

# Migraciones, **crisis** y pandemias en el siglo XXI

Argentina, Chile y Uruguay

Hernán Asdrúbal Silva  
Editor





Migraciones, crisis y pandemias en el siglo XXI.  
Argentina, Chile y Uruguay

Hernán Asdrúbal Silva, Editor

Migraciones, crisis y pandemias en el siglo XXI.  
Argentina, Chile y Uruguay

Hernán Asdrúbal Silva, Editor

ISBN: 978-956-6095-39-2

<https://doi.org/10.26448/ae9789566095392.24>

Santiago de Chile, noviembre 2021

Primera edición

Gestión editorial: Ariadna Ediciones

<http://ariadnaediciones.cl/>

Portada: Matías Villa

Obra bajo Licencia Creative Commons Atribución





### COMISION DE HISTORIA

Presidenta

Dra. Patricia Galeana Herrera

[p\\_galeana@ipgh.org](mailto:p_galeana@ipgh.org)

Vicepresidente

Mtro. Rubén Ruíz Guerra

[ruizg@unam.mx](mailto:ruizg@unam.mx)

### Comités y Grupos de Trabajo

#### Comité de Historia Política y Económica

Grupo de trabajo: Historia Política

Dr. André Figueiredo (Responsable, Brasil): [andrefr@assis.unesp.br](mailto:andrefr@assis.unesp.br)

Grupo de trabajo: Historia Económica y Social

Dr. Erick Langer (Responsable, Estados Unidos): [langere@georgetown.edu](mailto:langere@georgetown.edu)

Dra. Nora Ricalde Alarcón (México): [nricalde@anahuac.mx](mailto:nricalde@anahuac.mx)

Comité de Relaciones Interamericanas

Dr. Hernán Asdrúbal Silva (Responsable, Argentina)

Comité de Historia Cultural e intelectual

Dra. Liliana Weinberg Marchevsky (Responsable,

México): [weinberg@unam.mx](mailto:weinberg@unam.mx)

#### Comité de Historiografía Americana

Grupo de trabajo: Historiografía Americana

Prof.. Luz María Méndez

Beltrán (Chile): [luzmendez@uchile.cl](mailto:luzmendez@uchile.cl), [luzhistoria@hotmail.com](mailto:luzhistoria@hotmail.com)

Grupo de trabajo: Enseñanza de la Historia

Dra. Adriana Aida García (Responsable. Argentina)

#### Comité de Cartografía Histórica

Mg. Luis Andrés Valenzuela Olivares (Responsable,

Chile): [lvalenzuelaolivares@gmail.com](mailto:lvalenzuelaolivares@gmail.com)

### **Comité de Historia Ambiental y Cambio Climático**

M.Sc. Francisco Enríquez Solano (Costa Rica): [francisco.enriquez@ucr.ac.cr](mailto:francisco.enriquez@ucr.ac.cr)

### **Comité de Patrimonio Cultural**

Grupo de trabajo: Patrimonio Cultural

Dra. María Elena Bedoya (Responsable, Ecuador)

[malenabedoya@yahoo.com](mailto:malenabedoya@yahoo.com)

Grupo de trabajo: Archivos

Dr. Fernando José Castillo Opazo (Responsable, Chile):

[fernando.castillo@unab.cl](mailto:fernando.castillo@unab.cl)

Grupo de trabajo: Patrimonio Cultural Intangible

M.Sc. Giselle Chang Vargas (Responsable, Costa Rica): [giselle.chang@ucr.ac.cr](mailto:giselle.chang@ucr.ac.cr)

### **Comité de Antropología y Arqueología**

Dra. Giselle Chang Vargas (Responsable, Costa Rica):

[gischang.cr@gmail.com](mailto:gischang.cr@gmail.com)

## Índice

Migración y pandemia en el cono sur, un reto histórico, Argentina, Chile, Uruguay. Consideraciones generales.....9	
<i>Hernán Asdrúbal Silva</i>	
Periodizaciones en la historia. Una pandemia como hito. 2019... Globalización y soberanía.....13	
<i>Silvia T. Álvarez</i>	
Panorama sobre derechos y pandemia en Argentina. El caso de los migrantes.....43	
<i>Lisandro M. Brega</i>	
La migración regional, la pandemia del covid-19 y el control de fronteras en Chile (2020-2021).....61	
<i>Guillermo Bravo Acevedo</i>	
Las pandemias, la frontera y la vida: un estudio de caso, Salta (República Argentina), y Bolivia, siglo XXI.....79	
<i>María Cecilia Mercado Herrera y Luisa María Salazar Acosta</i>	
Migración, crisis y pandemia en la primera mitad del siglo XXI. Venezolanos y cubanos en Uruguay.....99	
<i>Juan José Arteaga</i>	



# Migración y pandemia en el Cono Sur: un reto histórico, Argentina, Chile, Uruguay. Consideraciones generales

Hernán Asdrúbal Silva\*

La cuestión migratoria, que se presenta como uno de los problemas socio-económicos y políticos de mayor actualidad, al conjugarse con el cataclismo producido por la pandemia del COVID, adquiere nuevas dimensiones.

Hemos encarado este proyecto del IPGH-OEA, sabiendo que por un lado es trascendental para el Sistema Interamericano por sus connotaciones e implicancias y que por otro, lo hacemos tanto en calidad de historiadores como de actuantes. Doble reto por tener que analizar los procesos en términos científicos y a su vez en primera persona, acontecidos que nos han envuelto desde sus orígenes y todavía mantienen vigencia por la incertidumbre que sigue causando en el mundo esta compleja enfermedad.

Sin duda se trata de un esfuerzo científico complejo, con análisis históricos insertos en problemáticas propias, heredadas y coyunturales, dirigidos tanto a la comprensión del devenir americano y como a la actitud de los tres países del cono sur, especialmente a través de sus estructuras gubernamentales e interrelaciones, muchas veces conflictivas.

Si bien enfocamos la cuestión en un contexto regional, no debemos olvidar que se trata de una pandemia, con profundas implicancias, similitudes y diferencias en todas partes del mundo. Proceso que afecta a todo el mundo, sin distinciones, y cuyos intentos de resolución no sólo han pasado por los más altos niveles de responsabilidad políticas y económicas, sino por las variantes en los aportes científicos, investigaciones y resultantes, particularmente a través de vacunas que muestran diferencias tanto por su composición como por en su desarrollo, sin olvidar los procesos de elaboración, origen y aprobaciones de emergencia, que también interfieren en los movimientos de personas.

Los retos han sido trascendentes para las investigaciones y lo siguen siendo. Debemos ser claros al respecto. Las restricciones y resoluciones políticas impuestas por la pandemia han sido muchas y plagadas de obstáculos para lograr datos precisos. Sin olvidar que la situación no dejó de afectar tanto físicamente, como psicológicamente a nuestros colaboradores, ya sean técnicos o investigadores. No obstante, hemos procurado cumplir con las tareas científicas, con la convencidos de

---

\* Director del proyecto IPGH-OEA. Presidente del Comité de Relaciones Interamericanas

la necesidad de encarar un tema fundamental que se inserta en lo que podríamos denominar “historia del mundo actual”.

Más allá de problemas concretos como el contagio de algunos de los colaboradores directos, muy posiblemente durante tareas de búsqueda de información, o de los generales, con mayor énfasis en algún país, que han llevado a restricciones en las labores institucionales, debo señalar que se ha puesto gran empeño en la búsqueda de resultados. De allí que podamos afirmar que, en líneas generales, aunque con alguna deserción obligada, hemos podido cumplir con los compromisos asumidos con el IPGH.

Todos los niveles de la investigación, tanto por situaciones institucionales como humanas, han tenido que ajustarse a lo impuesto por la pandemia de coronavirus y las consecuentes restricciones nacionales dispuestas por los respectivos gobiernos. Son de público conocimiento las cuarentenas y restricciones impuestas, con variaciones y por períodos continuados, en los tres países del Cono Sur.

En este contexto, se fueron cumpliendo las labores relacionadas con la propuesta, analizando las características especiales de los temas fronterizos, las restricciones, cuarentenas, las condiciones de los flujos migratorios y las políticas puestas en marcha. En nuestro caso, como he señalado, siendo estudiosos y actores del proceso que afecta al mundo en general y a los países del Cono Sur de América en particular.

No exagero al afirmar que, cuando armamos este proyecto en plena pandemia, sabíamos que estábamos asumiendo uno de los más difíciles retos de nuestra trayectoria como investigadores para el IPGH. Éramos conscientes de que, pese a las limitaciones, encarábamos un proyecto significativo para ampliar, desde una perspectiva histórica y con mirada científica, el conocimiento de un tema fundamental para el Sistema Interamericano. Situación puesta de manifiesto por esta Dirección en diversas exposiciones on line, tanto dentro como dentro como fuera de nuestra institución, caso de la exposición por zum de la Comisión de Historia (junio de 2021).

