

75-76

julio 2013 - junio 2014



estudios
migratorios
latinoamericanos

estudios migratorios latinoamericanos

AÑO 27/28

JULIO 2013 - JUNIO 2014

NUMERO 75-76

ARTÍCULOS

- 3 De emigrantes a enfermos mentales. Historias de la emigración transoceánica italiana
AUGUSTA MOLINARI
- 23 Las remesas en los noventa: del auge a la crisis
FERNANDO HERRERA LIMA
- 49 El retorno en contextos de migración forzada: entre la fuerza del terruño y la fragilidad del regreso
MARTA VILLA
- 73 Salud, confort y tranquilidad. Los jubilados estadounidenses en México en la segunda mitad del siglo XX
MÓNICA PALMA MORA
- 95 Inmigración judía de habla húngara en Uruguay (1920-1957)
SILVIA FACAL
- 135 La figura del refugio en el contexto sudamericano: el proceso de integración regional del Mercosur
JANNET CLAVIJO-JUAN CARLOS SABOGAL

177 Gitanos en la Patagonia. El asentamiento rrom en la ciudad de Neuquén
ROLANDO BEL

203 Botellas al mar, mensajes para náufragos. Vida y obra de un inmigrante
vasco
JON ANDER RAMOS MARTÍNEZ-MARCELINO IRIANNI
ZALAKAIN

CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

229 Elda González Martínez y Asunción Merino Hernando, De ida, vuelta
y doble vuelta. Nuevas perspectivas sobre emigrantes, inmigrantes y
retornados en España y América
JOSÉ ANTONIO VIDAL

232 Francisco Torres, La inserción de los migrantes. Luces y sombras de un
proceso
BRENDA MATOSSIAN

LA FIGURA DEL REFUGIO EN EL CONTEXTO SUDAMERICANO: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR.

Janneth Clavijo

Juan Carlos Sabogal

Resumen

En este artículo se discute el modo en que son concebidos y clasificados los procesos migratorios internacionales y los propios migrantes en el proceso de integración del Mercosur, a partir del abordaje de diferentes instrumentos que se han adoptado respecto de la movilidad humana, en particular de la figura del *refugio*, dentro de este bloque. Se procura dilucidar las formas en que las definiciones y categorías contenidas en esas medidas se articulan con lineamientos propuestos en otros ámbitos, especialmente en el del ACNUR, y a su vez el modo en que se relacionan o tensionan con el proceso de construcción de una ciudadanía comunitaria en esta instancia regional.

Para ello se tratan algunas cuestiones generales en torno al surgimiento de la figura del refugio en el contexto global y latinoamericano, especialmente la tensión entre migrante económico y refugiado. Luego se analiza el tema migratorio en el Mercosur, en particular los dilemas que genera la categoría de refugio, a partir del abordaje de dos aspectos centrales: la "armonización" de instrumentos y prácticas internacionales, regionales y locales y el proceso de institucionalización, con sus implicancias en la construcción de la libre circulación y la ciudadanía comunitaria.

Se optó por un abordaje metodológico cualitativo, basado en el análisis de documentos y declaraciones surgidas de este proceso de integración, y de actores regionales e internacionales vinculados a la temática.

Palabras claves: Refugio. Integración Regional. Migración Internacional. Ciudadanía comunitaria. Mercosur.

Abstract

In this article, we discuss how are conceived and are classified the international migration processes, and migrants in the process Mercosur integration. We have based on different instruments and policies that have been adopted concerning of human mobility, inside the Mercosur, particularly about the category of refugee. We are interested in to elucidate the ways in which the definitions and categories contained in those policies are articulated with guidelines proposed in other scopes, especially in the UNHCR, and the form in which these categories are linked or are tensioned at the process of constructing a community citizenship in this regional space.

At first, we deal with some general issues around the emergence of the category of refugee, in Latin American and the global context, especially the differentiation between economic migrant and refugee. Then, we analyze the migration issue in Mercosur, particularly the dilemmas that generates the category of refugee, reviewing two main aspects: the "harmonization" of instruments and international, regional and local practices, and the process of institutionalization, with its implications for the construction of free movement, and community citizenship.

We opted for a qualitative methodological approach, based on the analysis of documents and declarations emanating from this integration process, and regional and international actors linked to the issue.

Keywords: Refugee. Regional Integration. International Migration. Citizenship. Mercosur.

Introducción

Los intentos por consolidar polos regionales como una estrategia competitiva internacional en distintos campos se fundamentaron, entre otras dinámicas, en el establecimiento de relaciones coloniales en primera instancia, en acuerdos para la defensa y la seguridad durante los periodos de guerras, y posteriormente en la idea de la integración para brindar *estabilidad* a varios países durante las etapas de crisis, mediante el fortalecimiento de intercambios comerciales y políticos. Estas instancias de integración han atravesado procesos de tensiones y consensos, marcados a su vez por las asimetrías en las relaciones de poder de los diferentes actores que influyen en el sistema internacional. Así, se han ido configurando nuevas formas de organización política que han permitido a los Estados inscribirse en espacios de negociaciones, en busca del fortalecimiento de las economías regionales y de la obtención de apoyo y estabilidad en el plano internacional. Considerando la creciente articulación entre los ámbitos internacionales, regionales y nacionales, desde la década de 1990 las migraciones han ocupado un lugar relevante en la agenda global. De este modo, encontramos diversos actores sociales, más allá de la competencia exclusiva de los Estados, que disputan las formas de concebir e intervenir en los procesos migratorios (Domenech, 2007:71).

En el ámbito latinoamericano también se han producido cambios en el tratamiento de las migraciones internacionales y en la manera en que se han venido construyendo las políticas migratorias. Estos cambios se evidencian en un aumento de la adopción de medidas en instancias bilaterales y multilaterales, principalmente desarrolladas en espacios como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). En ese marco, se observa que las perspectivas y lineamientos promovidos por organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) guardan una estrecha relación con el establecimiento de áreas prioritarias y de planes de acción dirigidos a la cuestión migratoria emanados de esos procesos regionales. En este sentido, el abordaje predominante se fundamenta en la perspectiva de la gobernabilidad y la gestión de las migraciones, legitimada mediante la idea de la migración “ordenada” como “aporte” y “contribución”, y en la necesidad de abordar las migraciones desde consensos bi y multilaterales (Domenech, 2007). En este punto, es válido preguntarse quiénes son en el escenario actual aquellos que “califican” para migrar de manera “ordenada”, interrogante escasamente problematizado por los actores que promueven este enfoque (Magliano y Clavijo, 2011:154).

En este marco, y para la discusión que hemos decidido abordar, retomaremos algunos ejes que consideramos centrales para comprender la construcción de la figura del *refugiado* en los discursos institucionales regionales, a partir del mismo proceso de regionalización y de la configuración de la idea de “ciudadanía comunitaria”. Consideramos la movilidad humana como un fenómeno complejo que envuelve múltiples dimensiones, frente al cual se han generado diferentes categorías clasificatorias, con implicancias tanto en el tratamiento que adoptan los Estados y actores involucrados como en la vida misma de los sujetos migrantes. En ese sentido, nos proponemos discutir el modo en que son concebidos y clasificados los procesos migratorios internacionales y los y las migrantes desde el abordaje de diferentes instrumentos que se han adoptado respecto de la movilidad humana, en particular de la figura del *refugio*, en el proceso de integración del Mercosur (la Convención y el Protocolo del Estatuto de los Refugiados, documentos del ACNUR, declaraciones y acuerdos elaborados en Latinoamérica y en el ámbito regional del Mercosur, entre otros). De esta manera, buscamos dilucidar las formas en que las definiciones y categorías contenidas en dichas medidas se articulan con lineamientos propuestos en otros ámbitos, y a su vez el modo en que se relacionan o tensionan con el proceso de construcción de una ciudadanía comunitaria en esa instancia regional. Para ello partimos de la formulación de algunas preguntas que orientan nuestra reflexión, pero que no la agotan: ¿cómo se concibe y qué implica la categoría de refugio en el proceso de integración regional del Mercosur?; ¿cómo se articulan las formas de pensar y clasificar la movilidad humana con la idea de ciudadanía comunitaria?

Para la indagación optamos por una metodología cualitativa, enfocada en el análisis de diversos documentos, lo que ha implicado centrarnos en el plano discursivo del proceso de configuración de las clasificaciones en las políticas sobre el tema. Sin embargo, también es relevante considerar la dimensión de agencia de los sujetos, que aunque no sea un foco en el desarrollo de este trabajo, es una cuestión fundamental para comprender en términos más amplios el fenómeno del refugio.

Sobre la base de esta propuesta, planteamos en un primer momento algunas cuestiones generales en torno al surgimiento de la figura del refugio en el contexto global y latinoamericano, y la forma en que se han ido construyendo algunas definiciones e instrumentos sobre el tema, ocupándonos en especial de la tensión

esgrimida entre *migrante económico* y *refugiado*. En un segundo momento nos adentramos en el análisis específico del Mercosur, considerando su articulación con otros escenarios y marcos de acción. Así, abordamos el eje de la ciudadanía y su vinculación con la movilidad humana, como marco desde el cual ir desplegando las líneas temáticas sobre la base de las cuales se ha abordado la cuestión del refugio en este proceso de integración. Por último presentamos algunas reflexiones finales, recapitulando puntos centrales de la discusión.

Algunos elementos sobre la génesis del refugio y su construcción como categoría diferenciada

En este apartado haremos referencia a algunas cuestiones neurales en torno al surgimiento y la configuración del campo del refugio, tanto en su dimensión social como jurídica, haciendo referencia a algunos contextos, organismos e instrumentos vinculados con la temática que de modo general nos permiten historizar el proceso de construcción de la categoría del refugio y comprender la forma en que ha sido planteada su especificidad. En este recorrido hacemos hincapié en el ámbito latinoamericano, y en los siguientes apartados nos adentramos en el proceso del Mercosur.

Para pensar la génesis de la figura del refugiado consideramos relevante remitirnos a los periodos entre guerras, cuando las categorías de *apátrida* y *refugiado* fueron perfilándose a partir de la reconfiguración del escenario europeo y la consolidación de nuevos Estados-nación, en particular en Europa del Este. En relación a ese pasaje histórico, Arendt (1951) se refiere a la visibilización de la presencia de apátridas y refugiados: “las guerras civiles que surgieron y se desarrollaron a lo largo de veinte años de inquieta paz (...) se vieron seguidas de migraciones de grupos que (...) no fueron bien recibidos en parte alguna (...) una vez que abandonaron su Estado se tornaron apátridas; una vez que se vieron privados de sus derechos humanos carecieron de derechos y se convirtieron en la escoria de la Tierra” (Arendt, [1951] 1998:225). En línea con lo anterior, y a partir de las condiciones que adquieren estos movimientos de personas, considerados en ese periodo como minorías dentro de los territorios nacionales, la autora realiza un análisis que nos revela inquietudes y supone aportes importantes en torno a la forma en que se relacionan y reconfiguran las nociones de nación, Estado y ciudadanía, y el modo en que ellas se articulan con la población en un determinado territorio.

En esa línea, Arendt hace alusión a la llegada de los refugiados y apátridas como un gran choque para el mundo europeo, entre otras cosas porque muchas de estas poblaciones, en tanto minorías, no encontraban en esa reconfiguración de Estados-nación su lugar de pertenencia y de protección de sus derechos. Además, porque “era imposible desembarazarse de ellos o transformarles en nacionales del país en el que se habían refugiado. (...) todo el mundo estuvo de acuerdo en que sólo existían dos maneras de resolver el problema: repatriación o nacionalización” (Arendt, [1951] 1998:235). En cuanto a la repatriación, se hizo evidente que no era una medida “funcional”, ya que el apátrida era un hombre sin Estado, en cierto sentido una “anomalía en el sistema legal” organizado en torno a nacionales en un marco estatal. Por otro lado, la nacionalización tampoco fue la respuesta, primero porque la demanda era significativa y las administraciones nacionales no daban abasto, había incluso restricciones en los derechos civiles para las personas nacionalizadas, y en segundo lugar, porque generó nuevas medidas para desnacionalizar a las personas que ya habían sido nacionalizadas y tenían el mismo origen que los solicitantes de asilo; además, las personas nacionalizadas fueron frecuentemente asimiladas al estatus de los extranjeros “corrientes” (Arendt, 1998:239). Más aún, “los refugiados representaban minorías extranjeras separadas que frecuentemente no se preocupaban de ser nacionalizadas” (Arendt, [1951] 1998:236).

