”. (Carrón 2008: 3)

En este derrotero nos cuestionamos acerca de los miles de paraguayos que ante la falta de oportunidades y la necesidad de ver empleada su fuerza de trabajo opta como una alternativa de vida emigrar al exterior. Mera (2015) considera que Argentina y puntualmente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resulta ser una alternativa atractiva, sin embargo la autora destaca que “desde la constitución como Estado, discursos receptivos convivieron con representaciones sociales en torno a las características y función social de los diversos flujos, y su consecuente clasificación como ‘inmigrantes deseables’ o ‘inmigrantes indeseables’ para ingresar al territorio o bien para formar parte de la nación.” (2015: 146)

Dichos discursos que se han sostenido a lo largo del tiempo han calado hondo respecto a los migrantes que deciden habitar suelo argentino, pues el inmigrante cuando decide desplazarse e instalarse en un nuevo destino no arriba a una *tabla rasa* social, sino que, “se encuentra con una sociedad que acorde al sistema capitalista, funciona estratificando a su población, manteniendo gente fuera mientras mantiene a otra gente dentro” (Mera 2015: 146). Esa doble expulsión a la que el migrante paraguayo está expuesto no sólo se evidencia cuando debe tomar la decisión de dejar su suelo natal por falta de oportunidades, se presenta asimismo la situación de vulnerabilidad en cuanto llega al país receptor, en este caso Argentina y para ser puntuales a la Capital Federal. La autora indica que de acuerdo a investigaciones que han

estudiado la distribución espacial y las condiciones habitacionales de los paraguayos, en la Ciudad de Buenos Aires han señalado que éstas se encuentran estrechamente vinculadas a dinámicas de índole socioeconómica, y que manifiestan situaciones de marcada desigualdad. Sin duda se advierte aquí, una relación entre inmigración y pobreza que opera como impedimentos al momento de acceder a condiciones laborales apropiadas, acceso a una vivienda digna al igual que servicios sociales de calidad. La norma que envuelve al migrante paraguayo es en términos generales la precariedad, precariedad de origen y de destino que denota una realidad atravesada por trayectorias individuales o familiares donde la violencia tanto material como simbólica han permeado su desplazamiento.

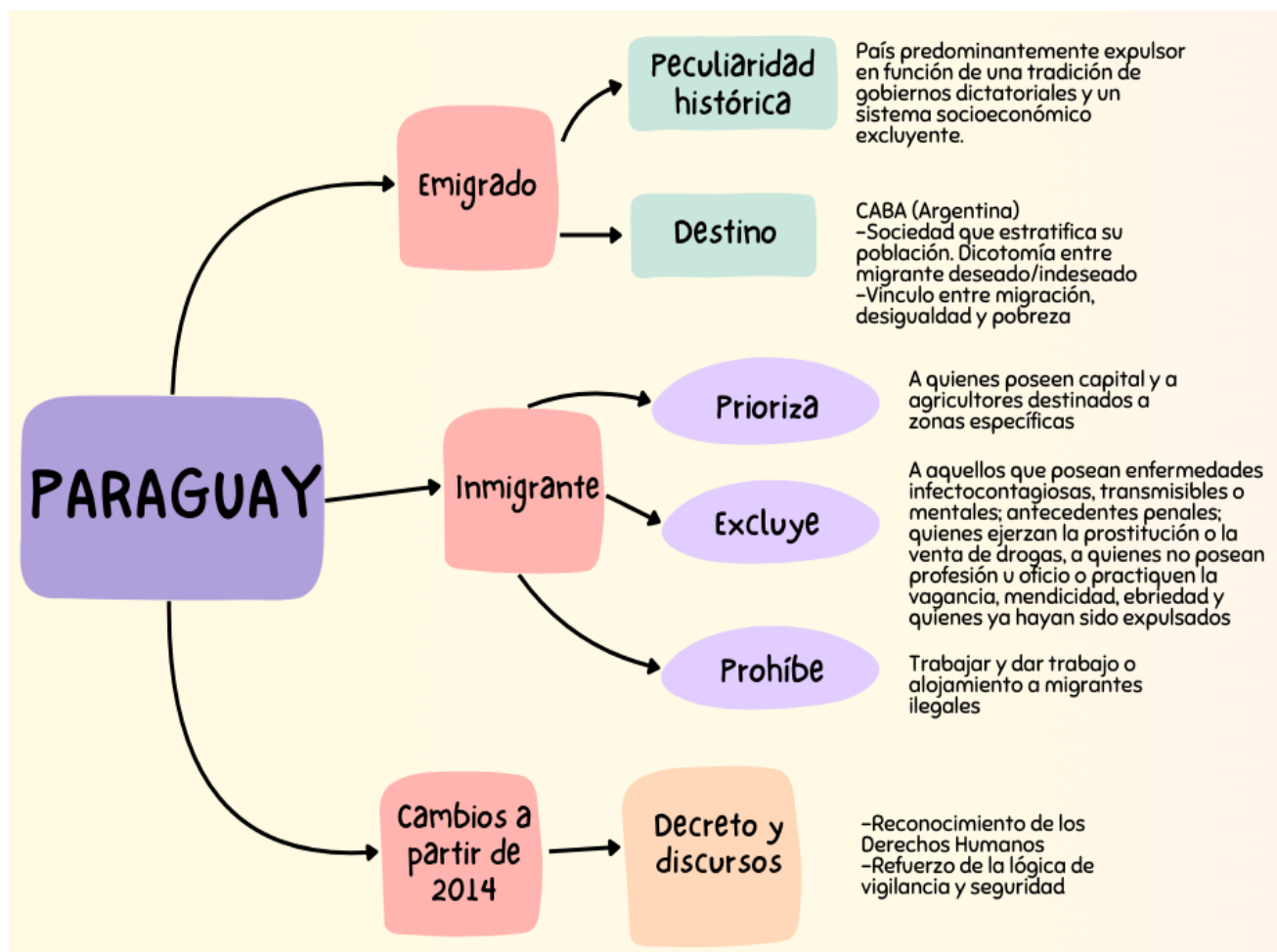
López (2012) considera que el Estado paraguayo se arroga un fuerte control social, protegiendo el empleo interno (en términos teóricos, lo cual dista de la realidad), defendiendo las fronteras, seleccionando a los migrantes y reconociéndoles limitados derechos, en definitiva, es “cercana a la ideología de los gobiernos militares y su percepción geopolítica de las migraciones” (Novick, 2012: 88). El texto de la Ley N° 978 plasma claramente la promoción de la inmigración calificada con fines de desarrollo, dando preferencia a quienes posean capital y a los agricultores destinados a proyectos de colonización en áreas determinadas por el Estado. No obstante, al mismo tiempo, prohíbe trabajar y dar trabajo o alojamiento a los extranjeros que residan “ilegalmente” en el país art. 62; art. 63; art. 69, Ley n.º 978, 1996). Novick (2012: 108) señala que la categoría inmigrante en Paraguay ha sido construida “(...) como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional”. Ello se materializa en el impedimento de la admisión de extranjeros con enfermedades infectocontagiosas, transmisibles o mentales; así como aquellos que posean antecedentes penales, que ejerzan la prostitución o trafiquen drogas, quienes no posean profesión u oficio o practiquen la vagancia, mendicidad, ebriedad y quienes ya hayan sido expulsados.