Tarea difícil y dura por tener que trabajar en el conocimiento y análisis de procesos en marcha y que, infelizmente, siguen manteniendo actualidad y generando dolor. Basta observar la cantidad de casos confirmados, según los Ministerios de Salud Pública de los tres países, para comprender la magnitud de la tragedia y el enmarque de las políticas encauzadas.

## COVID 19 – CASOS AL 26/10/2021

ARGENTINA	
CONFIRMADOS	5.283.000
FALLECIDOS	115.866
POBLACIÓN ESTIMADA	
AL 01/07/2021	45.808.747 <sup>1</sup>

CHILE	
CONFIRMADOS	1.684.608
FALLECIDOS	37.691
POBLACIÓN ESTIMADA	
Al 1 de enero de 2021	19.237.670
A la fecha,	19.458.000

URUGUAY	
CONFIRMADOS	392.319
FALLECIDOS	6.073
POBLACIÓN ESTIMADA	
A la fecha:	3.400.000 <sup>2</sup>

Más allá de las dificultades que permanentemente hemos debido sortear en medio de este entorno dramático, siempre actuamos con convicción, tratando de dar organicidad y complementariedad a las investigaciones en los tres países, con sus variantes y aún enfrentamientos.

Somos conscientes que los trabajos que estamos aportando son apenas una aproximación al análisis de la pandemia y su vínculo con la tradicional migración regional. A diario se sigue construyendo esta historia con sus connotaciones propias y múltiples implicancias, que afectan desde lo estrictamente individual a lo macro. No existe factor alguno que escape a estas consideraciones y, consecuentemente, queda una tarea ciclópea a los historiadores.

Más allá de la consideración humana de los involucrados en desentrañar estos complejos procesos históricos, debo hacer énfasis nuevamente en que dicha labor no estuvo y ni está exenta de dificultades, tanto por la incidencia de la pandemia, como de los intereses políticos, económicos y sociales afectados.

En definitiva, no sin un gran esfuerzo, hemos tratado de cumplir con metas preestablecidas, esperando que estas aportaciones abran nuevos rumbos en la investigación del proceso y deseando que llegue en el

---

<sup>1</sup> FUENTE: INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

<sup>2</sup> Los datos de Población Estimada de Chile y Uruguay han sido aportados por los responsables de los dos países.

momento en que las aguas se calmen, permitiendo a los estudiosos contar con la tranquilidad de espíritu y la información necesaria para otorgar una visión totalizadora.

## Periodizaciones en la historia. Una Pandemia como hito. 2019...Globalización y soberanía

Silvia T. Álvarez\*

La enfermedad COVID-19, ocasionada por el virus SARS-CoV-2, fue identificada por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la República Popular China, al reportarse casos de un grupo de personas enfermas con un tipo de neumonía desconocida, la mayoría de ellas vinculadas con trabajadores del Mercado mayorista de mariscos de Huanan. A principios de enero de 2020, las autoridades de este país identificaron la causa como una nueva cepa de coronavirus. El 11 de febrero del mismo año, la Organización mundial de la Salud (OMS) nombra formalmente a la enfermedad como COVID-19. Un mes más tarde, la reconoce como una Pandemia, cuando informó 4291 muertos y 118.000 casos en 114 países. Así comienza su escala global<sup>3</sup>.

A partir de entonces, la Pandemia es analizada por actores gubernamentales, partidos políticos y sociedad civil. Humanistas y científicos sociales en general han dado su perspectiva en términos de su significación “histórica”, ya en relación con hechos del pasado, ya como una aceleración de procesos iniciados en décadas previas, ya como ruptura, ya como un desafío que coloca a la humanidad en el camino de la rivalidad y competencia o en el de la solidaridad y la cooperación. En otros términos, la Pandemia se presenta como un umbral. Como afirma, Ignacio Ramonet, “la Pandemia no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que las ciencias sociales califican de «hecho social total», en el sentido de que convulsa el conjunto de las relaciones sociales, y conmociona a la totalidad de los actores, de las instituciones y de los valores<sup>4</sup>. Sin embargo, como señala Anabela Busso “... la base sobre la cual es posible identificar a los hechos del presente como un potencial punto de inflexión en la evolución del orden internacional es la existencia conjunta de un escenario previo muy complejo ... En breve, tener en cuenta hechos previos al COVID-19 y su expansión a nivel global amplía la base conceptual y empírica del análisis y muestra cuán difícil es analizar un posible cambio de orden...”<sup>5</sup>.

Las lecciones o marcas adquieren un sentido patrimonial, en términos de François Hartog, para quien “Cuando las referencias se

---

\* Profesora asociada, Introducción a las Ciencias Políticas. Directora del Centro de Estudios del Siglo XX, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur.

<sup>3</sup> Codeinep, <https://codeinep.org/coronavirus-mapa-interactivo-en-vivo>.

<sup>4</sup> Ramonet, “Coronavirus: La Pandemia y el sistema-mundo”.

<sup>5</sup> Busso, “Pandemia y orden internacional: incertidumbre entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer”, p. 7.

pulverizan o desaparecen, cuando el sentimiento de aceleración del tiempo se vuelve más sensible a la desorientación, el gesto de poner aparte, de elegir los lugares, los objetos, los acontecimientos “olvidados”, la manera de hacerse imponer: el patrimonio se vuelve la manera de reencontrarse con eso y consigo mismo. Y más todavía cuando la amenaza se desborda sobre el futuro mismo (el patrimonio natural) y se pone en marcha la máquina infernal de la irreversibilidad”.

E inmediatamente Hartog agrega, “Nos dedicamos entonces a proteger el presente y proclamamos preservar el porvenir. Esta es la más importante acepción reciente de nuestra noción de patrimonio, que se vuelve operatoria tanto para el pasado como para el futuro, bajo la responsabilidad de un presente amenazado, y que tiene una doble experiencia de pérdida, la del pasado y la de un presente que se corroe a sí mismo”<sup>6</sup>.

La función de los hitos es marcar puntos de inflexión en el carácter y / o estructura de las relaciones internacionales. Permiten así fijar la atención en eventos específicos que, a su vez, privilegian algunos impulsores del cambio sobre otros. Por lo que destacan y silencian, las fechas de referencia dan forma a cómo se entiende la historia, canalizando la atención hacia eventos y procesos particulares<sup>7</sup>.

## **Los hitos en la historia, 1989 o el inicio de la Globalización**

A través de la selección de diferentes hitos, David Held es uno de los autores que sistematiza, en un plano de larga duración, los modelos existentes de Sistema internacional desde la constitución de la Era Moderna. Estos son Westfalia, la Carta de las Naciones Unidas y la Aldea Global.

En el modelo de Westfalia domina el principio de soberanía como regulador de las relaciones interestatales. Rige la igualdad jurídica de los estados y su poder efectivo, mientras el Derecho Internacional establece normas mínimas y existe, por tanto, limitadas restricciones a la acción estatal. Los hitos que jalonan este modelo son la Guerra de los treinta años (1618/1648), el Tratado de Westfalia (1648), las Guerras napoleónicas (1803/1814), el Congreso de Viena (1815), la Primera Guerra Mundial (1914/1918) y el Tratado de Versalles (1919).

El Modelo de la Carta de Naciones Unidas es caracterizado también por la existencia de los estados soberanos como actores centrales, aunque los individuos y grupos son reconocidos como actores del mismo. En él, a través del Derecho Internacional, pasan a reconocerse los principios de la autodeterminación de los pueblos, la paz y los derechos

---

<sup>6</sup> Hartog, “Historia, memoria y crisis del tiempo. ¿Qué papel juega el historiador?”, p. 129.

<sup>7</sup> Buzan and Lawson, “Rethinking benchmark dates international relations”.

humanos en general como prioridades de una proyectada comunidad interestatal. Marcan este Modelo el fin Segunda Guerra Mundial (1939/1945), el Tribunal de Nüremberg (1945/1946), la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Convención americana sobre derechos humanos (1969).

Finalmente, el Modelo de la Aldea Global se caracteriza por la existencia de estados, actores sociales, organizaciones e instituciones regionales, internacionales y transnacionales, la interconexión mundial (política, económica, ambiental, etc.), la permeabilidad de las fronteras, los límites a la soberanía, la integración política con otros estados, y el crecimiento de instituciones, organización y regímenes que organizan asuntos globales. Los hechos y procesos que se presentan como hitos son la caída del muro de Berlín (1989), el fin de la Unión Soviética (1990) y la Globalización<sup>8</sup>.