Así, en un mundo estructurado en Estados-nación, los apátridas y refugiados se revelan como una figura “al margen de la ley”, sin Estado que garantice sus derechos, cuando “en todos los demás casos los Estados modernos tendían a proteger a sus ciudadanos más allá de sus propias fronteras y a garantizarles, por medio de tratados recíprocos, el que siguieran sometidos a las leyes de su país” (Arendt, [1951] 1998:235). De este modo, la situación de apátridas y refugiados parece contradictoria, en tanto buscan la protección por parte del Estado de destino y no por parte del Estado de origen, bajo la categoría de nacionales. Es decir, en el caso del refugio, si bien los sujetos no han perdido su nacionalidad, no obtienen garantías para sus derechos por su posesión, porque el Estado de origen no cumple con esta función. A su vez, otra de las cuestiones que plantea la autora es que, si bien el tema de las migraciones forzadas estuvo presente a lo largo de la historia de la humanidad, lo que aparece como novedoso en este caso es la imposibilidad de encontrar un nuevo lugar, no por razones de espacio sino de “organización política”, más aún, que “[n]adie había sido consciente de que la Humanidad (...) había alcanzado una fase en la que todo el que era arrojado de una de estas

comunidades estrechamente organizadas, se hallaba al mismo tiempo arrojado de la familia de naciones” (Arendt, [1951] 1998:245). Por eso, explica la autora, “[l]os apátridas y las minorías (...) se vieron forzados a vivir, o bien bajo la ley de excepción de los tratados para las minorías, (...) o bajo la condición de una absoluta ilegalidad”. En cierto sentido, las políticas orientadas al refugio siguen funcionando como en su momento los tratados para las minorías en los periodos entre guerras en Europa, en tanto no ofrecen “necesariamente una protección, sino que podían servir también como un instrumento para singularizar a ciertos grupos con objeto de expulsarlos eventualmente” (Arendt, [1951] 1998:226).

Guardando las distancias entre los diferentes contextos históricos y geográficos (europeo y latinoamericano), los análisis de Arendt nos permiten preguntarnos sobre los modos en que algunas poblaciones, en tanto nonacionales, son excluidas del ámbito político y de ciertos derechos. Al ser clasificadas en determinadas categorías como refugiados, apátridas, migrantes temporales, víctimas, entre otras, se habilitan determinados modos de intervención y de *estar* en el país de destino. De esta forma, aunque existen varios instrumentos para la protección de los refugiados, tanto el reconocimiento del estatuto como la garantía de los derechos que de esta categoría se derivan están condicionados a una decisión y evaluación estatal. Otro rasgo importante a considerar son los factores tanto internos como externos involucrados en los flujos de refugiados en cada contexto; en este sentido, si bien la presencia de organismos internacionales tomó un lugar relevante desde los periodos entre guerras, también sus acciones implicaron tensiones. Por un lado, persistía la resistencia de los Estados para evitar la “usurpación” de su soberanía, y por el otro, la desconfianza de las personas hacia un apoyo que no fuera provisto desde las instituciones de su Estado de origen, como parte de sus derechos como nacionales. La estatalidad entonces se revela como la institución central para la garantía de los derechos, no así la humanidad. Los derechos ciudadanos aparecen como la encarnación de los derechos del hombre, sin embargo: “Los Derechos del Hombre, supuestamente inalienables, demostraron ser inaplicables —incluso en países cuyas Constituciones estaban basadas en ellos— allí donde había personas que no parecían ser ciudadanas de un Estado soberano” (Arendt, [1951] 1998:245).

Por otra parte, una cuestión fundamental en este campo de análisis es el surgimiento de la definición jurídica del refugiado durante el periodo de postguerra, a partir de la creación de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuyo mandato en ese momento era el de “proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al *problema de los refugiados*, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales” (Naciones Unidas, 1950, énfasis propio). Sobre esa base, se hace explícito que los refugiados eran considerados *un problema para los Estados*, y su protección internacional se planteó como el eje de la intervención del ACNUR, cuya finalidad se orientaba a la repatriación o la asimilación por parte de los Estados nacionales. Con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967, se establece la definición del refugiado en el sistema internacional, brindándole mayor legitimidad al accionar del ACNUR. En dichas normativas se define al refugiado como una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (ACNUR, 1951).

Los conflictos inter e intraestatales posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron los escenarios en los cuales se produjeron en gran medida movimientos de refugiados, y a la vez los espacios en los que se desarrolló la intervención del ACNUR. En ese sentido, lo ocurrido en África en los años sesenta y setenta del siglo pasado con los procesos de descolonización (en Argelia, el África subsahariana, entre otros) y la conformación de nuevos Estados en Asia (como Bangladesh) implicaron intervenciones de esta organización en “la asistencia humanitaria internacional”, garantizada por su pertenencia al sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, se amplió la definición de refugiado a finales de la década de 1960, con la Convención sobre los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana, en la que se establece que: “El término ‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad” (Unión Africana, 1969).

La definición que se estipula en este instrumento configura una nueva mirada sobre los refugiados, articulada a la que se había propuesto en la Convención de 1951, pero a la vez teniendo en cuenta otros factores, como la consideración como refugiados de aquellas personas que vean en riesgo su vida por acontecimientos que perturben el orden público. Así mismo, en los años ochenta, “con el estallido de la crisis de refugiados en todo el planeta” (ACNUR, 2000b:117). En el contexto de la denominada Guerra Fría, varios fueron los conflictos que generaron el desplazamiento de personas a través de las fronteras a escala global. Según el ACNUR, en esta década los tres principales movimientos se asociaban al Cuerno de África (etíopes), Afganistán (afganos) y Centroamérica (nicaragüenses). El organismo tuvo presencia en todos estos conflictos, principalmente mediante la administración de los campos de refugiados (ACNUR, 2000b:117).

Durante las últimas décadas del siglo XX, los procesos migratorios tanto intra como extraregionales en América Latina han puesto en evidencia nuevas configuraciones sociales y económicas, surgidas como efecto de dinámicas globales y locales. De este modo, desde la década de 1970 se generaron amplias corrientes migratorias hacia países del norte, a la par que se incrementaban las migraciones sur-sur, vinculadas entre otros factores a los efectos de la *cuestión social* en el contexto latinoamericano: el incremento de la desigualdad y la exclusión, que condicionaron las políticas públicas dirigidas hacia los ciudadanos y precarizaron la calidad de vida de sus habitantes. Estos fenómenos, vinculados a la complejidad del acceso al mercado del trabajo y a la insuficiente protección social del Estado, configuraron en cierta medida los desplazamientos de sus ciudadanos a otros países.

En materia de refugio, algunos trabajos que aluden al escenario latinoamericano mencionan como antecedentes ciertos instrumentos referidos al asilo diplomático, entre ellos, las convenciones de Caracas (1928), Montevideo (1933) y La Habana (1954), normativas principalmente relacionadas con persecuciones políticas de carácter individual. Cabe aclarar que la figura del asilo ha supuesto tensiones entre los gobiernos involucrados, ya que el reconocimiento como asilado implica, de cierto modo, una lectura sobre cuestiones de la política interna del país de origen. Otro de los puntos que es preciso considerar, más allá de la práctica, es que el asilo era entendido como una “protección temporal”, hasta que las condiciones en el país de origen permitieran el retorno con pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos asilados (Castillo, 1995:592).

En la década de 1970, con varios países de América Latina atravesando situaciones de dictadura, muchos ciudadanos de origen argentino, chileno y uruguayo buscaron otros países para proteger sus vidas. En la década siguiente, los fenómenos de violencia centrados esta vez principalmente en Centroamérica desplazaron una gran cantidad de población. Actualmente, el conflicto interno armado colombiano ha sido uno de los factores más relevantes en la migración forzada regional¹. Desde la perspectiva del ACNUR se señala que una característica del modo en que se ha construido el tratamiento del tema del refugio en esta región es la presencia de “un mercado dualismo, merced al establecimiento de una separación clara y tajante entre el ‘asilo’ y el ‘refugio’ en tanto figuras independientes entre las que casi no existe punto de contacto” (ACNUR, 2004a:31). En el contexto latinoamericano, la figura del asilo parece haberse promovido desde fines del siglo XIX, y se ha empleado asociada a la idea de asilo político y religioso, que generaba tres posibles respuestas de los Estados a las solicitudes presentadas por los sujetos (temporal, provisional y permanente), y que estaban asociadas a los posibles plazos temporales para residir en el país de destino.

La diferencia entre asilo y refugio en los tratados internacionales puede ser explicada de este modo: “Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida solicita ser reconocida como refugiado busca, a través de su solicitud, conseguir que el Estado en el cual presenta tal solicitud le brinde su protección, por ejemplo, permitiéndole permanecer en su territorio. Esta protección se conoce como asilo territorial. Por otro lado, las reglas de trato que los refugiados deben recibir, es decir, los derechos y deberes específicos asociados a quienes tienen la condición de refugiado, es lo que se llama estatuto de refugiado” (Martínez, 2012:23). Teniendo en consideración lo anterior, el estatuto del refugiado sería entonces el procedimiento aplicado por los Estados para otorgar la condición de asilo, enmarcado en el derecho internacional de los refugiados.

Además de la adhesión a la normativa internacional, los instrumentos en materia de refugio adoptados en América Latina se enmarcan en la Declaración de Cartagena de 1984, que sustenta instrumentos posteriores como la Declaración de San José de 1994 y el Plan de Acción de México de 2004, fundado en las

¹ De acuerdo a estadísticas del ACNUR para 2007, 552.000 colombianos se encontraban refugiados o en una situación similar alrededor del planeta (ACNUR, 2007a:15) Sin embargo, las cifras recientes calculan 396.635 personas (ACNUR, 2013). Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la cifra de desplazados internos en Colombia entre 1985 y 2010 alcanzaba las 5.195.620 personas (CODHES, 2011).

denominadas “soluciones duraderas”, materializadas en programas como Ciudades Solidarias, Fronteras Solidarias y en la estrategia de Reasentamiento. Estos programas se han promovido nuevamente desde la Declaración de Brasilia de 2010, en la que se hace énfasis en la aplicación del Plan de México, el respeto por el principio de no devolución, la adopción de mecanismos para abordar nuevas situaciones de desplazamiento que no son contempladas en la Convención de 1951, y en línea con lo que se plantea en *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos* del ACNUR, en relación a “la importancia de considerar los distintos perfiles de las personas que participan en los movimientos migratorios para responder a las necesidades específicas de protección de los refugiados, de las personas víctimas de trata, de los niños no acompañados o separados y de los migrantes que han sido objeto de violencia” (ACNUR, 2010:2). De los instrumentos mencionados, cabe retomar la extensión del concepto de refugiado que se realiza en la Declaración de Cartagena, reconociendo las características de la región y poniendo el acento en la situación de los países centroamericanos en ese momento. Así, se establece que “la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (ACNUR, 1984:3).