No se puede pasar por alto que el ideario progresista encarnado en varios mandatarios de América del Sur desde el advenimiento del siglo XXI ha traído consigo una profunda apelación a la defensa de los derechos humanos que conjugado con los cambios que se vislumbraban en la región y en relación con lo que el IPPDH demandaba, arbitró como un impulso para que Paraguay, a partir de 2014, comience una serie de cambios tendientes a generar una nueva política de migración con un viraje hacia los derechos humanos.

Por Decreto N.º 4.483 de 2015 se definieron las orientaciones de una política pública para las migraciones, que comprendían según Santi (2020) la renovación de la normativa migratoria en base a los principios de protección de los derechos humanos; reformar y adecuar la Dirección General de Migraciones. En uno de sus discursos el Primer Mandatario reconocía que la inmigración debía sentar sus bases en los derechos humanos, a propósito de ello declaraba: “la manifestación del interés en residir en el país es condición necesaria para adquirir el estatus de inmigrante y gestionar la residencia temporal o permanente” (Horacio Cartes, Presidente de la República de Paraguay, 2015: 24). En tal sentido enuncia discursivamente la facilitación de ingreso a personas desplazadas, el apoyo a la asociatividad migrante y al retorno. Sin embargo, el sustento en los derechos humanos no era el único elemento que consideraba la nueva política migratoria, se advierte la categoría de seguridad sedimentado en el refuerzo de la vigilancia cuando se trate de asuntos de salud pública, el contacto con autoridades de otros países “con el fin de obtener información precisa sobre la intención de determinados grupos o familias que deseen radicarse en el territorio nacional, sea de manera temporal o permanente, o gestionar la reunificación familiar (...)” (Presidente de la República de Paraguay, 2015: 25).

En el siguiente cuadro ponderamos las particularidades centrales que le brindan el carácter de unicidad al caso paraguayo, presentando la centralidad de la figura del emigrado, los límites a los inmigrantes y los principales cambios que fueron la antesala de la nueva ley migratoria:



Fuente: elaboración propia.

Al igual que el caso uruguayo, y a diferencia de los socios mayores, el IPPDH no contaba con la misma cantidad de información construida para realizar un abordaje temporal del caso. A pesar de ello se puede constatar a través de lo analizado vía la ley migratoria N° 978 y las posteriores voluntades políticas tendientes la reglamentación de un nuevo marco migratorio, identificadas éstas en la trama discursiva de sus mandatarios presidenciales; nos permite vislumbrar al menos un ligero avance en términos migratorios.

A continuación presentamos un cuadro comparativo que permite visualizar, de forma sintética, las características estudiadas de Argentina, Brasil y Uruguay para lograr arribar al análisis que da cierre a este capítulo:

# DERECHOS SOCIALES

	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	Asignación Universal por hijo y Asignación Universal por Embarazo. Se exige DNI residente permanente del tutor y/o la embarazada (al menos 3 años en el país)	Bolsa de Familia. En principio reservado a familias brasileñas. Excepción en el Estado de San Pablo, donde se incluye en el Cadastro Único a los residentes.	Plan de equidad. Exige la residencia sumada al requisito de vulnerabilidad social para el acceso. Es el único país que genera la residencia permanente para ciudadanos del mercosur, sin la necesidad de acreditar primero la temporal.
SALUD	Acceso garantizado más allá de la condición migratoria. Se observan excepciones de cobros solidarios en ciertas provincias a migrantes que no se encuentren en situación de vulnerabilidad y/o sean transitorios	Se requiere la tramitación de una tarjeta en la que conste el lugar de residencia, pero no incide la situación migratoria en la efectivización del derecho	Se reconoce de forma universal, si no se posee documentación que acredite identidad, se puede hacer una declaración jurada
EDUCACIÓN	Acceso irrestricto, en el que los agentes estatales deben procurar acompañar al migrante en su camino hacia la regularización	En principio universal, se mencionan barreras idiomáticas y grandes costos para la homologación de estudios previos al arribo al país	El primer año de ingreso al sistema se puede efectivizar sin la presentación de toda la documentación requerida, que deberá ser presentada al momento de la certificación

Fuente: elaboración propia.

Los casos de los cuatro Estados Parte nos demuestran que el estatus migratorio regular resulta ser una condición para el ejercicio de ciertos derechos, especialmente los derechos sociales observados particularmente en los programas de transferencias condicionadas. El ser migrante irregular y pobre entre otras características, hacen que dicha condición de irregularidad impacte de forma negativa en un sujeto que ya habita una situación de vulnerabilidad, la de origen. Lo que parece una cuestión burocrática o administrativa de la política migratoria de un Estado, se transforma en una exclusión tendiente a perjudicar de forma desigual a quienes dependen de los servicios públicos, sin tener en cuenta que la mayoría de las personas o familias migrantes recién llegadas obedecen a un contexto de

inserción social y laboral aún incierta o precaria. Es interesante destacar, al mismo tiempo, que los Estados que responden a sistemas federales de organización del poder, poseen características divergentes al interior de los mismos, tanto en Brasil como en Argentina se evidencian diferencias sustanciales sobre la actuación respecto a los derechos sociales en ciertas provincias/estados, aspecto que puede estar vinculado a la proximidad de las mismas a los países limítrofes o a la mayor afluencia de migrantes.

Podemos desde esta perspectiva y en base a los abordaje de los casos analizados, concluir que existen dos grandes requisitos que suponen una situación desigual para las personas migrantes: la exigencia de DNI y los años de residencia legal, junto con su prueba.

## **CAPÍTULO CINCO**

### **Marcos normativos, avances y retrocesos en la política migratoria**

Para aproximarnos a consideraciones respecto de la relación que subyace al binomio migración e integración nos remite en primer lugar, al necesario abordaje de un análisis de la dimensión normativa que cada uno de los Estados citado ha ido formulando y reformulando, al igual que la voluntad política plasmada en enunciados y las consecuentes materializaciones en herramientas institucionales y/o políticas. Elementos todos, a través de los cuales se ha ido construyendo un proceso tendiente hacia una determinada política migratoria.