Como señala Buzan, 1989 es una de las fechas “ortodoxas” que marca el inicio de una etapa en la historia del sistema internacional porque expresa, por una parte, el fin de la bipolaridad, con el liderazgo de Estados Unidos frente a la desintegración de la Unión Soviética, como líder de la economía de mercado, la democracia liberal y los derechos humanos en un mundo global, de oportunidades y desafíos comunes<sup>9</sup>. La emergencia del por entonces llamado “Nuevo Orden Mundial” está fundado en una narrativa que gana legitimidad basada en la creencia del inicio de una era signada por la paz, la cooperación y el bienestar cuyo bastión está representado por las Naciones Unidas<sup>10</sup>.

1989 da cuenta también de una narrativa que busca imponer la idea de una aldea global que pone en crisis la soberanía estatal, en gran medida por la propia ideología neoliberal que también se impone. Sin embargo, esa ‘Weltanschauung’ trae consigo y, como su propia consecuencia, la presencia de viejos actores y el avance de nuevos actores que se apropian de los principios de la “libertad” que se “ofrece” al mundo para constituir sus propios proyectos nacionales y sociales que ponen en cuestionamientos los sentidos y alcances del nuevo espacio global. Entonces, la soberanía, en crisis, progresivamente, adquiere un renovado protagonismo como ejercicio del poder por parte de sujetos políticos (desde estados a actores sociales) sobre los bienes y recursos considerados propios (desde el territorio a la ciencia y la tecnología)

---

<sup>8</sup> Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, pp. 100-127.

<sup>9</sup> Siguiendo a Buzan y Lawson, sin embargo se trata de una “marca” dudosa para la historia en un plano global, ya que, en realidad, solo significó el fin de la bipolaridad, es cuestionable su relevancia en una larga perspectiva, y carece de impacto global ya que, por ejemplo, se celebra solo en algunos países de Europa del Este y Central y tiene una connotación negativa para China.

<sup>10</sup> Palacios, “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”, p. 236.

Por lo tanto, si bien 1989 puede ser considerado como un hito en la historia de la humanidad que “divide épocas”, confluyen una serie de acontecimientos y procesos que también dan cuenta de “cambios” en un recorrido dialéctico que se presentan de modo simultáneo. La Pandemia COVID-19 como hito en la historia de la humanidad, pasa a presentarse como una continuación de ese recorrido, una “tormenta perfecta” que permite observar simultáneamente y a escala global tensiones que, en última instancia, representan proyectos colectivos e individuales y que se observan en la coexistencia de la globalización y la soberanía, tal la propuesta de este trabajo.

En un sentido descriptivo, la globalización, dominada por la economía de mercado, constituye un fenómeno por el cual estados, sociedades e individuos se encuentran comunicados e interconectados a través de flujos económicos, financieros, productivos, educativos, científico-tecnológicos y culturales que configuran un hábitat común desde donde se plantean oportunidades y desafíos comunes<sup>11</sup>. En un sentido explicativo, Georg Therborn aborda la globalización como un fenómeno plural expresado en cinco discursos que para el autor usualmente se ignoran entre sí. Estos son: el “discurso de la economía y la competitividad”; el “discurso sociocrítico”; el “discurso de la (im)potencia del estado”; el “discurso cultural” y el “discurso de la ecología”<sup>12</sup>. Como señalan David Held y Alec Mc Grew, “La intensidad del debate sobre la naturaleza, la extensión y el impacto de la globalización, se corresponde con la revigorización del debate político sobre el resistir, el combatir, gestionar o adaptarse a las fuerzas globales, y cómo hacerlo. Es evidente que la “globalización” lejos de acarrear el fin de la política, como algunos temen, está volviendo a iluminar el ámbito político”<sup>13</sup>.

En esta línea, la globalización se vincula con lo político<sup>14</sup> y al hacerlo la soberanía se presenta como su “opponente”. La soberanía es la calidad de soberano, el derecho, la cualidad o el poder que tiene el soberano, siendo este la máxima autoridad sobre todo lo demás. Se trata, entonces, de un concepto, en principio, de carácter jurídico porque se vincula al status del poder, al derecho y su ejercicio en términos de que la soberanía representa una de las cualidades del poder del y en el estado.

---

<sup>11</sup> Held y Mc Grew, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, p. 13.

<sup>12</sup> *Vide* Therborn, “Globalizations, Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance”, pp. 151-153.

<sup>13</sup> Held y Mc Grew, *op.cit.* p. 115.

<sup>14</sup> Lo político se caracteriza por su carácter sustantivo y su función instituyente. Implica una operación hegemónica discursiva sobre el terreno de lo social, otorga a la política un carácter fundante, constitutivo y simbólico. En lo que se refiere al proceso de producción del orden social, la categoría de lo político se relaciona directamente con la noción de discurso como articulación-producción de sentidos. Retamozo Benítez, “Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social”, p. 81.

De acuerdo a Stephen Krasner, la soberanía estatal puede ser analizada desde un punto de vista externo e interno. Según este autor, la soberanía externa, que alude a la no sumisión del estado ante otros actores, reconoce tres dimensiones: westfaliana, legal e interdependiente<sup>15</sup>. La soberanía westfaliana es definida como el atributo del estado que se presenta como un acuerdo institucional para organizar la vida política, fundado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad interna. La soberanía legal se asocia a los conceptos de igualdad jurídica e independencia de los estados; representa la base del sistema westfaliano porque reconoce la existencia misma de los estados y la forma de relación entre ellos. Finalmente, la soberanía interdependiente alude a la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de información, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras estatales.

La soberanía interna es definida como la autoridad, en el interior de un estado, que remite al pueblo –en cuanto en él reside el poder constituyente–, quien confiere poder de dominación a sus representantes a fin del ejercicio concreto del poder constituido. La soberanía, desde el punto de vista interno, en el mundo contemporáneo, remite al poder del pueblo, un principio que emana de la Ilustración. El individuo y la comunidad, libre en estado de naturaleza, solo delega en el estado la administración del poder.

Ahora bien, la soberanía, como poder y como control ha adquirido una connotación política, en gran medida, como los supuestos de la misma no siempre se realizan en la práctica. En este sentido, Stephen Krasner habla de la soberanía como “hipocresía organizada”<sup>16</sup> y Carlos Escudé refiere a la misma como “mito”<sup>17</sup>. Por tanto, este concepto también se presenta, en parte, como una búsqueda por la recuperación desde y sobre lo que se considera propio. No solo son los estados y los pueblos soberanos sino también las regiones y los actores sociales más diversos. No solo se reclama soberanía sobre un territorio sino también sobre los bienes y los recursos económicos, sociales y culturales. De ahí, entonces que adquiere una dimensión polisémica en función de la esfera política en disputa.

## Globalización vs soberanía tras 1989

Hacia los ‘90, en la agenda internacional ganan protagonismo temas vinculados al crecimiento de la economía de mercado, el progreso

---

<sup>15</sup> Krasner, *Soberanía: hipocresía organizada*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Escudé, *El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, p. 117; *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*, pp. 45-46. *Vide* Rutherford, *Laughing at Leviathan. Sovereignty and audience in West Papua*.

tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, la autonomía nacional y la identidad cultural. Se trata de cuestiones que incluyen una transformación espacial de las relaciones y las transacciones sociales, generando flujos y redes transcontinentales o interregionales que afectan, en última instancia, al ejercicio del poder.

En este contexto, se genera un creciente compromiso de los estados en redes regionales y globales que conduce a un cuestionamiento del alcance de la autoridad estatal. El neoliberalismo gana espacios sosteniendo la existencia de relaciones transfronterizas y transnacionales que relativizan el principio de soberanía, en términos westfalianos y de interdependencia, y el estado como actor central. De este modo, las fronteras se presentan como formas de asociación y la soberanía es entendida como capacidad de gobernar, posibilidad de bienestar, pilar de desarrollo. Surge así, un nuevo “Orden Mundial”, que da origen a la globalización, asociado al cosmopolitismo, según el cual se asiste a un mundo universal donde ya no va a haber más hegemonía, ya no más soberanía<sup>18</sup> y por tanto prima también una soberanía legal. En ese escenario, las Naciones Unidas cobran centralidad como un reaseguro del respeto al derecho internacional y la posibilidad de una gobernanza global. En el umbral del siglo XXI, Jeffrey Sachs plantea una perspectiva optimista frente al rol del organismo internacional y da cuenta de la percepción general que aún domina: “Por supuesto, la globalización requiere gobierno y normas internacionales. No puede ser una partida de ricos contra pobres. Por lo tanto, la preeminencia de las instituciones de la ONU en tantos acontecimientos es notable. La ONU ha demostrado su valor en la gestión del medio ambiente mundial, en el comercio internacional, en la formación y reconstrucción estatal y en la ayuda humanitaria. Los organismos de Naciones Unidas tendrán un papel esencial en años futuros para ayudar a los países empobrecidos de África (y de otras partes del mundo) a obtener mayores beneficios de la globalización”<sup>19</sup>.