Ahora bien, podemos decir que la figura del refugio se fue construyendo a partir de la diferenciación en primer lugar de la llamada migración *económica*, y en segundo lugar de otras categorías acuñadas en el marco de las denominadas migraciones *forzadas*, y a su vez marcada por la condición de temporalidad y asociada al refugiado como sujeto demandante de protección. Desde su definición formal y los lineamientos del ACNUR, la figura del refugio parece haberse construido desligada del ámbito migratorio, es decir, se planteó bajo una especificidad que la diferencia de las categorías migratorias asociadas principalmente a la dimensión económica. En este sentido, quienes teorizan sobre las migraciones internacionales en muchas ocasiones excluyen el tema del *movimiento de refugiados* del campo de los estudios migratorios², debido a que generalmente la migración es vista como un fenómeno económico, un proceso generado desde respuestas individuales inducidas por el capitalismo, un proceso moldeado por las fuerzas sociales y económicas que en sí mismas exhiben cierto grado de regularidad. En contraste, el refugio implicaría flujos sin control (*unruly*), “resultado de eventos como conflictos civiles, cambios abruptos de régimen, decisiones gubernamentales arbitrarias o guerras internacionales, todos estos generalmente considerados como hechos singulares e impredecibles. (...) estos eventos son manifestaciones de tendencias políticas que tienen más probabilidades de emerger en algunas partes del mundo que en otras” (Zolberg, 1983:25). De esta manera, los refugiados aparecen en los instrumentos internacionales sobre el tema desvinculados del marco de los procesos migratorios, desarticulados a la vez de las dimensiones políticas y económicas involucradas en todos los procesos de movilidad humana. Sin embargo, dadas las condiciones socio-políticas en las que se ven envueltos quienes se desplazan desde los países del *Sur*, las dinámicas migratorias hacen muy difícil la posibilidad de diferenciar entre un *migrante económico*, quien migraría en busca de trabajo, y un refugiado (Zolberg, 1983).

En el contexto contemporáneo, el refugio también se constituye como una categoría que es diferenciada de otras en el campo de las *migraciones forzadas*³; esta separación se evidencia, por ejemplo, en relación a los desplazados internos. En tal sentido, la distinción entre refugio y desplazamiento es construida a partir del cruce de las fronteras nacionales. Es así como un mismo proceso migratorio implica responsabilidades diferentes en la consideración de las estrategias de protección y/o garantía de derechos cuando ocurre en el marco de las dinámicas interestatales. En ese contexto, algunos estudios cuestionan la idea de desvincular los procesos de migración forzada del cruce de la frontera nacional, en tanto que al permanecer en el territorio nacional la categoría que se aplica a los migrantes es la del desplazamiento interno, mientras que al traspasar la frontera son considerados solicitantes de asilo o refugiados. Así, por un lado, aparecen como

² En el marco de los procesos de movilidad humana, los análisis sobre las *migraciones forzadas*, y en particular el refugio como parte de estos procesos, se han desarrollado desde enfoques diversos. Algunas perspectivas ubican en posición similar a migrantes y refugiados en su relación con los mercados, las políticas restrictivas de los Estados y las causas estructurales (Black, 1991). Otras centran el análisis en las motivaciones individuales y las condiciones estructurales (Richmond, 1993). Y algunas relacionan características históricas, estructurales, globales y críticas, en tanto teorías que se vinculan a un proyecto de cambio social (Zolberg, 1983).

³ Entre las categorías del campo de las migraciones forzadas encontramos a los desplazados internos, los solicitantes de asilo, los apátridas y los refugiados.

desarticulados momentos de lo que puede ser un mismo proceso, bajo categorías que no son autoimpuestas por los sujetos y que muchas veces son homogenizantes, y por otro lado, se advierte la prevalencia de la mirada estatal en la construcción de las categorías. A su vez, “dentro de procesos y prácticas sociopolíticas y culturales más amplias, como el nacionalismo y racismo, los derechos humanos, la ciudadanía y las identidades culturales (...) la misma distinción entre desplazado interno y refugiado nos devuelve al papel del Estado-Nación en la formación y transformaciones del ‘refugiado’ o ‘desplazado’ como un hecho discursivo porque, sin la construcción de una nación y unas fronteras nacionales claramente delimitadas, la distinción entre estas dos modalidades de migración forzada carecería de sentido” (Riaño, 2008:18). Sumado a ello, un punto central a la hora de pensar las fronteras desde las clasificaciones de los procesos de movilidad y los sujetos migrantes es la condición de inestabilidad de la categoría del solicitante de asilo, dado que encierra tanto a los sujetos que serán reconocidos como refugiados, a quienes se les otorga cierto permiso de residencia por cuestiones humanitarias, y a los que se les rechazará la petición, en cuyo caso pueden pasar a ser migrantes irregulares y “quedarán bajo la jurisdicción de las normas de inmigración del país receptor” (Gil Araujo, 2000:19). Entre los elementos centrales en esta arista del tema se encuentran tanto los criterios para evaluar los *temores fundados* causales del desplazamiento como el carácter involuntario o voluntario de los movimientos migratorios, ya que de acuerdo a la forma en que se defina esta condición de voluntariedad se restringe el acceso al estatuto del refugio.

El refugiado, definido como sujeto de protección, parece ser uno de los ejes de intervención que se ha consolidado desde la creación del ACNUR, cuestión que se podría asociar a una dimensión relacionada con la *temporalidad* existente en el proceso de refugio, articulada a las denominadas “soluciones duraderas”. No obstante, es posible observar un giro retórico desde la figura de los *refugiados como problema para los Estados*, que emerge en el mandato del ACNUR previo a la Convención de 1951, hacia la idea de *la solución de los problemas de los refugiados y su protección*, que se sostiene en la actualidad. En tal dirección, hoy en día el ACNUR “tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver *los problemas de los refugiados* en todo el mundo” (ACNUR, 2014, énfasis propio). El organismo concibe al refugiado como una persona que pierde su “red de seguridad”, ya que su “propio” Estado no garantiza sus derechos humanos básicos ni las condiciones que salvaguarden su seguridad física. En ese sentido, y sobre la base de la Convención de 1951, el ACNUR asume como principal mandato la *protección* internacional de los refugiados (ACNUR, 2014). En este punto también es importante hacer hincapié en la condición de temporalidad implicada en la construcción de la categoría de refugio, planteada como una transitoriedad permanente, que depende de la evaluación por parte de las instituciones correspondientes en el país de destino, y de la mirada sobre las condiciones que justifican el desplazamiento *forzado* en la sociedad de origen. Esta condición genera una ambivalencia constante entre la permanencia, el retorno y la vigencia de la justificación para residir en el país de destino, siendo la repatriación la solución ideal desde la perspectiva institucional⁴; en palabras del ACNUR: “Fomentar en sus países de origen condiciones que conduzcan a la solución ideal de la repatriación voluntaria y ayuden a prevenir futuros problemas de refugiados” (ACNUR, 2006).

En este sentido, el Plan de Acción de México, como instrumento neural del tratamiento de los refugiados en la región, plantea la “protección internacional” a través de “las soluciones duraderas”. En este contexto, es importante señalar que tanto los conceptos de cooperación y solidaridad como el de “buenas prácticas” adquieren una centralidad en el discurso, en el que se reitera el énfasis en “la existencia de flujos migratorios mixtos, dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados que requieren un tratamiento específico con las debidas salvaguardas legales que garanticen su identificación y acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado” (ACNUR, 2004b:3). El Plan de México identifica como áreas prioritarias, entre otras, “el fortalecimiento del marco normativo, la consolidación de los mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado, el fortalecimiento de las redes nacionales y regionales de protección y de los mecanismos nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, y la consolidación de un programa latinoamericano de promoción del derecho internacional de los refugiados” (ACNUR, 2014), áreas que volvieron a ser planteadas recientemente en el marco de las consultas subregionales del proceso conmemorativo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados “Cartagena+30”, llevadas a cabo en 2014.

Como veremos a continuación, las diferentes definiciones y perspectivas surgidas desde el ámbito de injerencia del ACNUR se han ido filtrando en la región latinoamericana a través de los denominados

⁴ Debe destacarse que la repatriación aparece como un instrumento prioritario tanto en la Convención como en las distintas declaraciones y acuerdos.

procesos de armonización y regionalización, evidenciando la vinculación y articulación de algunos de los discursos de los organismos interestatales y el ámbito regional del Mercosur.

La figura del refugiado en el Mercosur: dilemas para la ciudadanía comunitaria

En este apartado abordaremos en primer lugar el proceso mediante el cual el eje del proyecto de integración regional del Mercosur ha transitado desde la figura de una unión aduanera a la de la ciudadanía comunitaria. Para ello intentaremos dar cuenta de algunos aspectos relacionados con el tema migratorio y la ciudadanía en el ámbito del Mercosur, y específicamente en torno a los dilemas que genera la categoría de refugio. Para dar cuenta de esta relación, profundizaremos en dos aspectos que a nuestro modo de ver son centrales en este marco: la denominada “armonización” de instrumentos y prácticas entre el plano internacional, regional y local estatal, por un lado, y el proceso de institucionalización, con sus implicancias en relación a la construcción de una libre circulación y de la *ciudadanía comunitaria del Mercosur*, por el otro. El debate de estas cuestiones nos permitirá dar cuenta de algunas formas en las que se ha construido la figura del refugio en el ámbito regional del Mercosur.

En el contexto sudamericano, el proceso de integración regional del Mercosur se propone como un intento de “integración” y búsqueda de “estabilidad” en la región, a partir del estrechamiento de vínculos tanto económicos como políticos. Está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia. Actualmente los Estados asociados son Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam. Se instituyó en 1991 con el establecimiento del *Tratado de Asunción*, un acuerdo de reciprocidad entre los Estados. Posteriormente, con la firma del *Protocolo de Ouro Preto*, en 1994, entró en vigencia con personalidad jurídica internacional y se implementó la política comercial, apuntando a la consolidación de una unión aduanera. Como proceso de integración, el Mercosur priorizó desde sus inicios los temas económicos y los acuerdos comerciales.

De acuerdo con algunos autores, pueden demarcarse dos etapas en el tratamiento de la cuestión migratoria dentro de este proceso de integración, una comprendida entre los primeros años de constitución del bloque hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado, asociada a la creación de un mercado regional, y la segunda a partir del inicio del nuevo milenio, en la que el tema adquiere mayor visibilidad; esta etapa se vincula a su vez con la idea de propender a un “*giro hacia lo social* en el desarrollo del Mercosur” (Romano, 2009:258, énfasis propio).

En ese contexto de transformación del Mercosur, la relación entre la cuestión migratoria y la idea de ciudadanía comunitaria ha adquirido mayor centralidad. Simultáneamente, la temática del refugio ha revelado cierta visibilidad, aunque en gran medida desligada de esos dos ejes (migración y ciudadanía). En este marco, consideramos relevante observar en primer lugar algunos aspectos vinculados al modo en que se han abordado las migraciones en articulación con la construcción de la ciudadanía, para indagar en segundo lugar cómo se tensiona este proceso con las formas en las que se ha planteado el tema del refugio dentro del bloque regional, lo que de algún modo nos permitirá poner en evidencia ciertos ejes sobre la base de los cuales se construye la figura del refugiado, y a su vez ahondar en las particularidades que expresan los instrumentos adoptados sobre el tema en este bloque de integración.

Así, los acuerdos y la normativa referidos a los procesos migratorios generados en el Mercosur han estado orientados al mercado laboral y la circulación de mano de obra, la residencia, la protección de los derechos laborales, a ciertos aspectos del campo educativo y a problemáticas que se consideran vinculadas a las migraciones, como la trata y el tráfico de personas. La Declaración 48/2000, denominada Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados partes del Mercosur, establece que en el proceso de integración y cooperación es fundamental legislar en torno al libre tránsito y la estadía de los ciudadanos. Inicialmente se estipulan periodos de 90 días, prorrogables a 180 días sin necesidad de visado. La condición central radica en que la contratación laboral debe producirse en el país de origen del migrante. Sin embargo: “Cada Estado Parte podrá suspender total o parcialmente la ejecución del presente Acuerdo por razones de seguridad o de orden público” (Mercosur, 2000a: artículo 7). Esta cláusula de excepción plantea el margen de discrecionalidad que cada Estado tiene para atender o no al Acuerdo, y por lo tanto pone en evidencia en cierto modo una medida de carácter restrictivo y a su vez el lugar de los migrantes como trabajadores.