En Argentina, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, la política migratoria que hasta entonces había sido de características restrictivas, dio un giro hacia la integración y los derechos humanos.

El 20 de enero del año 2004 se promulgó la nueva Ley de Migraciones N° 25.871, que fue reglamentada en el año 2010, mediante Decreto Reglamentario N°616/2010. Allí se dispuso que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente del Ministerio del Interior, fuera el organismo de aplicación de dicha legislación.

El decreto<sup>38</sup> pone de manifiesto que “Argentina ha reformulado su política migratoria a fin de promover el respeto por los derechos humanos, la movilidad de los migrantes, la reunificación familiar y la integración regional latinoamericana”.

Como muestra de la reorientación hacia una política basada en el respeto de los Derechos Humanos, la ley sustenta su esencia en el reconocimiento del derecho fundamental a migrar, así lo explicita en su art. 4: “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”. En esa línea, el decreto reglamentario le asigna a la DNM la obligación de garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y el empleo, en consecuencia los ministerios de Educación, Salud y Trabajo deben adoptar políticas destinadas a dichos fines<sup>39</sup>.

El giro en la política migratoria, producto de los cambios ideológicos vinculados al reconocimiento y apreciación del “otro” al igual que la voluntad de rescatar la hermandad latinoamericana como fuente de una identidad regional han sido un signo que marcó la política imperante del primer decenio del siglo XXI. Significó sin duda, un avance relevante y pionero en la promoción de los derechos humanos de los inmigrantes en el continente.

Sin embargo, es importante enfocarnos en los lineamientos ideológicos de los gobiernos. Pues en 2017 durante el gobierno de Mauricio Macri en consonancia con el ascenso de los gobiernos de corte neoliberal en la región y el discurso anti-inmigratorio de las derechas de

---

<sup>38</sup> Boletín Oficial N° 31.898, Migraciones, Decreto 616/2010, Reglamentación de la ley de Migraciones Nro. 25.871 y sus modificatorias, Bs. As 3/5/2010.

<sup>39</sup> Ley 25.871, art. 4; ver Pablo Ceriani Cernadas (2004), Nueva Ley: un Paso Hacia una Concepción Distinta de la Migración, en Migración: un Derecho Humano art 113.

los países centrales, se modificó la ley de migraciones a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17. Dicha reforma impuesta por el PEN<sup>40</sup> dilató el plazo necesario para acceder a la ciudadanía argentina, incrementando tanto las causas de denegación y de cancelación de residencia en el país, así como amplió las de expulsión, debilitó el derecho de defensa, y extendió notablemente las posibilidades de detención de migrantes sujetos a un trámite de expulsión. Sin duda, esto implicó un retroceso en la región en materia de derechos humanos y generó un impacto negativo en el modelo de integración/inserción social del migrante. Claramente el viraje de la política migratoria venía acompañado de una construcción de discursos estigmatizantes que culpabilizaba a los inmigrantes de conflictos y delitos, habilitando de esa forma la discriminación hacia las comunidades extranjeras.

Desde esa perspectiva, abordar el análisis de los marcos jurídicos que hace a la política migratoria de cada país, en términos de Novick (2011) no resulta una tarea inocente, pues se debe considerar que los mismos deben ser observados desde una construcción discursiva.

En lo que a Brasil respecta, hasta 2017 se rigió por Ley de Migración N° 6.815 del año 1980, texto que expone su espíritu securitario y discriminatorio. Es importante destacar que existieron cambios sustanciales en la política migratoria brasileña anterior a la promulgación de la nueva ley. Uno de ellos se da en 2016, momento en que el PEN firma el Decreto N° 8.757, que tenía por objetivo desburocratizar los procesos administrativos.

Retomando el proceso que concibió la ley actual, fue en 2014 durante el gobierno de Dilma Rousseff que comienza el proceso de una nueva política migratoria, el cual condujo a la promulgación de la Ley N° 13.445. Dicha ley entra en vigor el 24 de mayo de 2017, donde el objetivo que se había trazado era romper con el carácter de seguridad y de criminalización de la inmigración previsto anteriormente en el Estatuto del Extranjero (Ley N° 6815/1980).

---

<sup>40</sup> Poder Ejecutivo Nacional.

La ley traía aparejada artículos innovadores, gestionando de esa forma según Grajales y Gallegos (2021) una política migratoria acorde con los flujos que caracterizan al país y en consonancia con las decisiones y los acuerdos regionales e internacionales, principalmente los del Mercosur toman una relevancia significativa, sobre todo el Acuerdo de Residencia, implementados en Brasil a partir del año 2009.

Es importante traer a colación que al momento de reglamentar la ley, Brasil venía de atravesar una crisis política, que como saldo implicó la remoción de Dilma Rousseff como presidenta (por aparentes causas de corrupción) y la consecuente asunción del vicepresidente Michel Temer al frente del Ejecutivo. Sin embargo, el gobierno interino de Temer no fue una excepción al arribo del neoliberalismo en la región, resultó ser una pieza fundamental para la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia. Empero lo que aquí nos interesa remarcar es que la Ley resultó ser más ambiciosa y progresista en su proyecto que en su reglamentación, en tanto el Presidente Temer mediante su capacidad de veto anuló los artículos que permitía a los indígenas circular en tierras tradicionalmente ocupadas sin importar las fronteras fijadas por los Estados. Lo mismo sucedió con el artículo que ofrecía residencia a migrantes que ya se habían establecido ilegalmente en Brasil y admitió la expulsión de inmigrantes con algún antecedente delictivo. Se observa entonces con la reglamentación del Decreto N° 9.199/17 una retórica contradictoria al espíritu de la ley, contradicción que se materializa en cuanto a lo que la ley menciona la no penalización de la migración reavivando las lógicas previas de seguridad nacional.

Con la llegada de Bolsonaro se recrudece aún más la criminalización de la figura del migrante. A principios de 2019 Brasil se retira del “Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular” de la ONU, en esa misma dirección Martino y Moreira (2020)<sup>41</sup> señalan algunas de las medidas que tomó el gobierno en torno a una visión securitaria de la

---

<sup>41</sup> Boletín Oficial N° 31.898, Migraciones, Decreto 616/2010, Reglamentación de la ley de Migraciones Nro. 25.871 y sus modificatorias, Bs. As 3/5/2010

migración, ejemplo de ello fueron las publicaciones de las Ordenanzas N° 666 y N° 770, que refieren a las condiciones para impedir la entrada, la repatriación y la deportación de la “persona peligrosa”; y el cese del estatus de tres refugiados paraguayos que habían sido perseguidos por motivos políticos en su país de origen.