Sin embargo, también hacia el siglo XXI, otro proceso trae consigo un nuevo protagonismo de los estados. En un principio, el liderazgo unipolar de Estados Unidos viene a estar acompañado por los BRICS (Brasil, Rusia, India, Sudáfrica y China) que pasan a ser consideradas potencias intermedias y a marcar la presencia de países extraeuropeos, no occidentales, en el liderazgo mundial. De ellos, China, a través de los años, se presenta como el estado capaz de disputar la primacía de Estados Unidos. Por su parte, en 2003, ante la invasión unilateral de Estados Unidos a Irak, Naciones Unidas comienza a atravesar una crisis que pone en riesgo el sentido del derecho internacional y el multilateralismo. Por entonces, Armando Borrero señala: “Las Naciones Unidas enfrentan la mayor crisis

---

<sup>18</sup> Mouffe, “¿Qué democracia para un mundo agonista multipolar?”

<sup>19</sup> Sachs, “Globalización y Naciones Unidas”.

de confianza en sus 48 años de historia. La guerra de Iraq hizo patente lo que se perfilaba desde tiempos atrás con la incapacidad de la ONU para establecer su autoridad en el conflicto del Medio Oriente y con los fracasos en Somalia y en los Balcanes. Las intervenciones norteamericanas en Haití y en Panamá prefiguraban otro proceso, el de la creciente unilateralidad estadounidense. La guerra de Iraq desnuda los procesos que desata la lógica del poder cuando un Estado nacional supera, de manera abrumadora, el poder de los demás, no sólo en un entorno regional sino en una escala planetaria: es muy difícil sujetar su voluntad de decisión en un esquema multilateral<sup>20</sup>.

Mientras surgen nuevos estados y otros aspiran a convertirse en líderes del sistema internacional con el consecuente fin del unipolarismo que da paso tras el fin de la Guerra Fría, el principio de soberanía estatal comienza a recuperar el protagonismo perdido por la narrativa de la globalización a partir de una revisión del “orden” dominante. Así, desde América Latina se cuestiona la concepción del estado mínimo y el alineamiento automático con las grandes potencias, particularmente Estados Unidos, en la búsqueda por redefinir el rol del estado y las vías de su inserción internacional en el marco de un posicionamiento crítico frente a la globalización neoliberal.

Si la soberanía estatal, en sus diversas dimensiones, adquiere nueva relevancia, los estados, a un mismo tiempo, buscan reivindicarla e integrarla en el plano de la soberanía regional, en donde actores gubernamentales y civiles deben dirigirse a mancomunar propuestas y políticas que presenten a América Latina como un bloque soberano frente a los actores externos. Este cambio se refleja, por ejemplo, en la conformación de la Alternativa Bolivariana (ALBA) primero y, más tarde, en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)<sup>21</sup>.

De esta manera, se asiste a un nuevo protagonismo de la soberanía, pero, al mismo tiempo, en una noción superior de la misma, de corte regional. Ambas se fundamentan en la soberanía popular, en el poder constituyente, para sentar las bases de una nueva institucionalidad. La importancia de la soberanía interna, asociada a los pueblos, llega a adquirir una dimensión transnacional -claramente expuesta en el ALBA, en particular- a través de la diplomacia de los pueblos. Se expresa como un reflejo de la propia relevancia de los movimientos sociales dentro de los bloques regionales (de naturaleza básicamente estatal) y contribuye a poner en evidencia la dimensión de la soberanía interna, intrínsecamente propia al

---

<sup>20</sup> Cepeda Ulloa; Borrero Mansilla y Arlente Tickner, Debate, “La ONU y la “guerra en Iraq”, p. 153.

<sup>21</sup> El MERCOSUR, inscripto inicialmente en el regionalismo abierto y asociado a una relativización, en un sentido formal, de la soberanía, también inicia un camino semejante. *Vide* Álvarez, “Las soberanías del Mercosur”.

estado, proyectándose a una soberanía regional. Es la soberanía que implica un control sobre bienes y recursos, como la tierra, los alimentos, la ciencia, la tecnología, la salud, el idioma entre otros y es reclamada por las minorías étnico-religiosas, los campesinos, las mujeres, los pueblos originarios. Asimismo, la emergencia de movimientos sociales, enmarcan nuevas realidades que expresan fenómenos de exclusión y desigualdad sociocultural y, de esta manera, la política, se torna cultural y se expresa en el plano societal. La soberanía, en crisis en el marco de la hegemonía de la globalización neoliberal, reingresa consecuentemente a un campo esencialmente político<sup>22</sup>.

Por su parte, los gobiernos conservadores, emergen, primero, particularmente en Europa, y dan cuenta también de críticas a la globalización neoliberal. La crisis económica mundial de 2008, los ataques terroristas en centros urbanos europeos por parte del fundamentalismo islámico, la crisis de refugiados sirios que emigran hacia Europa y países de Norteamérica, y la amenaza del autoproclamado Estado Islámico en regiones de Siria e Iraq son escenario para que los estados “cierren sus fronteras” y cuestionen a la globalización como una oportunidad para el desarrollo y el bienestar de la humanidad. El escenario conservador abre paso a partidos y gobiernos que reivindican la soberanía del estado como una vía de protección a su ciudadanía asociadas al proteccionismo, la seguridad, el control de la inmigración, la seguridad, la xenofobia o el antisemitismo. Partidos políticos como Vox –España- o 5 estrellas –Italia- la salida del Reino Unido de Europa son ejemplos de la reivindicación de una soberanía estatal/nacional en defensa de bienes y recursos propios frente a la globalización.

El tránsito de la defensa de la democracia liberal al creciente protagonismo de los gobiernos conservadores se relaciona también con el rol de la sociedad civil, promotora e impulsara del proceso político. Hacia fines de los 80 del siglo XX y comienzos de los 90, la sociedad civil resurge, en el marco de la crisis del régimen soviético en Europa y de las dictaduras militares en América Latina como un actor que forma parte de la lucha por una democracia de carácter fundamentalmente liberal, en términos de reivindicación de igualdad política y libertad cívica. En los 90 la sociedad civil también es parte de la “Diplomacia de las mega conferencias” a través de la cual Naciones Unidas convoca a la participación de todos los actores de la “sociedad internacional” (gobiernos, organizaciones internacionales, en particular organismos internacionales especializados y organizaciones no gubernamentales). Así, dicha década marca la irrupción de la sociedad civil internacional con la realización de cumbres paralelas de la sociedad

---

<sup>22</sup> Álvarez, “Integración y cultura. Estados, regiones y soberanías en revisión”.

internacional y la participación y consulta de sus organizaciones, se sucedieron<sup>23</sup>.

Como afirma Octavio Ianni, “En el curso de los años noventa, mientras los procesos de globalización cambian el perfil de los actores económico-sociales, del Estado nacional y de las relaciones internacionales, el concepto [sociedad civil] llega a ocupar un lugar importante en los análisis y en las estrategias de desarrollo y democratización, pero también en las estrategias de redefinición y profundización de las democracias ya consolidadas”<sup>24</sup>.

Con el transcurrir de la propia década del 90 y, claramente en el primer cuarto del siglo XXI, a la imagen binaria estado (autoritarismo), sociedad civil (democracia liberal) se incorpora una diversidad de demandas que resultan de las críticas al proceso de la globalización neoliberal, y al mismo tiempo reflejan distintas lecturas del mundo y la propia pluralidad y conflictividad de la sociedad<sup>25</sup>. La sociedad civil toma, entonces, dos rumbos.

El primer rumbo se enmarca en la lucha altermundista, cercana en algunos casos a los gobiernos progresistas, representada en diversos movimientos que comienzan a desarrollarse a fines de los años 90, de carácter anticapitalista o antisistémico. El levantamiento zapatista en el suroeste mexicano (1994) inaugura esta tendencia <sup>26</sup> seguida por la “Batalla de Seattle” (1999) que plantea un nuevo binarismo: “la de dos visiones opuestas de la mundialización: la visión vehiculada por la OMC, portavoz de una liberalización desenfrenada, y la de una mundialización más justa y respetuosa del medioambiente y de lo humano, defendida por los “altermundistas”<sup>27</sup>. Las protestas de Cancún (1999 y 2003), Praga (2000), Barcelona (2001 y 2003), Génova (2001) y Porto Alegre (2001 y 2005) forman parte de este proceso.

Una nueva etapa se inicia a partir de 2011, con antecedentes desde la crisis financiera y económica de 2007-2008<sup>28</sup>. Muchos de los que participaron en las revoluciones árabes (2010-2012), el Movimiento del 15M, Okupa Street (2011), del parque de Gezi (2013) o de la Nuit Debout

---

<sup>23</sup> Cumbre de la infancia de New York (1990), Cumbre de medio ambiente de Río de Janeiro (1992), Cumbre de derechos humanos en Viena (1993), Cumbre de población y desarrollo humano de El Cairo (1994), Cumbre de desarrollo social en Copenhage (1995), Cumbre de la mujer en Beijing, en (1995), Cumbre de asentamientos humanos en Estambul (1996), Cumbre de Roma sobre alimentación (1996), Cumbre de Roma que estableció el estatuto de la Corte Penal Internacional (1998).