Por otra parte, la idea de ciudadanía que aparece como eje de los últimos instrumentos elaborados desde el Mercosur, en los denominados procesos de segunda generación, conducidos con la intención de mostrar una transformación sustantiva de la dinámica comercial, implicó considerar discursivamente la presencia de sujetos diversos que *circulaban* por el ámbito regional. En ese sentido, los postulados sobre la “libre circulación de personas” se tornan centrales: “puede observarse que gran parte de las normas, en sus considerandos, enuncian la libre circulación como un objetivo fundamental para la integración regional, y sin embargo en sus contenidos aparecen de manera muy clara elementos que apuntan a la restricción de los movimientos migratorios, como en el caso del control fronterizo” (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2010:61). Algunos autores plantean que, en el marco del proceso de integración, la libre circulación favorece la concreción de la ciudadanía comunitaria, y se puede ver como una noción que apunta al desarrollo y el fortalecimiento de un espacio común que “contiene ciertos compromisos que propician la conformación de una idea de ciudadanía comunitaria por encima de cualquier otra circunstancia. No obstante, pensar realmente en un objetivo de libre circulación regional implica cambiar la perspectiva burocrática administrativa y eminentemente restrictiva de las políticas migratorias” (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2010:60,61).

Otros instrumentos a considerar a la hora de analizar las políticas de migración internacional del Mercosur son el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, firmado en 1997; el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, del año 2002, firmado en el marco de las Reuniones de Ministros de Interior del Mercosur (RMI), y el Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de ciudadanos del Mercosur, firmado en Brasilia también en 2002. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur alude fundamentalmente a la posibilidad de que los aportes previsionales producidos por un trabajador al sistema de seguridad social se acumulen y coticen en cualquiera de los países que adhieren. El Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, en tanto, considera que una persona con nacionalidad de uno de los Estados parte del Mercosur puede residir en otro Estado parte obteniendo una residencia legal en este último país, considerando como criterio esencial para otorgarla la posesión de la nacionalidad de uno de los países del bloque. Este Acuerdo contempla también el derecho a la reunificación familiar, a la igualdad de trato, a transferir remesas y los derechos de los hijos de los migrantes. En línea con lo anterior, se plantea la posibilidad de realizar los trámites de residencia en el país de destino (Mercosur, 2010:19-20). Por otra parte, el Acuerdo de Residencia para los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile establece el trato igualitario que se deberá brindar a todos los ciudadanos que obtengan la residencia y tengan su origen en los Estados firmantes del Acuerdo. En este sentido, se propone garantizar, entre otras cuestiones, la igualdad de derechos civiles, la reunificación familiar, el trato igualitario con los nacionales, el compromiso en materia previsional, el derecho a transferir remesas y los derechos de los hijos de los migrantes.

Por su parte, en su Declaración 64/2010, mediante el denominado Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, el Consejo del Mercosur plantea un viraje en relación al Acuerdo sobre exención de visas del 2000, por lo menos en el plano de la voluntad política, y en el marco del denominado proceso de integración de segunda generación. Es así como se afirma que la ciudadanía de los Estados parte del Mercosur constituye el eje del “Mercosur Social”, nueva etapa del proceso de integración, enmarcada en el desarrollo sustentable, la justicia y la inclusión social. En esta dirección de la ciudadanía se propone consolidar una serie de derechos fundamentales y beneficios, entre los cuales se destacan: “Implementación de una política de libre circulación de personas en la región. Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur. Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación” (Mercosur, 2010: artículo 2).

De acuerdo a lo anterior, se advierte que los postulados que se exponen en el ámbito del Mercosur imprimen nuevos lineamientos que, al menos en el nivel argumentativo, parecen resaltar derechos fundamentales. Sin embargo, esta propuesta se encuentra aún en el plano de la intención política, y su operatividad está a la espera de un largo proceso de institucionalización efectiva. Por lo pronto, el Mercosur sigue asumiendo el carácter restrictivo y selectivo estipulado en el Acuerdo sobre Exención de Visas, y desde allí configurando la idea de la movilidad humana asociada a los migrantes concebidos como aportes, y en este sentido, considerados de manera prioritaria desde la perspectiva de la reciprocidad, en términos de lo que pueden “ofrecer”, y no desde una lógica de derechos. En esta dirección se revela una tensión entre la posibilidad amplia de la movilidad humana y el control de los movimientos poblacionales, como parte de los elementos constitutivos de la soberanía estatal (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2010: 60,61).

La categoría de refugio plantea algunos dilemas dentro del marco de construcción de la ciudadanía comunitaria: en primer lugar, desde la perspectiva de la protección humanitaria vinculada a la solidaridad, y en línea con la lógica del acuerdo de Cartagena de 1984, los sujetos solicitantes de asilo y refugiados plantean la necesidad de *diferenciarlos* discursivamente de los procesos de restricción migratoria que actualmente se implementan en diversos continentes. Pero a su vez la mirada en que se inscriben no se correspondería con la lógica de sujetos de derechos que involucra la ciudadanía concedida por los Estados. Entonces, son sujetos que representan no solo la presencia *no-nacional*, sino que para ellos el reconocimiento de derechos remite principalmente las actuaciones de protección de los Estados, de tal modo que pensar el estatuto del refugio permite advertir la fragilidad de los ordenamientos jurídicos que presumen discursivamente la inclusión y el acceso a los derechos.

En esta línea argumentativa parece pertinente considerar las ideas de otro de los autores que nos permite indagar acerca de la conceptualización del refugio. Se trata de Agamben (1996), quien explica que la posibilidad del acceso y la garantía de los derechos de los sujetos en tanto hombres⁵ es equiparada a la tutela que puedan ejercer sobre ellos las instituciones estatales. Así, pareciese que hombre quedara asimilado a ciudadano, en tanto “[l]os derechos se atribuyen al hombre (o emanan de él) tan sólo en la medida en que éste es el fundamento del concepto de ciudadano, fundamento destinado a disiparse directamente en este último (es más: nunca tiene que salir a la luz como tal)” (Agamben, 1996:2). Los refugiados representan una crisis en ese binomio, pues quedan desprovistos de derechos “ciudadanos” y lo único que conservan es su condición humana. En síntesis: “En el sistema de la Nación-Estado los llamados derechos sagrados e inalienables del hombre aparecen desprovistos de toda tutela y realidad precisamente en el momento en que no es posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado” (Agamben, 1996:1).

Sin embargo, actualmente se postula una proyección enunciativa de la asociación entre ciudadanía y refugio, a través de la idea de “[m]ultiplicar esfuerzos para garantizar el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales, eliminando obstáculos para su ejercicio, a efecto de promover la integración local (legal, socioeconómica y cultural) de los refugiados”. Este posicionamiento es una novedad regional, y en esa dirección se enmarcaría el giro retórico hacia un enfoque de derechos que venimos planteando. Específicamente, se asume que es necesario “[p]ropiciar el desarrollo de posibles soluciones alternativas basadas en los marcos migratorios del Mercosur. (...) Utilizar los procesos regionales existentes (...) tendientes a la construcción del concepto de ciudadanía regional, como marco jurídico para establecer opciones migratorias de las que podrían favorecerse los refugiados regionales como los de otras partes del mundo” (Mercosur, 2014a).

No obstante esta nueva proyección normativa del escenario regional, la mirada sobre la categoría del refugio sigue girando en torno a una lógica en la que los sujetos de las políticas son construidos como dignos de asistencia y protección. Si asumimos que el eje central que permite el ejercicio de la ciudadanía, según lo que emana de los distintos instrumentos, se liga a los flujos de migrantes *trabajadores/productivos*, los flujos de refugiados tensionarían los supuestos democráticos en los que se inscriben las constituciones de los Estados en la región y la misma institucionalidad del Mercosur. En este sentido, como veremos, la creciente relevancia que ha adquirido el uso de categorías como la de flujos mixtos propicia la aglutinación de una diversidad de sujetos, que en la mayoría de los casos son ubicados en los márgenes de esa noción de ciudadanía. Esto se suma a la mirada unidimensional del migrante como trabajador (Stang, 2009), establecida como supuesto para la “libre circulación”, que también recae en aquellos sujetos que demandan protección. Es decir, como venimos sosteniendo, la libre circulación en el contexto actual del Mercosur es pensada en la medida en que los Estados consideren a los migrantes como capital humano.

La interpelación que realizan los sujetos migrantes y los denominados refugiados al sistema internacional plantea nuevos retos. El paso de un argumento económico de integración hacia una lógica democrática y de derechos humanos, es decir, hacia una integración de segunda generación, tanto política como cultural y social, supone una dislocación de los razonamientos en torno a los sujetos de la integración, y allí el papel de la movilidad humana está adquiriendo cada vez más un rol central. Vinculado a ello, podemos decir que los instrumentos desplegados en el ámbito del Mercosur en torno al refugio han centrado la discusión en ciertas particularidades que se mencionan de forma reiterada en los llamados procesos de *armonización* de las definiciones relativas a esta figura, centrados en la articulación normativa de los distintos instrumentos internacionales, regionales y locales; en la implementación de *soluciones duraderas*, que garanticen el principio de no devolución y el acceso al debido proceso; la solidaridad, como un compromiso de

⁵ Es pertinente aclarar que Agamben utiliza la categoría hombres, para hacer referencia a seres humanos.

responsabilidad compartida de los Estados; la tensión entre seguridad y derechos humanos, y la protección en el marco de flujos mixtos.

En este escenario de construcción de esos procesos de *armonización* que se van configurando en el marco de las relaciones del Mercosur, en el año 2000 se plantearon algunas cuestiones en torno a los solicitantes de asilo y los refugiados mediante la Declaración de Río de Janeiro sobre la institución del refugio, adoptada en el marco de la VIII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (RIM). En primer lugar, la definición del estatuto de refugio que se delineó allí se arraiga en el paradigma de la protección internacional, y en consonancia con la Convención de 1951 y con la Declaración de Cartagena, asumiendo a los refugiados como “individuos perseguidos por motivos de raza, nacionalidad, religión, grupo social, opinión política o víctima de violación grave y generalizada de los derechos humanos” (Mercosur, 2000b), y partiendo de la idea del refugio como una categoría diferenciada, en especial de la llamada migración *económica*. Así, se reconoce “que las personas que escapan de situaciones de persecución y conflicto constituyen una categoría diferente de aquellos que emigran por razones de índole económica o personal” (Mercosur, 2000b). Otro puntos centrales que se señalan en la Declaración de Río se relacionan en primer lugar con la necesidad de establecer las normativas que regulan el tema en los diferentes Estados y de implementar procesos de *armonización* entre estas, de modo que “es del todo conveniente que los Estados (...) posean una norma jurídica específica sobre refugio, con disposiciones tendientes a establecer procedimientos armónicos sobre la materia”. En segundo lugar, en cumplimiento del principio de no devolución, se acuerda no aplicar medidas de retorno forzado a personas que han sido reconocidas como refugiados por otros Estados miembros del bloque: “Los Estados Parte y Asociados no aplicarán, a quien haya sido reconocido como refugiado por otro Estado Parte o Asociado, medidas de retorno forzado al país donde su vida, libertad o integridad física están amenazadas (...) de conformidad con la normativa internacional que rige sobre la materia” (Mercosur, 2000b).

Por otra parte, el documento titulado Declaración de Cartagena en el Mercosur, Bolivia y Chile, del 2004, retomando los postulados de la Declaración de Cartagena de 1984, reitera la necesidad de *coordinación* y *armonización* de los sistemas de protección humanitaria, “al tiempo de ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo, (...) la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en frontera), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados y principio imperativo del derecho internacional” (Mercosur, 2004). Estas consideraciones siguen estando presentes en instrumentos posteriores del bloque regional sobre el tema. En este marco, también se adopta la extensión de la definición para el estatus de refugio propuesta en la Declaración de Cartagena; de ese modo, para “los procedimientos de determinación individual de la condición de refugiado, los países del Mercosur aplican la definición ampliada a toda persona sin distinciones fundadas en su nacionalidad u origen. Ello pone de relieve que (...) la definición ampliada es aplicada a cualquier persona del mundo (no sólo a latinoamericanos) aun sin existir una situación de afluencia masiva de refugiados”. Se agrega que, guardando las diferencias con el contexto europeo, “[e]ventualmente, en el contexto latinoamericano, podría pensarse en la *protección temporal* de personas necesitadas de protección que no puedan ser reconocidas como refugiados en los términos de la Convención de 1951 o la Declaración de Cartagena” (Mercosur, 2004b).