En última instancia entendemos la trama discursiva como la cabal inscripción de determinada política migratoria; a propósito de ello en una de sus declaraciones Bolsonaro<sup>42</sup> admitía “Yo fui en contra de esa última Ley de Migración que transformó nuestro país, en un país sin fronteras. No podemos admitir la entrada indiscriminada de quien quiera, simplemente porque alguien quiere venir para acá” (2018). A la luz de sus enunciados se entiende la exclusión y la criminalización que sufrió el sujeto migrante durante el periodo de su presidencia.

Al igual que Argentina, Uruguay cuenta con un marco normativo pro migratorio y orientado a la promoción y defensa de Derechos Humanos. El Estado uruguayo sancionó en 2008 la Ley de Migración N° 18.250, que reemplaza a la anterior debido a que no estaba siendo compatible con el país ni con los estándares de derechos humanos que el espíritu progresista de la región impartía.

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

En línea con Argentina, la ley uruguaya reconoce el derecho humano a migrar, como un derecho inalienable e independiente de la situación migratoria del migrante. Asimismo establece la igualdad y la universalidad de los derechos; en su art. 7 establece que aquellos

---

<sup>42</sup> Disponible en:  
<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20181119/bolsonaro-discrepa-ley-admite-entrada-7156553>



migrantes que ingresen y permanezcan en Uruguay de forma regular, gozan del derecho a la igualdad de trato con el nacional.

Desde el 2016 el trámite de residencia se realiza vía online, aunque en casos de vulnerabilidad se le asigna prioridad y se realiza por fuera de la web. En concordancia con dicho avance en el mismo año el gobierno de Tabaré Vázquez por Resolución N° 576 homologó el “Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay”. El documento delineaba los objetivos, principios y lineamientos estratégicos generales de la política migratoria del Estado uruguayo para el corto, mediano y largo plazo, así como los logros más importantes en la materia.

Evidencia de lo anterior es la promulgación del Decreto N° 356/18 en 2018, estableciendo la creación de distintos tipos de visas: trabajo, estudio, humanitaria, de urgencia, reunificación familiar, turismo, negocios y para congresos y seminarios. Sin embargo, los alcances de la política migratoria no se agotan aquí, pues en 2018 el gobierno en pos de garantizar la educación a los migrantes instaló el Punto de Atención y Asesoramiento a Migrantes en Temas Educativos, espacio en el que se asesora y orienta a migrantes sobre el acceso a la educación. Lo mismo sucede con la creación de un Departamento específico para el trabajo con población migrante en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, su finalidad apunta a cumplir con la creciente demanda en el acompañamiento de los procesos de documentación.

Finalmente, con fecha 26 de octubre de 2018, se promulgó la Ley N° 19.682, cuyo objetivo es el Reconocimiento y Protección de los Apátridas. El reconocimiento de la figura del apátrida en Uruguay se da un año más tarde que en Brasil, mientras que Argentina lo hace en el año 2019.

La Ley N° 19.682 está estructurada en V Títulos y 41 Artículos, busca establecer un procedimiento para la determinación de la condición de apátrida, procurando regular su situación migratoria, así como un marco de protección legal para estas personas, a fin de que

puedan acceder efectivamente a sus derechos humanos fundamentales, estableciéndose la igualdad de trato con los nacionales.

En el caso de Paraguay, si bien en lo que hace al periodo comprendido de nuestra investigación no se modificó la ley migratoria, sí observamos una redefinición de su política migratoria que actuó como antecedente para la derogación de la Ley N° 978/96 por completo con la entrada en vigor de la Ley N° 6.984/2022.

El giro en la política migratoria que daba cuenta de la renovación de la normativa migratoria en base a los principios de protección de los derechos humanos, se centró en reformar y adecuar la DGM<sup>43</sup>. Para ello, el Presidente sostenía que:

“era necesario establecer una instancia de coordinación institucional sobre la temática; mejorar la información, datos e investigación vinculada a la migración; reconocer el derecho a la migración ordenada y a procesar solicitudes de refugio y asilo; prevenir y combatir delitos asociados al movimiento fronterizo, como la trata y tráfico de personas; dar mayor transparencia a la gestión pública de las migraciones; profesionalizar a los funcionarios migratorios; e implementar la política migratoria considerando la inserción de Paraguay en ámbitos especializados regionales e internacionales sobre migraciones”. (Presidente de la República de Paraguay, 2015: 17).

Santi (2020) indica que como muestra de la reorientación en la política migratoria el Estado paraguayo en conjunto con la OIM, asociaciones civiles y académicos promulgó el Decreto N° 4.483 de 2015 se definieron las orientaciones de una política pública para las migraciones, que comprendían: elevar la calidad de la gestión migratoria, garantizar el respeto a los derechos humanos, y asegurar la gobernabilidad migratoria.