<sup>24</sup> Ianni, *El redescubrimiento de la sociedad civil. La sociedad civil en la cooperación internacional al desarrollo*, p. 25.

<sup>25</sup> Tonioni, “Entrevista, Sociedad civil en América Latina: Una conversación con el Dr. Alberto J. Olvera”, p. 236 y ss. *Vide* Keck y Sikkink, *Activistas sin fronteras*, p. 17.

<sup>26</sup> Pleyers, *Movimientos sociales en el siglo XXI*, p. 15.

<sup>27</sup> Bin y Marín, *Diccionario del poder mundial*, p. 274.

<sup>28</sup> Pleyers, *Movimientos sociales en el siglo XXI*, p. 15.

(2016) se focalizan más en la sociedad en general que en las altas esferas de la política. Es entonces cuando se incorpora, según Geoffrey Pleyers, una cultura “alter-activista”, término que resalta su proximidad con una parte del movimiento altermundista y la idea de otra manera de ser activista en los movimientos sociales. En esta nueva cultura, pasa a ser protagonista la experiencia vivida, la ética del compromiso asociada a la coherencia entre la proclamación de principios y el accionar cívico. De esta manera, “El alter-activismo no es solamente un deseo de cambiar la sociedad, sino que el activista se construye también como una persona transformando la sociedad [...] El alter-activismo se expresa tanto en el espacio público como en la vida cotidiana, en el modo de pensar, de vestirse, de comer, de relacionarse con los demás. Establecen no solamente otras formas de hacer la política, sino también de trabajar, de producir y de consumir, frente a aquellas de las élites políticas y económicas. Plantean otras formas de conectarse con los otros, menos basadas en el estatus y las jerarquías y más en un encuentro personal, “de persona a persona”<sup>29</sup>. Estos movimientos dan cuenta de la necesidad de configurar una globalización alternativa donde la recuperación del poder de los individuos nuevamente está asociada con la recuperación del control sobre los bienes y recursos<sup>30</sup>.

El segundo rumbo se asocia al avance de los gobiernos conservadores, en un sentido amplio, y ascienden en su protagonismo tras 2008. Como señala Richard Youngs, “Much commentary today refers to the rise of right-wing groups, nationalism, nativism, antimigration sentiment, populism, illiberalism, authoritarianism, and other terms that are all somewhat interchangeably associated with a conservative drift in popular values”<sup>31</sup>. En este sentido, la sociedad civil reivindica uno o la combinación de los siguientes derechos: valores sociales conservadores, valores religiosos, fuertes identidades nacionales, exclusividad de las identidades étnicas, identidades tradicionales o consuetudinarias y formas institucionales, políticas antiliberales, o una restricción de los derechos personales liberales<sup>32</sup>. Esta corriente, en términos de modos de actuar, también se emparenta con los movimientos alter-activistas progresistas en la medida en que se sostienen fundamentalmente en una lucha individual. Los libertarios constituyen un ejemplo de esta tendencia.

Por lo tanto, como observan los críticos a la globalización, de acuerdo a la síntesis que realizan Held y McGrew, a pesar de la internacionalización de la economía y la regionalización, la vida cotidiana está dominada por las circunstancias nacionales y locales. A pesar del

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 15-16.

<sup>30</sup> *Vide* Fernández González, “Resistencia, reinención y soberanía: imágenes de la democracia en participantes de movilizaciones socioambientales chilenas”.

<sup>31</sup> Youngs, *The mobilization of conservative civil society*, p. 8.

<sup>32</sup> *Loc.cit.* Cfr. Amador-Baquiro y Muñoz-González, “Del alteractivismo al estallido social: acción juvenil colectiva y conectiva (2011 y 2019)”.

intenso flujo de información y de personas en el plano mundial, hay pocos indicios de una cultura global en formación, y pocos indicios de un declive del nacionalismo como base de la identificación con una comunidad política. Más aún, el incremento en el conocimiento de otras ideas y otras personas (distintas a las de la comunidad local y nacional), también puede acrecentar la conciencia de la diferencia y favorecer la acentuación de lo que es distintivo e idiosincrásico, lo cual puede contribuir a una mayor fragmentación cultural a nivel mundial. Finalmente, existe una primacía continuada del territorio, las fronteras, el lugar y los gobiernos nacionales de cara a la distribución y localización del poder<sup>33</sup>.

Así, el consenso cede el protagonismo al conflicto que resulta en una confrontación y tensión de creencias, intereses y objetivos. En síntesis, esa dialéctica se resume en un par de conceptos antagónicos. Por una parte, la narrativa de la Globalización, como un instrumento aglutinador de una humanidad que enfrenta oportunidades y desafíos comunes y en la que las Naciones Unidas se presentan como un garante del “orden” que encierra. Por otra parte, la narrativa de la soberanía desde donde se disputa el poder por parte de los estados, los movimientos sociales y los individuos, sea porque buscan salvaguardar intereses en el marco de un status quo general o proyectos alternativos a la globalización neoliberal.

### **Globalización y soberanía tras 2019**

Ante la Pandemia, se plantea nuevamente la tensión entre las fuerzas globales y soberanas o, en otros términos, entre las fuerzas centrípetas de entrelazamiento e interdependencia (globalización/mundialización) y centrífugas, de dispersión, fragmentación y crisis<sup>34</sup>. Se expresa, en tal sentido, una dimensión de la dialéctica, en tanto se presentan simultáneamente dos procesos opuestos y en tensión que se visibiliza en la “tormenta perfecta” del COVID-19. En este sentido, pueden identificarse tres perspectivas analíticas: aquellas que destacan las claves nacionalistas e integracionistas; aquellas que plantean el avance de la competencia entre las grandes potencias; y las que advierten sobre el fin del dominio de Occidente y la emergencia de un mundo culturalmente plural o la conveniencia de un *hegemon*.

Desde una perspectiva que apunta a describir las características que asumirían las relaciones sociales en un plano global -de interdependencia e interconexión entre actores- y dan cuenta del protagonismo de lazos nacionalistas o integracionistas, César Ross señala que la Pandemia puede

---

<sup>33</sup> Held y McGrew, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, p. 11 y ss.

<sup>34</sup> Bernal Meza, “Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas”.

leerse en clave de “Desintegración estatal (por la política nacionalista) y la integración no estatal (por el crecimiento del uso de redes sociales y comercio electrónico)”<sup>35</sup>. Esta última es considerada también por John Gray, quien plantea el fin de la era del apogeo de la globalización y el tránsito hacia un mundo menos interconectado, más virtual y con mayores limitaciones físicas. En este sentido, considera a la Pandemia como “(a) Crisis turning point in history The era of peak globalisation is over. An economic system that relied on worldwide production and long supply chains is morphing into one that will be less interconnected. A way of life driven by unceasing mobility is shuddering to a stop. Our lives are going to be more physically constrained and more virtual than they were. A more fragmented world is coming into being that in some ways may be more resilient”<sup>36</sup>. Para Carlos Espósito, por su parte, cabría pensar en un futuro ante dos alternativas: “un mundo de Estados mucho más aislados, con regímenes normativos excluyentes, probablemente más duro para los Estados débiles y más caro para los poderosos. O bien podría resultar en una globalización diferente a la actual, más limitada en sus formas y contenidos, con objetivos distintos, que ponga énfasis en la regulación de bienes globales comunes sometidos a una cooperación internacional fuertes y genuinos”<sup>37</sup>.

En la perspectiva estatista del sistema internacional, que pone en el centro de las relaciones internacionales el rol de las grandes potencias, a partir de la vinculación entre globalización y geopolítica, Graham Thompson afirma que los cierres de fronteras y las masivas intervenciones estatales, junto con la creciente rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética ponen de manifiesto que “it is clear that state sovereignty and great power politics have not disappeared”<sup>38</sup>. Mientras tanto, para Graham Allison, el interés común por vencer la Pandemia no será superior a los intereses de los estados ni dará por finalizada la competencia entre China y Estados Unidos, “Instead, coronavirus will become yet another element in the greatest geopolitical challenge of our lifetime”<sup>39</sup>.

La tercera perspectiva también adscribe a la centralidad de las grandes potencias y, por tanto, la de los estados; sin embargo agrega una dimensión ideológico-cultural, a través de la cual se anuncia el fin de la hegemonía del liberalismo, por un lado, y el rol de las culturas no occidentales, por otro, al punto de plantear la emergencia de un mundo no occidental. Así, para Raúl Bernal Meza “La respuesta es que estamos asistiendo al fin del orden liberal internacional; al fin del multilateralismo y

---

<sup>35</sup> Ross, “Covid-19. Desintegración estatal suramericana e integración global no estatal”, p. 20.