Las denominadas *soluciones duraderas* aparecen también como un rasgo central en el tratamiento del tema, en particular a través de la repatriación voluntaria y la integración local, punto que abre algunas discusiones en torno a la *responsabilidad compartida* entre los Estados. En este marco, los Estados parte explican que: “Aunque la repatriación voluntaria es la solución óptima a la situación de los refugiados, (...) hasta tanto estén dadas las condiciones que posibiliten la repatriación, podría pensarse en la posibilidad de alcanzar un acuerdo de libre residencia para refugiados, (...) similar al adoptado para nacionales del Mercosur. Esta solución multiplicaría las posibilidades de integración local del refugiado, a la vez que, significaría un *reparto* más equitativo de la responsabilidad en el contexto de una afluencia masiva” (Mercosur, 2004, énfasis propio). De cierto modo, esto ubicaría de manera similar a migrantes y refugiados, sin embargo, implica pensar varias cuestiones, entre ellas: ¿cómo se consolidaría un marco institucional supranacional que pueda operativizar esa propuesta?, ¿y cuáles serían los criterios de “reparto” en relación a los intereses estatales y a la autonomía de los sujetos para su movilidad y permanencia en el espacio regional? En cierta medida se plantea una ambigüedad, dado que tanto el estatuto del refugio como la garantía del ejercicio de derechos aún están atados a la potestad estatal.

La otra cuestión a la que queremos hacer referencia tiene relación con los marcos institucionales del Mercosur y la forma en la que se entrelazan con la discrecionalidad de los Estados. En la Declaración de

Cartagena en el Mercosur, por ejemplo, uno de los puntos a los que se hace alusión, y que también se menciona en otros documentos, es la situación de los desplazados internos, frente a la cual se reitera la potestad estatal tanto en su territorio como en relación a las garantías para sus nacionales. Sin embargo, se plantea a modo de sugerencia una política común para atender a las personas en esta condición. En este documento se expresa que “la responsabilidad primaria de atender a las personas desplazadas compete al Estado, puesto que son sus nacionales y se encuentran en su propio territorio. Como contrapartida, las posibilidades de los demás Estados para hacer frente a las necesidades de asistencia y protección de las personas desplazadas pueden ser extremadamente limitadas. En razón de ello, podría discutirse la posibilidad de adoptar, para hipótesis de conflicto, una política común tendiente a posibilitar la asistencia y protección de personas desplazadas internas” (Mercosur, 2004). Estas consideraciones se relacionan con lo que mencionábamos con anterioridad, sobre la diferencia entre el refugiado y el desplazado interno, y de cierta forma ponen en evidencia las limitaciones del sistema de protección regional frente a la primacía de la estructura estatal.

Las decisiones tomadas dentro de los marcos estatales marcan el horizonte de las actuaciones del Mercosur. En tal sentido, se podría decir que se establece un giro hacia la *solidaridad* como estrategia de compromiso regional. La Declaración de principios del Mercosur sobre protección internacional de los refugiados (Declaración de Fortaleza), de 2012, alude al desarrollo de mecanismos de cooperación y coordinación sobre el tema para el fortalecimiento institucional, como también a la capacitación y sensibilización de los funcionarios. Se observa la extensión de criterios como la no devolución, deportación o expulsión de refugiados a todos los Estados parte cuando ha sido reconocido el estatuto por alguno de los Estados del bloque, como se había planteado ya en la Declaración de Río del 2000, agregando que para los refugiados es deseable, como mínimo, el reconocimiento de los mismos derechos que cualquier extranjero. En consonancia con los lineamientos del ACNUR, en esta Declaración se señala el reconocimiento de las diferencias que se establecen en función del enfoque de edad, género y diversidad (EGD), y se alude al fortalecimiento de las soluciones duraderas a partir de la creación de un “programa regional de reasentamiento de refugiados” (Mercosur, 2012a).

Si bien el tema de los derechos humanos y los compromisos morales de los Estados han estado presentes en varios documentos marco sobre el tema, en los últimos años su centralidad ha sido contundente. Así se lo enuncia en la Declaración de Fortaleza, agregando que América Latina es un “espacio privilegiado de solidaridad y protección humanitaria”⁶. Este giro discursivo hacia el refugio entendido desde el plano de la solidaridad parece performar un posicionamiento tutelar en el cual los sujetos, percibidos fundamentalmente desde la perspectiva de víctimas —como es el caso de las víctimas de trata de personas, otra categoría incluida en la migración mixta—, son considerados sujetos *vulnerables*, lo que invisibiliza en muchas ocasiones su capacidad de agencia.

También en 2012, en la XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercosur, se elaboró el documento denominado “Construyendo Nuestra Integración”, redactado por la Comisión de Migración y Refugio de la XV Cumbre del Mercosur Social, en el que se plantean intereses compartidos en torno a “nuevos ejes”. Acá, el tema del refugio aparece también asociado a la dimensión ambiental, exigiéndose “a los Estados miembros del Mercosur/Unasur el reconocimiento de los/as migrantes y refugiados/as ambientales, creando un protocolo para las personas que hoy en día deben migrar por razones ambientales (catástrofes naturales, desplazamientos forzados por desertificación de las tierras a manos de las grandes multinacionales, etc. etc.)” (Mercosur, 2012b). Este posicionamiento está relacionado con la presencia creciente de refugiados ambientales, fundamentalmente haitianos, con posterioridad a la catástrofe vivida en ese país en 2010.

Como instrumento más reciente, que sintetiza el recorrido seguido por los instrumentos anteriores, surge en el marco del proceso conmemorativo del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena la primera consulta subregional del Mercosur, denominada Cartagena+30, en la que se establecen algunas conclusiones y recomendaciones para contribuir a la formulación y posterior adopción de un “Plan de Acción regional para el período 2015-2024” (Mercosur, 2014a)⁷. En materia institucional, los documentos que resultaron de

⁶ La Declaración de principios del Mercosur se articula con los principios estipulados por el ACNUR y el Plan de Acción México 2004. Debe resaltarse que todos los países miembros y dos de los asociados, exceptuando a Colombia, firmaron este acuerdo.

⁷ En la relatoría del evento se detallan algunos asistentes y observadores presentes en Cartagena+30 : “La consulta subregional, organizada por el Gobierno de Argentina y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), contó con la participación de todos los Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela) y cinco de los Estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), así como de Costa Rica, en su calidad de Presidente pro tempore de CELAC, y México (...). Los Gobiernos de Estados Unidos de América, Noruega y

esta consulta regional expresan los lineamientos prioritarios que se establecen actualmente sobre el tema, algunos de los cuales se han estado planteando en los últimos años en diversos instrumentos. Es justamente en el marco de la reunión del Foro Especializado Migratorio (FEM)⁸, en 2013, donde se mencionó que en el espacio de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur se venía planteando la negociación de un instrumento que busca “acordar reglas comunes para la determinación del Estado responsable del examen de la solicitudes de refugio que se presenten en la región” (Mercosur, 2013a). En consonancia con lo anterior, se formalizó la Reunión de las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONAREs), convalidando las primeras reuniones realizadas desde 2012, instancia desde la cual se pretende consolidar la “discusión de políticas e intercambio de buenas prácticas en materia de protección internacional de refugiados entre los Estados participantes en el ámbito del Mercosur (...), con el objetivo de buscar la armonización de normas, procedimientos y políticas públicas” (Mercosur, 2014a). Estos avances en materia institucional desplazarían de alguna manera los límites estatales en el tema del refugio, sin embargo, también implicarían la homogenización de criterios de evaluación y asistencia, proceso que estaría marcado por las relaciones de poder dentro del bloque y la incidencia de perspectivas y acciones de organismos como el ACNUR.

Habría que decir también que en la búsqueda por “incrementar la cooperación bilateral y regional” en pro del fortalecimiento de la consolidación de los “sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado a través de la efectiva aplicación de los altos estándares de debido proceso legal”, si bien se sostiene la definición de la Convención, se propone simultáneamente una “interpretación progresiva de la definición de refugiado para responder a las necesidades de protección de personas desplazadas víctimas de nuevas formas de violencia en la región”, como el “desplazamiento transfronterizo por el cambio climático y los desastres naturales; fenómeno crecientemente reconocido como unos de los desafíos para la próxima década que requiere atención y estudio” (Mercosur, 2014a). En ese marco, se revela la consideración de alternativas temporales o permanentes para los refugiados, articuladas a las “soluciones duraderas” y a las acciones de regularización migratoria ofrecidas por los Estados. De este modo, “resulta oportuno considerar otras alternativas temporales o permanentes ofrecidas por los esquemas de migración comunes de la región sudamericana. Estas alternativas pueden resultar aplicables en ausencia de opciones para la integración local de los refugiados en el país de acogida o bien como medida de solidaridad para compartir la carga de un país receptor de un gran número de refugiados, convirtiéndose así en un mecanismo regional de responsabilidad compartida”. En ese sentido, también la naturalización se plantea como una herramienta clave en la integración; así, se insiste en “brindar mayores facilidades para la naturalización de aquellos refugiados que desean optar por esta solución” (Mercosur, 2014a).

Una cuestión central que cabe señalar es que más allá de los espacios de diálogo y discusión conjuntos propuestos por las distintas instancias, como los instrumentos recientemente formulados, no existe un reconocimiento del estatuto del refugio a nivel regional, es decir, no existe aún *un refugiado comunitario del Mercosur*, ya que tanto la evaluación de la solicitud como el acceso a la protección y la asistencia están anclados aún a los marcos estatales; por lo tanto, la idea de la ampliación y el acceso efectivo a la protección humanitaria se ubica en el plano de la solidaridad y la voluntad política de los Estados. La falta de solidez de la estructura institucional y de un marco vinculante en las relaciones entre los países de la región puede implicar en el mediano plazo grandes dificultades para la implementación de la denominada protección de derechos de los refugiados a nivel regional.

Implicancias y ambigüedades en la clasificación de los sujetos refugiados

Según lo que venimos argumentando a lo largo del texto, en este apartado nos interesa continuar la indagación en torno a las formas en las que son concebidos los sujetos refugiados en el ámbito del Mercosur relacionadas con los modos en los que se establecen las clasificaciones sobre los procesos de movilidad, retomando algunos aspectos que nos permiten plantear tensiones y situaciones ambiguas, y que de alguna manera inciden en los denominados marcos de “protección” de los refugiados. En primer lugar, consideramos algunas cuestiones en relación a la migración intra y extraregional, que genera sujetos

Suecia, así como la Unión Europea, (...) en calidad de observadores. Igualmente, participaron los siguientes organismos internacionales: OIM, UNICEF, CEPAL, ACNUDH y el PNUD. (...) Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de la región sudamericana” (Mercosur, 2014b).

⁸ El Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM) surge en el 2003 en el marco de la XIV Reunión de Ministros del Interior, y entre sus funciones se destacan el análisis y el desarrollo de proyectos de acuerdos y normas en materia migratoria que regirán para los países del bloque (Mercosur, 2011).

diferenciados a partir de los límites de la ciudadanía comunitaria marcados por el ámbito regional; en ese sentido, los refugiados de los Estados parte y asociados merecerían una atención diferenciada de la que recibirían los nacionales de países extra Mercosur. En segundo lugar, abordaremos el tema de los refugiados como sujetos de desarrollo, cuestión de reciente discusión, dado el énfasis puesto en su concepción como dignos de asistencia y protección. Y en tercer lugar reflexionaremos acerca de los refugiados en el marco de la noción de flujos mixtos, lo que coincide con las aproximaciones regionales atravesadas por la dimensión de la seguridad en el abordaje del tema.