---

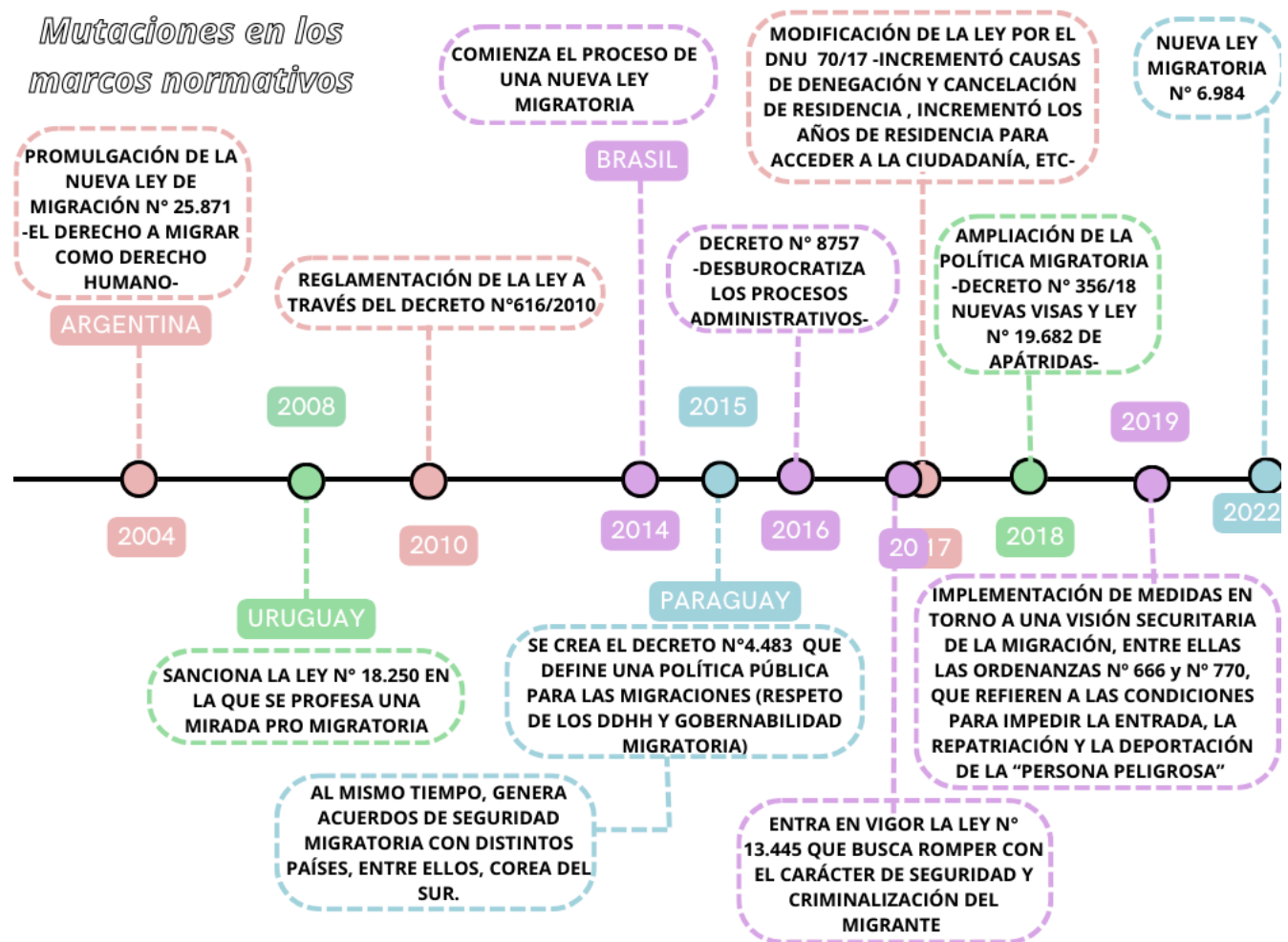
<sup>43</sup> Dirección General de Migraciones (a partir de 2022 “Dirección Nacional de Migraciones”).

La adecuación de la DGM consistió en primera instancia en la capacitación de sus funcionarios en derechos humanos, tal vez uno de los más relevantes fue el taller “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes”, que buscaba la promoción de recomendaciones de protección de derechos humanos. Este evento fue organizado en 2016 por la OIM y por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), con el apoyo de Brasil (DGM, 2016, 14 de julio). Desde luego la cooperación técnica del IPPDH en este evento, evidencia no sólo la coherencia con la responsabilidad de poner en práctica los parámetros surgidos de la opinión consultiva emitida por la CIDH, si no que hace caso a un proceso de iniciativas marcado por el respeto de los estándares de derechos humanos de los migrantes en general.

Sin embargo, Paraguay no abandonó fácilmente su política securitaria. Pues ha acordado distintos entendimientos en materia de seguridad migratoria con diferentes países, por nombrar alguno de ellos; en 2014 la DGM y el Servicio de Inmigración de la República de Corea firmaron un Memorandum de Entendimiento para cooperar en materia migratoria en lo relativo a tecnología, seguridad, procedimientos y capacitación del personal. El objetivo de este documento fue evaluar el funcionamiento actual del control migratorio paraguayo para poder identificar las “necesidades urgentes en el aspecto tecnológico” sobre las cuales brindar asistencia, considerando a Corea del Sur como un actor clave en el proceso de “modernización” encarado por Paraguay (DGM, 2014, 15 de diciembre).

La disyuntiva que se establece aquí parece determinar que el Estado paraguayo ha apelado al discurso de derechos humanos al mismo tiempo que ha reforzado la lógica securitaria, materializada en la cooperación con otros Estados. Sin embargo, no deja de ser una evolución en materia de adecuación del marco migratorio a los estándares de los derechos humanos.

El siguiente cuadro presenta una línea de tiempo que clarifica los eventos más relevantes en la mutación de las normativas migratorias de la región mercosureña, es importante aclarar, para facilitar su comprensión, que a cada país le corresponde un color. En el caso de Argentina es **rosa**, en el de Brasil **lila**, en el de Uruguay **verde** y en el de Paraguay **celeste**:



Fuente: elaboración propia.

Los cambios acaecidos en los Estados Parte del Mercosur con el inicio del nuevo milenio, nos permiten rescatar que las normativas en términos generales se han adaptado a los estándares impuestos por el IPPDH y por los diferentes organismos de derechos humanos, aun así se avizora que esto ha sucedido mayoritariamente en períodos presididos por gobiernos

progresistas y en la medida que los signos ideológicos de los mandatarios se inclinan hacia la derecha existe un giro hacia las políticas migratorias basadas en el securitarismo acompañado de discursos anti inmigratorios.

A partir de lo observado, identificamos que la naturaleza eminentemente política de las intervenciones que se encargan de ligar criminalidad e inmigración que detentan inevitablemente los gobiernos neoliberales, se sustentan en la explícita identificación de situaciones de pobreza como un factor explicativo del delito, esto sin duda conlleva a la criminalización de los sectores carenciados. Dicho enfoque preventivo no solo afecta a los migrantes como grupo de forma directa sino que influye indirectamente en las representaciones de los inmigrantes de manera que sedimentan una imagen negativa en la sociedad receptora en tanto influye directamente en las representaciones de los inmigrantes acerca de la imagen que la sociedad receptora tiene de ellos; en otro orden construye inseguridades e inestabilidades propias de una “*sociedad de riesgo*” según Novick (2005). Lo cual se funde en una trama narrativa que tiende a “reforzar la visión alarmista que interpreta toda dinámica social a través de un tamiz de peligrosidad e incertidumbre generalizada”. (Novick et al., 2005: 95)

## **Consideraciones finales**

El abordaje de la problemática migratoria sin duda, constituye un fenómeno complejo y por ende no puede ser abordado como un mero desplazamiento humano. Consideramos en nuestra investigación, la dimensión política de la migración como eje fundamental de la dinámica que hace al tratamiento impulsado desde los Estados. Amén de ello, en términos

académicos, la tesis toma la migración como proceso social. Proceso que ha sido sometido al análisis para su inteligibilidad. Si bien es cierto que la tarea no resulta vasta, aun así hemos logrado arribar a una serie de conclusiones parciales, lo cual nos compromete a continuar la indagación en un futuro.