<sup>36</sup> Grey, “Why this crisis is a turning point in history”.

<sup>37</sup> Espósito, “Soberanía estratégica versus globalización?”

<sup>38</sup> Thompson, “Globalization, Geopolitics, and the U.S.–China Rivalry after Covid-19”

<sup>39</sup> Allison, “The US-China Relationship After Coronavirus: Clues from History”, p. 390.

la cooperación internacional”<sup>40</sup>. El mismo autor sostiene que “Es posible que se estén en presencia de este modo, del fin del orden dirigido por Occidente y se transite a uno multipolar, en el que potencias no occidentales –China, pero también otras, como India– desempeñen un papel más significativo, acelerándose las tensiones entre Estados Unidos (como potencia declinante) y China (potencia ascendente) poniendo de manifiesto la transición sistémica más importantes desde el fin de la Guerra Fría”<sup>41</sup>. A través un análisis focalizado en una dimensión cultural, Barry Buzan, sostiene que la Sociedad Internacional global (iniciada en el siglo XIX) está llegando a su fin y se está ingresando en otra en la que Occidente ya no será el centro de poder dominante. Es la etapa de un orden postoccidental con un profundo pluralismo, semejante al existente en el mundo previo a la Modernidad, que marca más las diferencias que las similitudes de las partes del sistema internacional. En sus palabras: “We can now see how China, India and the Islamic world are reclaiming their culturalstatus. They are not just reclaiming their wealth and power, they are also acquiring the cultural autonomy they had lost. The western world is, therefore, losing its claim to be the only civilisation. That, in a sense, particularly in its American version, was the ideathat eventually everyone was to become like America. This Star Trek world [in which America has “fulfilled its liberal dream of remaking the whole world in its own image” (Buzan, 2010, p. 176)] is in an advanced stage of collapse”<sup>42</sup>. Carlos Escudé, finalmente, llega a ver en China la salvación de la especie humana, lo que señala como un camino hacia una armonía confuciana que salve a la humanidad de sí misma. La Pandemia requiere centralizar su expendio en una autoridad local, el conjunto de las cuales debe estar supervisado por una autoridad nacional, sujeta a su vez a un amplio acuerdo internacional. Así, “la única solución esperanzadora es el ascenso hegemónico de una hiper potencia totalitaria centralizadora, la República Popular China, que podría eliminar la competencia maligna entre gobiernos menores, y también entre empresas farmacéuticas parasitarias”<sup>43</sup>.

Como sostiene Edgardo Lander, “Con la Pandemia se aceleran debates que ya se venían dando desde un amplio espectro político de cuestionamiento a la globalización neoliberal. La fragilidad de las largas cadenas productivas establecidas con el objetivo de maximizar las ganancias corporativas a corto plazo ha quedado al descubierto en su extraordinaria vulnerabilidad. Lo que pase en un eslabón de la cadena puede tener consecuencias globales. La dependencia en importaciones para asuntos tan

---

<sup>40</sup> Bernal Meza, “El COVID-19 y la crisis del orden mundial”.

<sup>41</sup> Bernal Meza, “Covid-19, tensiones entre China y Estados Unidos y crisis del multilateralismo. Repercusiones para AL”, pp. 261-262.

<sup>42</sup> Buzan, “The reformation of global international society and the security agenda Interview with Professor Barry Buzan”.

<sup>43</sup> Escudé, “La carta china: neutralizando la gripe del fin del mundo”, p. 174.

críticos como equipos básicos de salud, y los alimentos, ha colocado en el debate político la necesidad de mayores niveles de autosuficiencia o soberanía en muy diferentes países del mundo<sup>44</sup>.

De esta manera, se trata de un fenómeno global porque afecta a todos los continentes, las poblaciones, las actividades económicas, las políticas públicas y la vida cotidiana de los ciudadanos; es así, en parte, una consecuencia de la globalización y un reflejo de la misma. Pero puede ser considerada también como una crisis de la globalización debido a que se reducen drásticamente los intercambios internacionales en los ámbitos del turismo, que arrastra consigo el comercio de bienes y servicios<sup>45</sup>. A través de la posición asumida por la OMS, los estados y la sociedad es posible observar tales tensiones.

Las Naciones Unidas, principalmente la OMS, se presenta como un organismo internacional que busca, en el marco de la Pandemia, constituirse en un orientador de la gobernanza global. La OMS, aunque cuestionada por sus supuestas vacilaciones y demora en una política global hacia el COVID-19<sup>46</sup>, ha realizado una diversidad de actividades para el tratamiento de la Pandemia, entre ellas, conferencias de prensa, videos, grabaciones, reuniones de trabajo con estados miembros y sociedad civil, asesoramiento, investigación sobre el origen de la enfermedad, así como llamamientos reiterados a la cooperación y solidaridad mundial. Un llamamiento emblemático fue el realizado el 8 de julio de 2020 cuando el director general de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, convoca a la unidad, ya que "no se puede vencer esta Pandemia como un mundo dividido" y, por tanto, la Pandemia debe ser vista como una prueba de "solidaridad global y liderazgo global". "Mis amigos, no se equivoquen. La mayor amenaza que enfrentamos ahora no es el virus en sí. Más bien, es la falta de liderazgo y solidaridad a nivel global y nacional<sup>47</sup>. Declaraciones semejantes realiza el 5 de octubre del mismo año, al señalar que "La Pandemia ha demostrado que ningún Estado soberano puede contener por sí solo patógenos sumamente infecciosos. Solamente podemos combatirlos colaborando"<sup>48</sup>.

Los llamamientos, advertencias, encuentran su correlato en las dificultades de la OMS en su accionar frente al rol que asumen los estados. Ello se advierte, por ejemplo, en la investigación sobre el origen de la

---

<sup>44</sup> Lander, "Tendencias dominantes en el sistema mundo capitalista en el contexto de la Pandemia". *Vide* Ferrajoli, "Los países de la UE van cada uno por su lado defendiendo una soberanía insensata".

<sup>45</sup> Olivici, "La globalización en tiempos de Pandemia".

<sup>46</sup> Martín-Moreno, "La OMS en su encrucijada".

<sup>47</sup> Notimérica, "Cvris. La OMS hace un llamamiento a la unidad, ya que "no se puede vencer esta Pandemia como un mundo dividido"<sup>48</sup>".

<sup>48</sup> OMS, "Discurso inaugural del Director General de la OMS en la reunión del Consejo Ejecutivo".

enfermedad, la campaña por una distribución equitativa y solidaria de las vacunas a nivel global y el propio e insistente pedido por una solidaridad global.

En la investigación sobre los orígenes de la enfermedad se presentan como obstáculos la rivalidad entre Estados Unidos y China, las vacilaciones de la OMS en la investigación y la escasa cooperación de China al curso de la misma. Si bien Estados Unidos en un principio apoya la política china en la detección y control de la enfermedad, ya en el mes de julio de 2020 acusa a la OMS de encubrir la propagación del virus y ser lenta en su accionar, y decide suspender momentáneamente el envío de fondos a la OMS, lo cual genera numerosas críticas en el ámbito internacional desde donde se sostiene que en tiempos de crisis son prioritarias las prácticas colaborativas<sup>49</sup>.

En relación al primer obstáculo, en febrero de 2021, un equipo de la OMS-China integrado por Alemania, Estados Unidos, Canadá, Japón, República de Corea, Nigeria, Rusia y Singapur encargado de investigar los orígenes del virus, viaja a China y concluye que este probablemente surgió de los murciélagos, pero que es necesario continuar con la investigación. Tiempo después, Tedros Adhanom Ghebreyesus declara que la tarea se había visto obstaculizada por la falta de datos y transparencia de parte del país asiático. En julio del mismo año, la OMS pide a su gobierno realizar in situ una segunda fase de investigaciones a fin de incluir mercados y laboratorios de Wuhan. En respuesta, China cuestiona la politización que se está haciendo de una investigación que el ministro chino adjunto de Salud, Zeng Yixin, califica de “arrogante” y “carente de sentido común”<sup>50</sup>.

La OMS anuncia en el mes de octubre la conformación de un nuevo equipo, solo con facultades de asesoramiento, integrado por 26 científicos provenientes de distintos países seleccionados en base a la capacidad, etnia, lugar de residencia y género- para evitar las críticas recibidas por la Comisión que iniciara la investigación.

El segundo obstáculo está dado por la ejecución del Proyecto COVAX, dirigido por la Alianza Mundial para las Vacunas y la Inmunización (GAVI), la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI) y la OMS. Es uno de los pilares del Acceso acelerado de herramientas contra el COVID-19, una alianza lanzada en abril de 2020 por la OMS, la Comisión Europea y el Gobierno de Francia.

El Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 (en inglés, COVID-19 Vaccines Global Access, COVAX) es una alianza de 190 estados, impulsada por actores públicos y privados con el propósito de garantizar el acceso equitativo a las vacunas que se logren desarrollar contra

---

<sup>49</sup> Mars, “Trump acusa a la OMS de “encubrir” la propagación del coronavirus y anuncia la congelación de los fondos”.

<sup>50</sup> France 24, “China rechaza una segunda investigación de la OMS sobre el origen del virus”.

la enfermedad. No obstante, una de las principales dificultades es la falta de apoyo amplio de las principales potencias mundiales. Así, por ejemplo, recién en enero de 2021 Estados Unidos anuncia su incorporación. La escasez de fondos, la falta de suministros, el acaparamiento de las vacunas por parte de los países más ricos, la propia falta de infraestructura de los estados receptores para la conservación y distribución de las vacunas son algunas de ellas.

Ante el fracaso de COVAX, el 27 de octubre de 2021 la OMS presenta un nuevo proyecto. El acceso no equitativo a los tests, los tratamientos y las vacunas prolonga la Pandemia en el mundo entero y presenta el riesgo de surgimiento de nuevas variantes, más peligrosas, que podrían escapar a los medios de lucha de la enfermedad...<sup>51</sup>. De ahí que proponga un programa más transparente y concentrado en la provisión de los insumos sanitarios.

El tercer problema es la distribución y alcance de las vacunas. Los países desarrollados fueron los primeros en alcanzar el porcentaje de vacunación esperado por la OMS, principalmente Europa y América del Norte. Sin embargo, otros, como algunos países de América Latina o el continente africano<sup>52</sup> se encuentran lejos de tales porcentajes. A principios de agosto, la OMS hace un llamado para aplazar el uso de las terceras dosis hasta finales de septiembre, para reducir la abismal distancia en el acceso a la vacuna entre los países ricos y los países pobres. Un mes después, Tedros Adhanom Ghebreyesus, es contundente: “No me quedaré en silencio mientras las empresas y los países que controlan el abastecimiento mundial de vacunas piensan que los países pobres del mundo deben conformarse con los restos”.

En este sentido, mientras la OMS considera que es imprescindible que la población en escala mundial esté protegida por la vacuna e insta a que los estados más desarrollados colaboren en la tarea, estos últimos optan por una tercera dosis para proteger la población de sus estados. Al respecto,

---

<sup>51</sup> El Observador, “Tras el fracaso de COVAX, la OMS presenta una nueva estrategia anticovid y pidió 24.300.000”, 28 de octubre 2021.

El informe señala que, hasta el momento, 0,4 por ciento de las pruebas, y el 0,5 de las vacunas aplicadas en el mundo entero fueron efectuadas en los países de pocos ingresos, aunque representan el 9 por ciento de la población mundial. Covax suministró 450 millones de dosis a 144 países, lejos del objetivo inicial. OMS (se habían propuesto dos mil millones de dosis para 2021) sin embargo destaca que ACTV sirvió para disminuir costos testeos transfiriendo conocimientos y tecnología a países pobres y también para transferir bombas de oxígeno. La próxima etapa será más transparente y concentrada en provisión de vacunas. *Vide Loc.cit.*

<sup>52</sup> Particularmente en el continente africano, donde el nivel de vacunación de las poblaciones sigue siendo muy bajo: solo el 3% de las personas han completado su esquema de vacunación. Un retraso debido sobre todo a la lentitud del programa COVAX, establecido para facilitar el acceso a las vacunas para los países en vía de desarrollo. Según la OMS, un total de 165 millones de dosis han sido llevadas al continente hasta el momento, para una población de unos 1,38 mil millones de habitantes.

la directora regional de la OMS para África, Matshidiso Moeti, observa que “África se enfrenta a vientos en contra. Los movimientos de algunos países a nivel global para introducir dosis de refuerzo se burlan de la equidad de las vacunas”<sup>53</sup>.

Según Jean-Daniel Lelièvre, “A escala de un país, es posible concebir que las autoridades sanitarias propongan una tercera dosis para las poblaciones con mayor riesgo, para evitar un colapso hospitalario. Sin embargo, vacunar de manera integral a una población con una tercera dosis mientras que hay países enteros que no tienen acceso a la primera claramente no es una estrategia sanitaria sensata”. En una misma línea de análisis, para Gérard Dubois, “Quien piensa en Pandemia, piensa en estrategia mundial, y una política sanitaria estrictamente nacional no puede vencer al virus. No obstante, es verdad que las implicaciones hospitalarias, médicas y económicas son tantas que los dirigentes están obligados a poner todo en marcha para proteger a sus poblaciones. Tanto así, que muchos de ellos han sido criticados por su falta de anticipación en esta crisis. Hoy en día, la pregunta por la tercera dosis es un cálculo político muy difícil”<sup>54</sup>.

Las tensiones entre una política global dirigida al combate de la Pandemia, los intereses de los estados concentrados en los esfuerzos hacia la protección de sus habitantes y la perspectiva y posicionamiento de estos ante la enfermedad, revelan el protagonismo que adquiere la soberanía como poder y control. La centralidad de la soberanía viene, además, dada por la percepción de la Pandemia como la amenaza. Más aún, llega a presentarse como una guerra. A poco de iniciada, el presidente de Francia, Emmanuel Macron declara: “Estamos en guerra, en una guerra sanitaria. Es cierto que no luchamos ni contra un Ejército ni contra una nación, pero el enemigo está ahí, invisible y evasivo, y avanza. Esto requiere nuestra movilización general”<sup>55</sup>. Eso significa también que, como afirman Mattias Lehtinen y Tuukka Brunila: “the current pandemic has illuminated an important aspect of sovereign power that cannot be reduced to law and violence. By this, we refer to the fact that, almost immediately, the political crisis that followed the outbreak of the pandemic was enveloped in a rhetoric of war to justify strong governmental measures”<sup>56</sup>. Sin embargo, también sus habitantes, en sentido individual o colectivo, toman partido

---

<sup>53</sup> El Economista, “OMS furiosa: cada vez más países avanzan hacia la tercera dosis”. *Vide* UNHCR-ACNUR, “Carta abierta a los Jefes de Estado y de Gobierno del G20: ACNUR, OIM y OMS”.

<sup>54</sup> France 24, “Debates y polémicas en torno a la tercera dosis de la vacuna contra el Covid-19”.

<sup>55</sup> France 24, “Estamos en guerra sanitaria”: Macron anuncia medidas para enfrentar el Covid-19”.

<sup>56</sup> Lehtinen and Brunila, “A Political Ontology of the Pandemic: Sovereign Power and the Management of Affects through the Political Ontology of War”.

frente a los poderes del estado y llegan a asumir su propia soberanía en un tiempo en donde la sociedad civil es un actor más del sistema político.

La defensa de la soberanía, en la Pandemia, se expresa fundamentalmente bajo cuatro formas, las de sus propias dimensiones: la soberanía westfaliana, la soberanía legal, la soberanía interdependiente y la soberanía popular –social/individual.

Por lo expuesto en relación a la Pandemia, es claro que la soberanía interdependiente y la soberanía legal están en jaque. Por un lado, la imposibilidad o los obstáculos de los estados para controlar un virus que logra atravesar sus fronteras. Por otro, la imposibilidad o los obstáculos para asegurar que todos los estados tengan acceso a la protección de sus ciudadanos a través de la provisión de las vacunas. La primera pone en evidencia la “debilidad” del estado, la segunda es una prueba de que algunos estados son más poderosos o desarrollados que otros y tienen los recursos que otros no poseen. Esta dimensión de la soberanía –el poder real– es el que, al mismo tiempo, demuestra el rol de los estados como protagonistas del sistema internacional, que buscan ejercer la soberanía para cuidar a sus ciudadanos. Se expresa como soberanía westfaliana y como soberanía digital, en parte relacionadas y en parte en tensión, como analizaremos a continuación.

Las políticas al interior de los estados incluyen empleos de mascarillas, cuarentenas, aislamientos que van desde el cierre total de las actividades comerciales, administrativas y educativas –según las etapas de la Pandemia y de las propias políticas estatales– a una apertura progresiva que requiere, en algunos casos, de test de inmunidad, pases sanitarios o certificados de inmunidad para ingresar a espacios públicos como eventos deportivos, clubes, restaurantes, pubs, gimnasios, cines, confiterías, festivales, ferias, parques temáticos, hoteles a salas de teatro<sup>57</sup>.

Frente a la Pandemia, los estados buscan proteger a sus ciudadanos. Desde esta lectura la soberanía westfaliana también se relaciona con una soberanía, para algunos autores, llamada estratégica, que refiere a la responsabilidad del estado de proteger a sus propios ciudadanos y sus bienes esenciales –productos alimenticios, farmacéuticos y tecnológicos–. Como señala Carlos Espósito: “Un mundo fragmentado en soberanías estratégicas se antoja incompatible con la hiperglobalización. No obstante, el resultado del proceso no está escrito”.