Una de las cuestiones a contemplar sobre el campo del refugio, que también se hace explícita en el Mercosur, es la importancia otorgada a *cuidar* el estatuto del refugiado, es decir, que la solicitud del refugio responda a la necesidad de protección y no se convierta en una vía para la regularización migratoria, teniendo en cuenta además el principio de no devolución para los solicitantes de asilo y refugiados. Se manifiesta entonces “[l]a importancia de contar con políticas de migración no restrictivas que contemplen alternativas para la regularización migratoria como instrumentos para evitar la presentación de solicitudes que no tengan relación con la definición de refugiados” (Mercosur, 2012a). En este sentido juega un papel neural la nacionalidad de los solicitantes de asilo, en tanto nacionales de un Estado parte o asociado o de los países *extra* Mercosur. En este punto se ponen varios elementos en tensión: por un lado, lo que implica el lugar de origen del solicitante de asilo o refugiado en relación a la regularización de la residencia en los países del bloque, teniendo en cuenta que los acuerdos y mecanismos adoptados al respecto en el Mercosur desplazan en cierto modo las fronteras nacionales al marco regional, y abren caminos diferenciados para el tratamiento de los procesos migratorios intra y extraregionales. En consecuencia, para algunos sujetos su permanencia en el país de destino puede estar ligada tanto al periodo de evaluación de su solicitud de asilo como al reconocimiento del estatuto de refugiado. Otro aspecto a considerar es la masividad de los flujos y la posibilidad de desarrollar mecanismos de protección, frente a lo que se han planteado iniciativas que buscan contener los flujos en los países de origen a partir de la ayuda humanitaria⁹. En este sentido se ha expresado recientemente, en las conclusiones de Cartagena+30, que es necesario “[p]romover el reconocimiento de la extraterritorialidad de la condición de refugiado a los efectos de la no devolución, y utilizar los marcos regionales ya existentes, tales como el Acuerdo sobre residencia para nacionales del Mercosur, para posibilitar la residencia de las personas refugiadas, que son igualmente *nacionales* del Mercosur, y considerar la aplicación de estos beneficios migratorios a otros refugiados reconocidos en la región” (Mercosur, 2014a, énfasis propio). En este sentido, se plantean dos cuestiones importantes que podrían implicar cambios futuros en las dinámicas de concesión del estatuto: la primera, garantizar la definición de refugiado para los sujetos de países fuera del Mercosur, a través de su “extraterritorialidad”, y en segundo lugar, fomentar la regularización de la residencia de sujetos de Estados miembros del Mercosur.

Ahora bien, si observamos algunos flujos enmarcados en las denominadas *migraciones forzadas*, el caso haitiano, vinculado a las condiciones de desigualdad socioeconómica y a la crisis ambiental desencadenada con el terremoto de 2010, se ha destacado en la región y ha llevado a establecer criterios para la intervención en un fenómeno considerado extraregional. Según Thomaz (2013), si bien es cierto que existía el acuerdo de Cartagena, que permitía considerar diversos tipos de flujos migratorios, la firma de este acuerdo era discrecional para los Estados de la región. Por ejemplo, el Estado de Brasil consideró complejo el otorgamiento de asilo a los migrantes haitianos, por la dificultad que tenían de “demostrar la amenaza contra sus vidas, su seguridad o su libertad” (Thomaz, 2013:36). Esta cuestión, que resultó problemática, fue resuelta con un “visado humanitario” para las personas originarias de ese país. Posteriormente se realizó un proceso de regularización para 4.000 haitianos, pero muchos de ellos se quedaron en una situación dilemática en zonas de frontera al momento del cierre del proceso de regularización (Thomaz, 2013). Se constata entonces la ambigüedad de las definiciones sobre lo que implicaría ser “un refugiado”, y con ello el reconocimiento fundado solamente en la voluntad política de los Estados de asumir o no cierto estatuto, como también una mirada particular de los diferentes contextos.

Simultáneamente, una de las migraciones extraregionales que en los últimos años ha incrementado sus solicitudes de refugio es la senegalesa. Zubrzycki (2011) señala el incremento paulatino de solicitudes entre

⁹ Para el caso europeo, Gil Araujo (2011) pone en evidencia la cristalización de un régimen fronterizo comunitario mediante controles a distancia, es decir, a través de la externalización de los controles en terceros países: “Externalización a través de la prevención —como las ayudas y transferencias económicas, los sistemas de alerta temprana, la ayuda humanitaria o la creación de zonas seguras en las proximidades de los conflictos— o de la desviación —como los conceptos de Tercer País Seguro o País de Origen Seguro—”. Este control a distancia no solamente vincula a las administraciones estatales, también a actores privados, locales, a las empresas de transporte, organismos internacionales y supranacionales, entre otros (Gil Araujo, 2011:25).

2001 y 2005: en ese periodo pidieron refugio 126 senegaleses en Argentina, de los cuales 38 obtuvieron el estatuto. Y entre 2006 y 2008 hubo 645 solicitudes de refugio, de las cuales solo se reconocieron 2. Los mismos registros revelan que la mayoría de los migrantes senegaleses que entraron a la Argentina desde Brasil lo hicieron entre 2005 y 2008. Siguiendo a la misma autora, sus motivaciones para migrar hacia Sudamérica se relacionan con las dinámicas y medidas adoptadas en otros contextos, como el incremento de las políticas restrictivas europeas y las “facilidades” de los ciudadanos de origen senegalés para obtener un visado en Brasil.

En relación con este flujo migratorio de senegaleses, Mc Callum (2012), a través de sus resultados de investigación desde una perspectiva etnográfica, sugiere que los discursos sobre la figura del refugio están constituyendo *regímenes de verdad*, en el sentido de que los agentes que determinan quiénes son o no refugiados, a través de procesos subjetivos y de criterios “objetivos” para descifrar las realidades de los países de origen, construyen un “refugiado hiperreal”. Es decir que a través de la construcción de estereotipos se consolidan criterios de autenticidad (Briones, 1998) o imperativos de refugio (Mc Callum, 2012). El dilema de los “fundados temores” implica construir una narrativa y una imagen que *coincida* con lo esperado por los entes que regulan el estatuto. Por otro lado, la limitación del otorgamiento del refugio a los senegaleses en los últimos años se vincula con una mirada sobre los sujetos asociada a la categoría de *migración económica*, que se expresa en la política de regularización asumida en 2012 por el Estado argentino, lo que de algún modo contrasta con lo ocurrido en Brasil con los haitianos, mediante la asignación de residencias transitorias y “humanitarias” a los sujetos refugiados sobre la base de la clasificación estatal. En síntesis, las desigualdades en las dinámicas internacionales, así como los límites entre lo intra y lo extraregional, son cuestiones fundamentales para comprender la figura del refugio, y el modo en que los Estados validan las hipótesis del conflicto, determinantes de la posibilidad del otorgamiento del estatuto del refugio a sujetos de diferentes orígenes nacionales.

La diferenciación entre refugiados y migrantes *económicos* ha sido un eje a la hora de definir el tema, no obstante, en algunos instrumentos parecen entrecruzarse estas categorías. Si bien en el caso de los sujetos refugiados el énfasis está puesto en la protección humanitaria, a partir de algunas declaraciones realizadas desde el ACNUR en el 2007 observamos que también se reconoce una necesidad de sostener una relación entre migración forzada y desarrollo, y en esta línea se ubica a los refugiados como sujetos contribuyentes en el lugar de destino y en el de origen. Se sostiene que “es necesario que la comunidad internacional reconozca los importantes vínculos existentes entre la migración forzada y los procesos de desarrollo” (ACNUR, 2007b:1). Este vínculo también se pone de relieve en el Mercosur, al mencionar en las declaraciones la necesidad de “[r]econocer la contribución de los refugiados para las sociedades de acogida” (Mercosur, 2012a). Aunque nuevamente se plantean diferencias en torno a los migrantes y los refugiados, enmarcadas en las motivaciones de los procesos migratorios, también se señala a los refugiados como sujetos de desarrollo, asumiéndolos como receptores y remitentes de remesas, aunque no en la misma magnitud que los *migrantes económicos* (ACNUR, 2007b:1).

Es decir, en la perspectiva de la protección humanitaria, los flujos de refugiados también son considerados pasibles de ser *productivos*, vinculados al discurso sobre el desarrollo enmarcado en la lógica de la gobernabilidad migratoria¹⁰. Así, el ACNUR sostiene que: “La experiencia ha demostrado que cuando los refugiados están confinados en campamentos por años (...) cuando son excluidos del mercado de trabajo y no tienen acceso a los servicios bancarios y crediticios, resulta inverosímil que sean *productivos, independientes y que contribuyan al desarrollo de la economía local*” (ACNUR, 2007b:2, énfasis propio). Hemos observado cómo, especialmente desde el ACNUR, se realiza un viraje para intervenir en el refugio

¹⁰ Algunos autores, posicionados desde una mirada crítica respecto de los presupuestos de las migraciones para el desarrollo promovidos desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, sostienen que en este marco “la vinculación entre migración y desarrollo es reducida a un economicismo que atraviesa la construcción de la agenda y las políticas públicas, invisibilizando el conflicto inherente a las relaciones centro-periferia” (Magliano y Romano, 2009:103). Se revela de esta forma una visión utilitarista sobre las migraciones, asumidas como fuentes de beneficios tanto en los países de origen, principalmente a partir de la canalización de las remesas, como especialmente en los países de destino, a partir de sus contribuciones en determinadas áreas, y de las cualidades que deben poseer los migrantes, y ahora los refugiados. Desde la perspectiva de la migración para el desarrollo los procesos de movilidad están en una constante evaluación, y se los asocia al problema del direccionamiento de su devenir. La migración es así catalogada como positiva o negativa en relación a los costos o beneficios que puede aportar, los que son diagnosticados conforme al papel funcional que los migrantes deberían cumplir, dependiendo del contexto y de la dinámica presente en un orden interestatal jerárquico, que a su vez obedece a intereses y lógicas dominantes en las relaciones de poder asimétricas centro-periferia.

en clave de desarrollo. Es posible advertir que se ha comenzado a dar una nueva impronta a los refugiados, en tanto podrían constituirse en remitentes de remesas o aportar con su trabajo al desarrollo del lugar donde residan. Es decir que se estaría intentando intervenir en el refugio buscando disminuir los efectos *negativos* y potenciar sus *contribuciones*, a través de un *tratamiento adecuado* que los inserte en los planes de desarrollo estatales de los países de destino, pero también en los de origen, tras la repatriación, en la reconstrucción de los contextos pos-conflicto (Clavijo, Dalmaso y Pereira, 2013).

Por otra parte, se ha generalizado el uso de la categoría de “migración mixta” para referirse fundamentalmente al *entrecruzamiento de sujetos de distintas categorías clasificatorias*. Esta forma de clasificar a los sujetos se constituye en un dispositivo normativo relacionado principalmente con formas *irregulares/desordenadas* de migrar. En *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos del ACNUR*, se explica que esta tipología de migración representa “[u]n movimiento en el que varias personas viajan juntas, por lo general en forma irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por razones diferentes. Las personas que viajan como parte de movimientos mixtos tienen diferentes necesidades y perfiles y pueden incluir a solicitantes de asilo, refugiados, personas objeto de trata, niños no acompañados o separados y migrantes en situación irregular” (ACNUR, 2011:318). En el ámbito del Mercosur, como mencionamos, la Declaración de Fortaleza de 2012 retoma el Plan de los 10 Puntos del ACNUR, planteando “[q]ue adoptarán medidas comunes para identificar a las personas que necesitan protección internacional como refugiados, en el contexto del aumento y la complejidad de los movimientos migratorios mixtos” (Mercosur, 2012a). Esta mirada se articula con las afirmaciones de algunos analistas respecto de que en los contextos de poca admisión la migración tiende a tornarse clandestina, y a desarrollarse bajo condiciones de asentamiento precarias: “Las políticas restrictivas, tanto de admisión de trabajadores como de refugiados, no detienen el flujo migratorio aunque sí lo modifican: dificultan el paso de las fronteras, (...) y acrecientan el número de personas indocumentadas, junto con la marginalidad y la vulnerabilidad que esto conlleva” (Gil Araujo, 2000:19). En este sentido, cabe plantear que la llamada “*migración ilegal* está estrechamente vinculada con las normativas estatales, la situación de irregularidad no responde necesariamente a una entrada *ilegal* en el territorio del Estado, sino a cuestiones burocráticoadministrativas, todos los inmigrantes se ven expuestos a situaciones de inestabilidad que aumentan su vulnerabilidad. Todos están bajo sospecha”. Así por ejemplo, en el caso del refugio, los criterios para el reconocimiento pueden ser determinantes, en tanto se privilegie la tramitación individual, en la que los sujetos deben demostrar los *fundados temores* de partida, o bien se contemple la situación de violencia generalizada en los países de origen (Gil Araujo, 2000:22).