En primer lugar, asumimos que la construcción identitaria relacionada a la integración mercosureña tiene aquí dos sentidos que hay que discernir, del análisis surge una doble dimensión del concepto identidad, el cual ha permeado el recorrido de la investigación en su totalidad.

Por un lado, bajo la pretensión de una integración con un rostro social, los Estados que conforman el Mercosur han ensayado una serie de baterías institucionales orientadas a administrar los procesos migratorios. En ese derrotero, con la llegada del siglo XXI y la aparición de gobiernos progresistas se pusieron en marcha nuevas legislaciones construyendo al extranjero desde una perspectiva diferente, donde lo más destacable reside en la protección de los derechos humanos, poniendo de manifiesto en su alocución la igualdad y la universalidad del migrante respecto de los nacionales. Este cambio de percepción en relación al migrante, en general, y al latinoamericano, en particular; nos catapulta a considerar un tipo de identidad impulsada desde los Estados Partes que cambió el rumbo integracionista. Hablamos de una identidad institucional forjada en lazos que no se agotan en la integración desde lo económico. Entendemos que no existe aquí, una necesidad de determinar un concepto acabado de dicha identidad, en tanto no sería algo establecido y fijo, sino que lo concebimos como algo procesal, que se va tejiendo y construyendo de una forma no monolítica, determinado bajo la importancia de la proyección de “lo que queremos ser”. De hecho, esta dimensión volitiva es la que nos indica no sólo cómo se autoperciben los sujetos, sino cómo quieren “construirse a sí mismos”, que no es otra cosa que el objetivo fijado por los Estados mercosureños en el marco de los inicios del siglo XXI. (Caballero 2014: 855)

Ahora bien, ambivalentemente en otro plano observamos que esta identidad institucional encuentra sus límites o tiende a solaparse con la identidad fracturada que adquiere el sujeto migrante. En este sentido, vale preguntarse a qué llamamos identidad fracturada o en otros términos, cómo es que se construye esa identidad fracturada; que no surge sino de las fronteras que los Estados establecen a través de sus praxis políticas.

Entendemos al igual que Novick (2011), que asumir que el inmigrante es igual a un nacional es algo que aparece formalmente de manera contundente en la letra de las leyes migratorias establecidas por los Estados Partes. Observamos sin embargo que esa idea, se diluye en las representaciones sociales y la aplicación de políticas públicas donde el migrante por su condición y los requisitos que debe demostrar como sujeto “*regular*”, es empujado a una situación desigual para su desenvolvimiento como ser humano. Durante la investigación hemos analizado cómo las políticas públicas de los Estados receptores a través de sus requisitos excluyentes hacia el extranjero son las que operan consolidando desigualdades, no es una diferenciación que se consolida a partir del reconocimiento de la diferencia de los sujetos, por el contrario analizamos que funciona estableciendo límites entre “ellos” y “nosotros” donde el acceso a determinados derechos sociales determinan las fronteras que separan a los privilegiados de los más vulnerables y marginados.

Para hablar de una forma más acabada acerca de la “*identidad fracturada*” que se enrostra en la figura del sujeto migrante, se construye como consecuencia de la fragilidad y vulnerabilidad a la que están expuestos. Exposición que se materializa a partir de la inevitable jerarquización de su condición bajo la nómina de regularidad e irregularidad. Ciertamente, en términos de Tavernelli y Potilli (2013:6), “la nacionalidad es relevante en la definición de la pertenencia pero también marca el acceso (o no) a derechos ciudadanos. Esto impacta directamente en el migrante internacional modificando su estatus como sujeto de derechos en

un determinado lugar, pues pasa de ser ciudadano de un país a ser un extranjero o un ciudadano parcial de otro”.

Al mismo tiempo se encuentran con las fuertes limitaciones respecto a poder acceder a los sistemas de protección social vinculados a la salud, el empleo, la educación, la alimentación y la vivienda. Y por si con eso no bastara, están expuestos a la ideología de los sectores neoliberales, más bien conservadores; que cuando asumen los destinos del país receptor las normativas migratorias viran hacia un sesgo securitario acompañado de discursos que adoptan forma de ley, esa performatividad indudablemente se traduce en prácticas sociales y representaciones que conformarán la manera de exclusión más degradante en la relación de los nacionales hacia los extranjeros. Es pues, un silencio ensordecedor que des-socializa a un actor social al que se le obstruye su posibilidad de ser. Un sujeto que es invilizado, un sujeto sin acción.

Para ir concluyendo, interpretamos que a lo largo del periodo estudiado se ha dado un proceso de solapamiento de identidades. Donde las formas, materiales e inmateriales, que adquiere la exclusión hacia el migrante denota la tensión existente entre la voluntad de integración que intentan los Estados mediante la evolución de sus marcos normativos, y la palpable identidad fracturada que se advierte en el sujeto migrante cada vez que se le es denegado el acceso a cualquiera de los derechos sociales por la sola condición de ser migrante.

Sin duda, nos obliga a reflexionar sobre el ineludible rol del Estado y su labor a la hora de traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas, orientadas a acciones concretas donde el acceso a los derechos sea pleno y realmente la universalidad y la igualdad de vean reflejadas.

Será la voluntad, el consecuente apego y aplicación a los estándares de los Derechos Humanos por parte de los Estados lo que nos acercará a una idea de integración basada en



una ciudadanía mercosureña. En tanto no suceda asistiremos a un solapamiento de identidades, contradictorias por cierto, y a los vaivenes de los procesos políticos que marcarán el sesgo de la política migratoria según el signo ideológico de los gobernantes.

En última instancia, a fin de reparar en el objeto que hace a nuestra profesión, y en el afán de ensayar alguna posible recomendación al estado de contradicción existente en el seno de la universalidad e igualdad planteada en la mayoría de los marcos normativos de los Estados estudiados y la exclusión que opera hacia el universo de los migrantes en las políticas públicas; nos resulta imperante contemplar que un posible recurso a dicha problemática está relacionado con reducir y acordar en conjunto los requisitos de acceso, por ejemplo los años de residencia que se le demanda al titular del beneficio. No cabe duda, que significaría un gran paso en términos de ampliar realmente la universalidad y reducir la exclusión que sufren los extranjeros en situaciones de vulnerabilidad, al igual que contribuiría a mejorar el acceso a una vida digna de miles de personas que han llegado con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades.

## Bibliografía

ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2006), “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza: El aporte del enfoque de derechos”, en el Seminario Taller: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero.

ABRAMOVICH, V. (2012). “Derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Mercosur”, en Democracia y Derechos, Buenos Aires, Año 1, n° 1, pp. 6-14.