La forma en que se ha ido instituyendo el concepto de *migración mixta* puede ser entendida desde la perspectiva enunciada por un asesor del ACNUR: “el reto, hoy, es cómo identificar a los solicitantes de asilo y refugiados inmersos dentro de los grandes flujos migratorios sur-norte y sur-sur que atraviesan el continente. El nuevo contexto de la protección internacional de los refugiados pasa por el entendimiento de los flujos migratorios, en los cuales los refugiados representan sólo una pequeña proporción del gran número de personas que intentan obtener su ingreso en un país determinado. Dichos flujos migratorios se denominan mixtos en tanto (...) incluyen a un pequeño número de personas necesitadas de protección internacional que viajan conjuntamente con otras personas que lo hacen principalmente por motivaciones económicas” (ACNUR, s/f). Esta idea de las migraciones mixtas parece ser la nueva estrategia retórica que configura la intervención en el campo migratorio a partir de medidas de control y desde la perspectiva de la denominada gobernabilidad de las migraciones. En ese contexto son ubicadas tanto las migraciones *económicas* como las *forzadas* (entre las cuales es incluida actualmente la trata de personas) y las *irregulares*, que en otro orden de ideas, permiten reconfigurar institucionalmente discursos de securitización en el campo de los procesos de movilidad.

Esta categoría de “flujos mixtos”, incorporada en los instrumentos regionales del Mercosur a través de las propuestas de ACNUR y la OIM, plantea la necesidad de “desarrollar protocolos de atención para identificar las distintas necesidades de protección de las personas que forman parte de los movimientos migratorios mixtos, incluidas aquellas con necesidades de protección internacional, y establecer procedimientos para *referir o canalizar* casos a las distintas instancias nacionales competentes” (Mercosur, 2014a), lo que permite continuar observando la relevancia de la protección humanitaria en la región, en tensión con los discursos de la seguridad latentes. En consecuencia, este concepto de migración mixta se enfoca especialmente en procesos migratorios catalogados como *irregulares*. En ese sentido, es central la clasificación y el encasillamiento de los sujetos implicados en estos movimientos. Sin embargo, en muchos casos las causas, necesidades y *perfiles* pueden ser comunes a varios de los sujetos, y la clasificación implica priorizar ciertas condiciones sobre otras. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿cómo y quiénes establecen las

causas, necesidades y características que corresponden a determinadas categorías? Y a su vez, ¿hasta dónde esta clasificación prioriza los derechos y el bienestar de los sujetos?

Otro rasgo de interés para el ACNUR es la relación de la temática de la seguridad con el estatuto del refugiado, observable en distintos documentos. Por ejemplo, en el momento previo a la celebración de los 50 años de la Convención de 1951, el Comité Ejecutivo del ACNUR, en su conclusión 84, planteaba el imperativo de “hacer frente de manera eficaz a la migración irregular, el tráfico y contrabando de personas, *que abarcan potencialmente a refugiados y solicitantes de asilo*, (...) en cumplimiento de las responsabilidades internacionales en materia de protección, en particular del principio de no devolución” (ACNUR, 2000a, énfasis propio). La asociación entre sujetos dignos de protección establecidos por los instrumentos y la denominada migración irregular y “el tráfico y contrabando de personas” ubica en una posición compleja a los sujetos en situación de migración forzada, dado que articula sujetos de protección con un supuesto de securitización. Del mismo modo, a esta idea de protección le subyacen ciertas condiciones de seguridad, en las que prevalece la migración irregular y un señalamiento de los sujetos ya no *vulnerables* sino “potencialmente” sujetos, que realizan su migración a través de canales *ilegales*.

Si bien se plantean algunos cruces en materia de refugio y migración, los distintos instrumentos sostienen la necesidad de diferenciación entre las categorías, planteando una especificidad del tema del refugio centrada, por un lado, en la protección internacional y los derechos humanos en relación con una dimensión *moral* de las acciones de los Estados, y por el otro, en la seguridad y la incidencia del reconocimiento de refugiados en las relaciones intergubernamentales, aspecto que de alguna manera entra en contradicción con la idea del refugio como figura apolítica. En la misma línea se sostenía en 2013, en el marco del Foro Especializado Migratorio, que el refugio implica “aristas fundamentales para los Estados las cuales son: Derechos Humanos, *prestigio internacional* por el cumplimiento o no del Derecho Internacional de los Refugiados, aspectos de *seguridad y geopolítica* que deben ser tratados al más alto nivel por ser considerado un tema de *connotación política*. Por eso las leyes nacionales sobre refugiados adquieren rango orgánico y son superiores a las leyes ordinarias que regulan los asuntos migratorios” (Mercosur, 2013a, énfasis propio).

Siguiendo este razonamiento, vemos que ya desde el 2001 se evidencian algunas asociaciones en materia de seguridad, en la reforma del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Nacional del Mercosur, en el que de manera explícita se plantea la articulación con la retórica del terrorismo, que circulaba con fuerza “en vista a los acontecimientos y consecuencias derivadas de los recientes atentados terroristas que impactaron gravemente, directa o indirectamente a la comunidad internacional”. En este Plan se expresa el interés por la *armonización* de los instrumentos regionales asociados a la seguridad nacional en el Mercosur. Debe resaltarse el hecho que, en una coyuntura en la que los discursos regionales están haciendo referencia a los derechos humanos, el tratamiento para el tema del refugio parece aludir a ciertas medidas de control basadas en “el intercambio de estadísticas sobre refugio, diferenciadas por región de procedencia, que se hubieren producido en los distintos Estados Partes y Asociados, respecto de las solicitudes aceptadas, rechazadas e infundadas, mencionando en este último caso el *modus operandi* utilizado, como también toda aquella *información que manejen los Estados Partes y Asociados acerca de las situaciones objetivas existentes en las posibles regiones generadoras de refugiados*” (Mercosur, 2001, énfasis propio).

Conceder o no un estatus de refugiado implica, además de una investigación detallada de los sujetos que solicitan asilo, la observación de las *regiones de origen* posibles de ser generadoras de refugiados. Es decir, se establece una lectura de los conflictos existentes en algunas regiones del mundo actual que legitima ciertas narrativas como *verdaderas o falsas* para el reconocimiento del estatuto. Esto a su vez se entrelaza, como hemos mencionado, tanto con las formas en que se configuran o se pretenden configurar las dinámicas de poder y de relaciones entre los Estados y actores del escenario regional y global como con los criterios de selectividad que sobre los sujetos migrantes actúan como lupa para la entrada y la permanencia en el territorio nacional. De este modo, la securitización presente en el concierto internacional es de cierta forma integrada en el Plan de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Nacional del Mercosur. Más aún, en la reciente consulta subregional del Mercosur Cartagena+30 se decide “analizar e implementar fórmulas prácticas que permitan establecer un equilibrio entre las *legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados* y las necesidades de protección de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, incluyendo la aplicación de las cláusulas de exclusión, la cancelación y la revocación de la condición de refugiado” (Mercosur, 2014a). Como venimos observando, aunque el énfasis en el campo del refugio esté colocado en el asunto de la protección, se pone en tensión permanente con los criterios de seguridad nacional, fundados en la idea de la soberanía estatal.

Conclusiones

Observando los diferentes instrumentos que rigen el tema del refugio en el Mercosur, es posible advertir algunos ejes transversales que se han ido manteniendo y fortaleciendo en los últimos años respecto a la búsqueda de armonización de marcos jurídicos y de tratamiento de la temática: el principio de la no devolución, las soluciones duraderas, el fortalecimiento institucional y la capacitación de funcionarios, que se articulan con las miradas propuestas por el ACNUR, en las que prevalecen ciertas formas de definir e intervenir en el tema, y sostenidas en la diferenciación entre los *migrantes económicos* como agentes de desarrollo y los refugiados como demandantes de protección. La dicotomía que se va erigiendo desde los espacios regionales también genera la demanda de una “armonización” al interior de los Estados, construyendo definiciones binarias en el contexto de la migración internacional a través de las oposiciones legal/ilegal, temporal/definitivo, refugiados/migrantes económicos, entre otras (Zolberg, 1983). Estas clasificaciones, el reconocimiento como refugiado y las implicancias de estas categorías son establecidas principalmente desde los Estados. Es en ese espacio donde los mecanismos denominados “de elegibilidad”, o diríamos de inclusión/exclusión de ciertos sujetos, construyen las fronteras físicas y simbólicas de diferenciación.

La construcción de la relación entre los migrantes y los Estados que se evidencia en las políticas está basada en modos diferenciados de entender a los refugiados, a los *migrantes económicos* y a las implicancias de los procesos de movilidad en el país de destino. Los primeros son pensados bajo la figura de demandantes de protección, que involucran acciones de solidaridad y responsabilidad, y los segundos en tanto capital humano/recurso. En la actualidad las políticas migratorias parecen construir principalmente dos sujetos diferenciados: por un lado los migrantes, asociados a una “retórica de derechos” y reciprocidad, y por el otro los migrantes forzados, solicitantes de asilo y refugiados (Villa, 2008; Ceballos, 2010) como sujetos dignos de asistencia y ayuda humanitaria, los primeros pasibles de ser ciudadanos y los segundos, al no inscribirse en la dinámica de reciprocidad, contruidos desde los dispositivos de inclusión/exclusión, y por lo tanto considerados como los *otros no ciudadanos*. Sin embargo, desde el enfoque de la gobernabilidad y la gestión de las migraciones, tiende a equipararse ambas categorías en tanto sujetos de desarrollo; de este modo, se estaría intentando adaptar ahora a los *refugiados* a la lógica del costo-beneficio, buscando disminuir sus efectos *negativos* y potenciar sus *contribuciones*, a través de un *tratamiento adecuado* que los inserte en los planes de desarrollo y los conciba como sujetos de ese desarrollo.

Si bien se plantean algunos cruces en materia de refugio y migración, los distintos instrumentos sostienen la necesidad de diferenciación entre las categorías, planteando una especificidad del tema del refugio centrada en la protección internacional y los derechos humanos, en relación con una dimensión *moral*, de *solidaridad* y *responsabilidad compartida* sobre las acciones de los Estados. Este régimen de protección invisibiliza la agencia política de los refugiados y solicitantes de asilo, en tanto los presenta como víctimas pasivas; en otras palabras: “La victimización de los refugiados, mientras que la legitimación de ACNUR y varios otros actores como sus protectores, también explica la dimensión autoritaria del régimen de protección existente. (...) si bien el régimen de protección de los refugiados es un régimen humanitario, sólo es capaz de proporcionar apoyo a las personas si obedecen y se comportan según lo exigido por el régimen de protección” (Scheel, Garelli y Tazzioli, 2015:18).

Como venimos observando, aunque el énfasis en el campo del refugio está puesto en la protección, es atravesado por criterios de seguridad nacional, fundamentados en la idea de soberanía estatal. De este modo, la idea actual del refugio tiene implicancias problemáticas como categoría apolítica definida desde los organismos supraestatales actuales y operativizada por los Estados, porque apela “a pensar a los sujetos *minorizados, homogéneos entre sí*, pasibles de ser intervenidos por la acción gubernamental” (Sabogal, Alvites, Begala, 2013). Esta mirada hacia la migración forzada, entendida desde el plano de la protección y la asistencia y no desde la reivindicación de derechos, parece performar un posicionamiento tutelar en el que los sujetos, percibidos fundamentalmente desde la perspectiva de víctimas, son considerados sujetos *vulnerables*, invisibilizando en muchas ocasiones su capacidad de agencia.

En relación al concepto de migración mixta, como categoría de uso asiduo en los documentos del ACNUR y del Mercosur, podemos decir que se enfoca especialmente en procesos migratorios catalogados como *irregulares*. En ese sentido, es central la clasificación de los sujetos envueltos en dichos movimientos mediante figuras como solicitantes de asilo, refugiados, migrantes irregulares, víctimas de trata, entre otras. Sin embargo, en muchos casos las causas, necesidades y *perfiles* pueden ser comunes a varios de los sujetos,

y la clasificación de alguna manera implicaría priorizar ciertas condiciones sobre otras. Por eso, cabe preguntarse cómo y quiénes establecen las causas, necesidades y características que corresponden a determinadas categorías, y hasta dónde esta clasificación prioriza los derechos y el bienestar de los sujetos.

Por último, y en acuerdo con Domenech (2008) en relación a su consideración de la tendencia a la ciudadanía de la política migratoria en el Mercosur, podemos decir además que, para el caso de los refugiados, más allá de la retórica de la protección humanitaria y de la lógica de los derechos humanos, el reconocimiento de ese estatuto privilegia la evaluación y la validación estatal sobre las narrativas de los sujetos. Por lo tanto, está marcado por los intereses estatales de control sobre las poblaciones. Siguiendo a De Sousa Santos (2006), la tensión constante entre regulación y emancipación es parte de los procesos recurrentes a los que los aparatos estatales acuden para posibilitar el contrato social. En este sentido, no es de extrañar que por un lado la política migratoria regional apoye y registre la defensa de los derechos humanos, o la participación de la sociedad civil (como forma de legitimar sus acciones, o como un reconocimiento de las mismas organizaciones en la lucha por el reconocimiento y reivindicación de derechos), y a la par genere un incremento de las políticas de control y exclusión del acceso a los derechos de ciudadanía. En este sentido, las desigualdades en las dinámicas de las relaciones internacionales, así como los límites entre lo intra y lo extraregional, son cuestiones fundamentales para comprender la figura del refugio y el modo en que se validan las hipótesis del conflicto asumidas por los Estados, determinantes de la posibilidad del otorgamiento del estatuto de refugiado a sujetos de diferentes orígenes nacionales.

Bibliografía

- G. AGAMBEN, *Política del exilio*, Barcelona, Archipiélago, 1996. Cuadernos de crítica de la cultura, N° 26-27. Traducido por Dante Bernardi.
- O. AGUIRRE, G. MERA y L. NEJAMKIS, “Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía”, en S. NOVICK, *Migraciones y Mercosur una relación inconclusa*, Buenos Aires, Catálogos, 2010.
- H. ARENDT *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, [1951] 1998.
- R. BLACK, “Refugees and displaced persons: geographical research directions”, en *Progress in human geography*, Wollongong, 1991, N° 15 (3), pp. 281-298. C. BRIONES, *La alteridad del “Cuarto Mundo”. Una deconstrucción antropológica de la diferencia*. Buenos Aires: Ediciones del Sol. 1998.
- M. CASTILLO, “Políticas de refugio y políticas de inmigración: ¿posibilidades de conciliación?”, en *Foro internacional*, México, D.F., Colegio de México, 1995, Vol. 35, N° 4, pp. 587-609.
- M. CEBALLOS, *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*. Medellín: La Carreta-IEPRI. 2010.
- J. CLAVIJO, C. DALMASSO y A. PEREIRA, “Refugio y gobernabilidad migratoria en el contexto argentino”, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades y VIII Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas del CIFYH “Perspectivas y Debates Actuales a 30 años de la Democracia”, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2013.
- B. DE SOUSA SANTOS, *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- E. DOMENECH, “La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMi)*, Poitiers, 2007, Vol. 23, N° 1, pp.71-94. En línea: <http://remi.revues.org/3611>.
- E. DOMENECH, “La ciudadanía de la política migratoria en la región Sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en S. NOVICK (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos y CLACSO, 2008.
- E. DOMENECH (Comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2009.
- S. GIL ARAUJO, “Migraciones, conflictos y mundialización”, en *Globalización y sistema internacional*, Barcelona, Anuario CIP, ICARIA, 2000.

- S. GIL ARAUJO, "Interrogar al estado desde la inmigración", en E. DOMENECH (Comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2009.
- S. GIL ARAUJO, "Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea" en *Temas de Antropología y Migración, Dossier Migrantes latinoamericanos en Europa: lo singular en lo general*, Buenos Aires, 2011, N° 4.
- L. GUARNIZO, "El estado y la migración global colombiana", en *Migración y Desarrollo*, México, 2006, num.6, pp. 79-101.
- M. LIENHARD (Coord.), *Expulsados, desterrados, desplazados. Migraciones forzadas en América Latina y África*, Colección Nexos y Diferencias N° 31, Madrid, Iberoamericana y Vervuet, 2011.
- M. J. MAGLIANO y S. ROMANO, "Migración, género y (sub)desarrollo en la agenda política internacional: una aproximación crítica desde la periferia sudamericana", en *Cuadernos del CENDES*, Caracas, 2009, Año 26, N° 72, tercera época, pp. 101-129.
- M. J. MAGLIANO y J. CLAVIJO, "La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio", en *Revista Análisis Político*, Bogotá, 2011, #71.
- F. MARTÍNEZ, "El asilo como fundamento de la protección de los refugiados", en M. LETTIERI (Ed.), *Protección internacional de los refugiados en el Sur de Sudamérica*, Lanús, Universidad Nacional de Lanús y ACNUR, 2012.
- S. MC CALLUM, "El refugiado hiperreal. Formas legítimas e ilegítimas de ser refugiado en la Argentina", en *Temas de Antropología y Migración, Dossier Asilo: entre el derecho y las prácticas*, Buenos Aires, 2012, N° 4.
- P. RIAÑO, "Introducción", en P. RIAÑO y M. VILLA (Eds.), *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región y University of British Columbia, 2008.
- A. RICHMOND, "Reactive migration: sociological perspectives on refugee movements", en *Journal or refugee studies*, Oxford, 1993, N° 6 (1), pp. 7-24.
- S. ROMANO (2009) "Integración económica, desarrollo y migraciones en el Mercosur. Una aproximación crítica", en E. DOMENECH (Comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2009.
- J. SABOGAL, A. ALVITES y S. BEGALA, "Tensiones, disputas, encuentros y desencuentros entre 'migración forzada' y 'ciudadanía'", ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades y VIII Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas del CIFYH "Perspectivas y Debates Actuales a 30 años de la Democracia", Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2013.
- S. SCHEEL, G. GARELLI y M. TAZZIOLI, "Politics of protection", en N. DE GENOVA, S. MEZZADRA and J. PICKLES (editors), *New keywords: migration and borders*, 2015, *Cultural Studies*, Volume 29, Issue 1.
- F. STANG, "El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones", en E. DOMENECH (Comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2009.
- D. THOMAZ, "La migración haitiana tras la catástrofe", en *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, 2013, #43. M. Villa, "Políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Colombia: una lectura desde las representaciones sociales", en Novick, Susana (Comp.) *Las Migraciones En América Latina. Políticas, Culturas y Estrategias*. Catálogos. 1ª ed. CLACSO (2008).
- A. ZOLBERG, "The Formation of New States as a Refugee-Generating Process", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, The Global Refugee Problem, Philadelphia, 1983, Vol. 467.
- B. ZUBRZYCKI, "La migración senegalesa en Buenos Aires: el papel de las dahiras mourides en el proceso de anclaje local", en C. PIZARRO (Ed.), *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*, Buenos Aires, CICCUS, 2011, pp. 187-204.

Documentos

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, 1951, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>.
- “Protocolo del Estatuto de los Refugiados”, 1967, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>.
- “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>.
- “Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas”, 1994, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0012.pdf?view=1>.
- “Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo. N° 89 (LI) Conclusión sobre la Protección Internacional”, 51° periodo de sesiones, 2000a [en línea] <http://www.acnur.org/Pdf/0600.pdf?view=1>.
- *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2000b.
- *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, San José, Editorama, 2004a.
- “Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, 2004b, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2973.pdf?view=1>.
- “Conclusión sobre integración local. Informe del 56° período de sesiones del Comité Ejecutivo del programa del ACNUR” (A/AC.96/1021), 2005a, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3860.pdf?view=1>.
- “Conclusión sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección. Informe del 56° período de sesiones del comité ejecutivo del programa del ACNUR” (A/AC.96/1021), 2005b, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3862.pdf?view=1>.
- “El derecho al asilo y el mandato del ACNUR”, 2006, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4100.pdf?view=1>.
- Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons June (2007a) [En línea] <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>
- “Migración forzada y desarrollo”, en *Foro Global sobre Migración y Desarrollo*, Bruselas, 2007b.
- “Conclusión general sobre la protección internacional No. 108 del 59° Período de Sesiones del ACNUR”, 2008, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6800.pdf?view=1>.
- “Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano”, 2010, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8133>.
- *La protección de refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción*, 2011, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7267>.
- Página Web oficial, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/>, consultado el 10/03/2014.
- CODHES. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No 77* Bogotá. (2011).
- Mercosur (Mercado Común del Sur), “Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Tratado de Asunción”, 1991.

----- “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Protocolo de Ouro Preto”, 1994, [en línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf.

----- “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur” (MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97), 1997, [en línea] http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_019_097_.PDF.

----- “Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados partes del Mercosur” (1MERCOSUR/CMC/DEC. N° 48/00), 2000a, [en línea] http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_048_000_Acuerdo_Exenci%C3%B3n%20de%20Visas_Acta%20_00.PDF.

----- “Declaración de Río de Janeiro sobre la institución del refugio”, 2000b, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9082.pdf?view=1>.

----- “Complementación y adecuación del Plan general de cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile” (1MERCOSUR/CMC/DEC. N° 14/01), 2001, [en línea] http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_014_001_CompPlan%20Coop_Seg-Regional_MCS-BOL-CHI_Acta%20_01.PDF.

----- “Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur”, 2002a, [en línea] <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2002/espanol/62-acuerdosobrerresidenciamsur.pdf>.

----- “Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur”, Brasilia, 2002b.

----- “Declaración de Cartagena en Mercosur, Bolivia y Chile”, 2004, [en línea] <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3120.pdf?view=1>.

----- “Declaración de Santiago sobre principios migratorios”, 2004b, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>.

----- “Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur” (MERCOSUR/CMC/DEC. N°64/10), 2010, [en línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2808/1/DEC_064-2010_ES_Estatuto%20de%20Ciudadania.pdf.

----- Foro Especializado Migratorio (FEM), 2011. ----- “Declaración de Principios del Mercosur sobre protección internacional de los refugiados. Declaración de Fortaleza”, 2012a, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9079>.

----- Comisión de Migración y Refugio de la XV Cumbre del Mercosur Social, 2012b.

----- Foro Especializado Migratorio (FEM), 2013a.

----- Reuniones de Ministros de Interior del Mercosur (RMI), 2013b.

----- “Resumen de conclusiones y recomendaciones, consulta subregional del Mercosur. Proceso conmemorativo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados ‘Cartagena+30’”, Consulta Subregional del MERCOSUR, Buenos Aires, 18 y 19 de marzo, 2014a, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9557.pdf?view=1>.

----- “Relatoría. Consulta Subregional del MERCOSUR, Proceso conmemorativo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados ‘Cartagena+30’”, Buenos Aires, 18 y 19 de marzo, 2014b, [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9558>.

Naciones Unidas, “Resolución 428. Creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR)”, 1950.

Unión Africana, “Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África”, 1969, [en línea] <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>.