BOGADO BORDAZAR, L. (2020). Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional [tesis de Doctorado, Universidad Nacional de la Plata]. Repositorio Institucional de la UNLP. Disponible en:  
[https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/117520/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/117520/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

BOGADO BORDAZAR, L. (2021). Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional. Relaciones Internacionales, 30(60). Disponible en:  
<http://www.scielo.org.ar/pdf/relin/v30n60/1515-3371-relin-30-60-279.pdf>

CABALLERO SANTOS, S. (2014). *LA IDENTIDAD EN EL MERCOSUR: REGIONALISMO Y NACIONALISMO*. Distrito Federal, México.

CARRON, J. M (2008). “Migraciones internacionales intrarregionales en el cono sur de América Latina. El caso de Paraguay”. Taller Paraguay como objeto de las ciencias sociales, Posadas, Argentina.

CENA, R. B., (2014). Fronteras complejas: protección social e inmigración. Asignación universal por hijo para protección social e inmigración en Argentina. POLIS, Revista Latinoamericana, 13(38),419-449.[fecha de Consulta 14 de junio de 2024]. ISSN: 0717-6554. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30531773019>

CIDH (2014). Opinión Consultiva OC- 21/14. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/12/OC-21-Completa1.pdf>

DRAIBE, S. 1998. MERCOSUR: La Temática Social de la Integración desde la Perspectiva Institucional. CEFIR. Documentos. Disponible en: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt17/08draibe.htm>

DICONCA B. (Coordinadora) (2012) “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales” Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo. Disponible en: [https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/libromigrantes\\_versionweb\\_hb\\_1.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/libromigrantes_versionweb_hb_1.pdf)

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES (DGM). (2014). Migraciones de Paraguay y Corea suscribieron acuerdo de cooperación. Dirección General de Migraciones. Disponible en: [www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/migraciones-de-paraguay-y-corea-suscribieron-acuerdo-de-cooperacion](http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/migraciones-de-paraguay-y-corea-suscribieron-acuerdo-de-cooperacion)

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES (DGM). (2016). Debaten sobre niñez migrante y derechos humanos en importante taller regional. Dirección General de Migraciones. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/debaten-sobre-ninez-migrante-y-derechos-humanos-en-importante-taller-regional>

ETCHEGARAY, C. (2021) “Migraciones en el MERCOSUR. La protección de los derechos humanos de los migrantes en Argentina”. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales. Disponible en: [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/143035/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/143035/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

FELDMAN-BIANCO, B. (2011). Introducción. En B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M. I. Villa Martínez, La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías (págs. 15-27). Buenos Aires: CLACSO.

FERRER A. (2016) “El regreso del neoliberalismo”. Le Monde Diplomatique. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/el-regreso-del-neoliberalismo/>

GRAJALES, M. P. O. y GALLEGOS, J. R. (2021) “Disputa política y decisiones gubernamentales sobre migración: el giro a la derecha en Argentina, Brasil y Ecuador” Universidad Católica de Pereira. Código: CI-020-03. En revista Izquierdas, junio 2021. Disponible en: <https://www.izquierdas.cl/images/pdf/2021/n50/art33.pdf>

GONZÁLEZ, A. y TAVERNELLI, R. (2018). “Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino”. Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia, 2-1, 74-91. Disponible en: <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i1.49>

IPPDH (2011) Solicitud de opinión consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2011/04/dirdocumento2\\_espanol.pdf](https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2011/04/dirdocumento2_espanol.pdf)

IPPDH (2012) “La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes” Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/la-implementacion-de-los-acuerdos-del-merc-sur-relativos-a-la-proteccion-de-los-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes/>

IPPDH (2014) “Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes” Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/libre-circulacion-de-trabajadores-ciudadania-regional-y-derechos-humanos-de-migrantes/>

IPPDH (2015) “Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR” Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/10/Programa-de-Acciones-y-Actividades-consensuado-esp%C3%B1ol.pdf>

IPPDH (2015) Memoria institucional 2009-2014. Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/memoria-institucional-2009-2014/>

IPPDH (2016) “Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo” Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/migrantes-regionales-en-la-ciudad-de-san-pablo/>

IPPDH (2017) “Derechos humanos de personas migrantes- Manual regional” Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/derechos-humanos-de-personas-migrantes-manual-regional/>

IPPDH (2019) “Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR. El caso de las ciudades de la Triple Frontera” Disponible en: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/migracion-derechos-sociales-y-politicas-contrala-trata-de-personas-en-las-fronteras-del-mercosur/>

LA POLÍTICA ONLINE (2024) “Un diputado argentino pidió frenar "las migraciones pobres" y apuntó a la concentración de la riqueza en Paraguay” 05/03/2024. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/un-diputado-argentino-pidio-frenar-las-migraciones-pobres-y-apunto-a-la-concentracion-de-la-riqueza-en-paraguay/>

LÓPEZ, M. (2012) ¿Emigrados, inmigrantes, repatriados o retornados?: Un análisis de las leyes vigentes en materia migratoria (Nº 978/96 y Nº 3958) en Paraguay; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Ciencias Antropológicas; Revista Temas de Antropología y Migración; 4; 12-2012; 98-118.

LÓPEZ, M. y TABOADA, V. (2015). “Violencias: Reflexiones sobre sus diversas formas en Paraguay”. Paraguay. Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESP)- Sociodata (SD).

Lula Da Silva, L. (2003, 1 de enero). Discurso inaugural Presidencial en la Sesión Solemne de Posesión en el Congreso Nacional. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/12787/1/LaEsperanzaVenceAlMiedo.pdf>

MERA, G. y MARCOS, M (2015). “Migración, vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre el déficit habitacional de los migrantes limítrofes y del Perú”. *Ciencias Sociales*. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. En Prensa

MIRZA, C. y Otros (2012). La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual. Instituto Social del MERCOSUR. Paraguay.

MARTINO, A y MOREIRA, J. (2020). “A política migratória brasileira para venezuelanos: do ‘rótulo’ da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019)”. REMHU. Rev. Interdiscip. Mobil. Hum , 28(60), 151-166. Disponible en: <https://bit.ly/3yFNBrg>

MUSSO, J. A. (2019). Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur. Relaciones Internacionales, 28(57), 155–169. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23142766e076>

NICOLAO, J. (2011) Migraciones intrarregionales en sudamérica. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari53-2011-nicolao-migraciones-intrarregionales-sudamerica.pdf>

NOVICK Susana, Alejandro Hener, Pablo Dalle. (2005). El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Buenos Aires: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI.

NOVICK, S. (2011). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. En B. Feldman- Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M.I. Villa Martínez, La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías (págs. 111-146). Buenos Aires: CLACSO.

NOVICK, S. y otros (2012). Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos. Buenos Aires. Catálogos.

OBSERVATORIO SOBRE MIGRACIONES Y ASILO EN ARGENTINA “GABRIEL CHAUSOVSKY” (2021) Informe N°4 “Asignación Universal por hijo y familias migrantes”. Buenos Aires. Disponible en: <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Asignacion-Universal-por-Hijo-y-familias-migrantes.pdf>

OIM (2017) Informe migratorio sudamericano N°1/2017. Disponible en [https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/informe\\_tendencias\\_migratorias\\_america\\_del\\_sur\\_no1\\_2017\\_sp.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/informe_tendencias_migratorias_america_del_sur_no1_2017_sp.pdf)

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY. Anexo del Decreto n.º 4.483 de 2015 (27 de noviembre), por el cual se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay, Asunción: 2015. Disponible en: [https://www.migraciones.gov.py/application/files/8316/4115/7381/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_MIGRACIONES\\_DEL\\_PARAGUAY\\_DECRETO4483\\_59t0gut8.pdf](https://www.migraciones.gov.py/application/files/8316/4115/7381/POLITICA_NACIONAL_DE_MIGRACIONES_DEL_PARAGUAY_DECRETO4483_59t0gut8.pdf)

RAMIREZ J. (2016) “Hacia el Sur. La construcción de la Ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional”. Quito: CELAG. Disponible en: <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/3>

SANTI, S. (2020). La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración. Estudios De Derecho, 77(169), 213–242. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v77n169a09>

SANDOVAL, C. y SARIAN V. (2020) “Una aproximación al concepto de identidad política” Universidad Diego Portales. Santiago. Disponible en: [https://icsu.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/08/ICSO\\_DT62\\_Sandoval-Sarian.pdf](https://icsu.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/08/ICSO_DT62_Sandoval-Sarian.pdf)

TAVERNELLI, R. y CROSA POTILLI, J. (2013). “Ley migratoria y representaciones sociales sobre identidad nacional: una relación en tensión entre la igualdad ante la ley y las diferencias étnicas.” X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

URIARTE, O. (2007). “La política laboral de los gobiernos progresistas” Revista “NUEVA SOCIEDAD” No 211, septiembre-octubre de 2007. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-politica-laboral-de-los-gobiernos-progresistas/>

VILLA, M. M., & DOMENECH, E. (Noviembre de 2012). Clase Módulo 3: las políticas públicas migratorias como construcción social. Apuntes teórico-metodológicos para su lectura y análisis. CLACSO.

VIOR, EDUARDO J. (2015) “Fundamentaciones pragmáticas y teóricas de la ciudadanía sudamericana”. En: Humberto Podetti (coord.), La construcción de la ciudadanía suramericana y latinoamericana en el mundo multipolar del siglo XXI. IIIas. Jornadas Académicas Alberto Methol Ferré. Buenos Aires.

WEXELL SEVERO L. (2021) “Las cuatro etapas del MERCOSUR entre 1991 y 2021” Revista ALLA ITE Territorio y cultura en América. Universidad Nacional de Lanús. Disponible en: <https://revistaallaite.unla.edu.ar/95/las-cuatro-etapas-del-mercosur-entre-1991-y-2021>

## Fuentes normativas

### Argentina

Ley 25.871 (2004) “Ley de migraciones”. 20/01/2004. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

Decreto reglamentario 616/2010 (2010) “Migraciones. Ley 25.871- Reglamentación” 03/05/2010. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-616-2010-167004>

DNU 446/2011 (2011) “Asignaciones familiares. Asignación por embarazo- Modificación de la ley 24714. 18/04/2011. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-446-2011-181250>

DNU 840/2020 (2020) “Régimen de asignaciones familiares. Ley 24714- Modificación”. 04/11/2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-840-2020-343905>

DNU 70/2017 (2017) “Migraciones. Ley 25.871- Modificación” 31/01/2017. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=271245>

Resolución 393/2009 (2009) [ANSES] “Asignación universal por hijo para protección social- Reglamentación” 18/11/2009. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-393-2009-161339/texto>

Ley 6116/2019 (2019) [JUJUY] “De creación del sistema provincial de seguro de salud para personas extranjeras” 13/02/2019. Disponible en:



<https://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=139879>

Decreto 488/2000 (2000) [MISIONES] “Salud pública. Sistema solidario de salud. Implementación en todos los establecimientos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública. Derogación de los decs. 2348/94, 1195/96 y 1050/97.” 24/05/2000. Disponible en: <https://e-legis-ar.msal.gov.ar/hdocs/legisalud/migration/html/9963.html>

## **Brasil**

Constitución Política de la República Federativa del Brasil (1988) 5/10/1988. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Ley 6.815/1980 (1980) “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração” 22/08/1980. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16815.htm#:~:text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm#:~:text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981.)

Ley 13.445/2017 (2017) “ Institui a Lei de Migração” 24/05/2017. Disponible en: <https://www.sela.org/media/3221640/lei-13-445-de-24-de-maio-de-2017.pdf>

Decreto 9199/2017 (2017) “Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração” 20/11/2017 Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm)

## **Uruguay**

Ley 18.227/2008 (2008) “Nuevo sistema de asignaciones familiares a menores en situación de vulnerabilidad” 9/01/2008. Disponible en: [https://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227\\_asignaciones\\_familiares\\_reglamentacion.pdf](https://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227_asignaciones_familiares_reglamentacion.pdf)

Ley 18.250/2008 (2008) “Ley de migraciones” 17/01/2008. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

Ley 19.682/2018 (2018) “Aprobación de normas para el reconocimiento y protección al apátrida” 07/11/2018. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19682-2018/16>

Decreto 356/018 (2018) “Reglamentación del artículo 30 de la ley 18.250, ley de migraciones” 09/11/2018. Disponible en:

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/356-2018/1>

Decreto 394/009 (2009) “Reglamentación de la Ley 18.250. Ley de migraciones” 02/09/2009. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009>

Resolución 576/016 (2016) “Homologase el "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay", aprobado por la Junta Nacional de Migración.” 19/09/2016. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/576-2016>

## **Paraguay**

Ley 978/96 (1996) “Ley de migraciones” 08/11/1996 Disponible en:

[https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Paraguay.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf)

Decreto 4483/15 (2015) “Por el cual se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay” 27/11/2015. Disponible en:

[https://www.migraciones.gov.py/application/files/8316/4115/7381/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_MIGRACIONES\\_DEL\\_PARAGUAY\\_DECRETO4483\\_59t0gut8.pdf](https://www.migraciones.gov.py/application/files/8316/4115/7381/POLITICA_NACIONAL_DE_MIGRACIONES_DEL_PARAGUAY_DECRETO4483_59t0gut8.pdf)