Y a continuación, señala: “Podría ser un mundo de Estados mucho más aislados, con regímenes normativos excluyentes, probablemente más duro para los Estados débiles y más caro para los poderosos. O bien podría resultar en una globalización diferente a la actual, más limitada en sus formas y contenidos, con objetivos distintos, que ponga énfasis en la

---

<sup>57</sup> El Economista, “La lista con los países y ciudades que exigen pase sanitario contra el coronavirus”.

regulación de bienes globales comunes sometidos a una cooperación internacional fuerte y genuina”<sup>58</sup>.

Por otra parte, los cierres de fronteras se presentan también como una de las medidas centrales en la lucha contra la Pandemia. Así, los estados llegan a prohibir el ingreso no solo de los extranjeros sino de los nativos y residentes; establecen cupos de vuelos internacionales; instauran nuevos pasaportes (pasaportes COVID)<sup>59</sup> que habilitan el ingreso solo a personas que acreditan la inoculación de determinadas vacunas; u obligan a que los ingresantes cumplan con una cuarentena obligatoria. Esta forma de ejercicio de la soberanía –interdependiente– plantea controversias y se contraponen a otras que persiguen propósitos semejantes<sup>60</sup>, como la soberanía digital también expresión de la soberanía interdependiente, pero bajo el control del estado.

La soberanía digital adquiere importancia particular frente al cierre de fronteras y al aislamiento al interior de las mismas. Diversos aspectos se encuentran vinculados a esta, tales como el empleo de la información, el acceso a la conectividad, el acceso a los contenidos, los mecanismos de censura, la vigilancia y el uso de datos, la infraestructura de acceso y las políticas de regulación. En este sentido, se plantea un conflicto entre quiénes y cómo se ejerce el control sobre las comunicaciones y hacia qué fines<sup>61</sup>.

A raíz de la Pandemia se ha evidenciado la importancia de cubrir las demandas y necesidades en materia de tecnologías de la información y la comunicación con recursos propios, o, por lo menos, avanzar en esta dirección ya que está en juego la soberanía tecnológica, una dimensión irrenunciable de la supervivencia como sociedades y estados nacionales<sup>62</sup>.

En Asia (Japón, China, Corea, Taiwán) la vigilancia digital sirve a los efectos de controlar Pandemia. “En Wuhan se han formado miles de

---

<sup>58</sup> Espósito, “Soberanía estratégica versus globalización?”.

<sup>59</sup> El Certificado COVID Digital de la UE, antes llamado Certificado Digital Verde, se dirige a eliminar las restricciones de viaje en los 27 Estados miembros, e incluye también al Espacio Schengen no pertenecientes a la UE (Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein). Se expide de forma gratuita y da información sobre el estado del pasajero; si está vacunado, si tiene una prueba negativa o si se ha recuperado después de haber pasado la COVID-19. Formulado como un código QR, la persona que viaja puede optar por llevar un certificado digital o en papel. *Vide* Euronews, ““Pasaporte COVID”: claves del certificado para viajar por Europa este segundo verano de Pandemia”.

<sup>60</sup> Según Byung-Chul Han: “Los cierres de frontera son una expresión desesperada de soberanía. Nos sentimos de vuelta en la época de la soberanía. El soberano es quien decide sobre el estado de excepción. El soberano es quien cierra fronteras. Pero eso es una buera expresión de soberanía que no sirve de nada”. Han, “La emergencia viral y el mundo del mañana”.

<sup>61</sup> Bizberge y Segura, “Los derechos digitales durante la Pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México”, p. 62.

<sup>62</sup> Ceballos, MaisonnaveII y Britto Londoño, “Soberanía tecnológica digital en Latinoamérica”, p.152.

equipos de investigación digitales que buscan posibles infectados basándose solo en datos técnicos. Basándose únicamente en análisis de macrodatos averiguan quiénes son potenciales infectados, quienes tienen que seguir siendo observados y eventualmente ser aislados en cuarentena. También por cuanto respecta a la Pandemia, el futuro está en la digitalización. A la vista de la Pandemia quizá deberíamos redefinir incluso la soberanía. Es soberano quien dispone de datos. Cuando Europa proclama el estado de alarma o el cierre de fronteras sigue aferrada a viejos modelos de soberanía”<sup>63</sup>.

En línea con este planteo, China busca crear una soberanía cibernética similar a la soberanía geográfica. Esta acción generará poderes exclusivos del estado sobre todo lo que ocurre en una Internet propia. Pekín inicia así una nueva guerra, librada en el ciberespacio, para controlar todo lo que sucede en él y acotar la influencia extranjera en el país<sup>64</sup>.

Esta soberanía digital, sin embargo, es analizada en clave global en la búsqueda de una interrelación y cooperación entre las distintas escalas territoriales. Así, por ejemplo, Francesca Bria plantea la necesidad de desarrollar tecnologías como las redes 5G, la computación en la nube y las infraestructuras de Inteligencia Artificial, a las que califica como prioridades nacionales y globales. Para ello, propone un nuevo contrato para la sociedad digital, al que denomina “*Green New Deal* digital”, basado en el empleo de tecnologías digitales para alcanzar la sustentabilidad social y medioambiental cuyo eje está en la restauración de la soberanía digital. De esta manera, podría romperse con un futuro que solo plantea dos mundos posibles: el gran estado –el modelo chino u orwelliano– o las grandes tecnológicas –el capitalismo de vigilancia de Silicon Valley–.

Para Bria, por tanto, es posible una tercera vía, una “gran democracia”, que implica la “democratización de los datos, la participación ciudadana y la tecnología al servicio de la sociedad y la transición ecológica” a través de una red global de ciudades para reclamar la gobernanza democrática de la tecnología digital y la soberanía de datos. Las ciudades deberían dar de vuelta el poder a los ciudadanos a través de un proceso de participación democrática, y emplear los datos municipales para afrontar los grandes retos medioambientales y sociales: el clima, la movilidad sostenible, las viviendas accesibles, la sanidad y la educación. De esta manera, señala: “La soberanía digital significa que como sociedad deberíamos ser capaces de marcar la dirección del progreso tecnológico y poner la tecnología y los datos al servicio de la gente. También implica dirigir el desarrollo tecnológico a solucionar las cuestiones sociales y medioambientales más acuciantes de

---

<sup>63</sup> *Loc.cit.*

<sup>64</sup> Mientras tanto, la estrategia de ciberseguridad europea tiene como objetivo salvaguardar una Internet global y abierta. En Faes, “China inicia una nueva guerra y reclama la “soberanía digital”: ¿Cada país con su propio Internet?”

nuestra época, empezando con la emergencia climática, la transición energética y la sanidad pública”<sup>65</sup>.

Del mismo modo, bajo el doble supuesto de un mundo global más competitivo y que la soberanía se entiende mejor como "la capacidad de controlar los resultados y responder a las necesidades fundamentales de las personas", Andreas Aktoudianakis plantea que, en el caso de la Unión Europea, para fomentar su soberanía digital, los estados miembros deben seguir una estrategia basada en tres pilares principales: superar la dependencia excesiva europea de tecnologías extranjeras, la competencia desleal en los mercados digitales y las vulnerabilidades de las infraestructuras; empoderar a Europa eliminando las barreras en el mercado único digital, aplicando los principios de apertura de datos e innovación descritos en las estrategias digitales de la UE, abordando las prácticas injustas de fusión de datos, ampliando la financiación de la UE para la innovación con un enfoque en las pequeñas y medianas empresas y mejora de las habilidades digitales de la mano de obra; e involucrarse a nivel internacional para aprovechar el poder regulador de la UE para impulsar las alianzas para regular eficazmente las tecnologías emergentes, los mercados digitales, la gobernanza de datos y los flujos de datos internacionales<sup>66</sup>.

El avance de la soberanía digital de la UE es visto así como un pilar fundamental para potenciar el papel de Europa como actor global. Por tanto, en lugar de reaccionar a los desarrollos globales en la política digital y las nuevas tecnologías, la UE debería cumplir de manera proactiva su agenda digital. Para lograr ese fin, debe dirigirse a reducir su dependencia excesiva de tecnologías y servicios digitales extranjeros; eliminar las barreras para liberar el potencial de los datos en su mercado único digital, invertir en innovación y talento; e involucrarse internacionalmente para dar forma a la gobernanza global de los datos, los mercados digitales y las tecnologías emergentes, de acuerdo con sus valores y tradiciones democráticos<sup>67</sup>.

De este modo, desde el estado es posible el ejercicio de la soberanía westfaliana y de la interdependencia, a través del estado de excepción<sup>68</sup> que implica el empleo de instrumentos legales que habilitan a los poderes instituidos a suspender total o parcialmente el Estado de derecho en casos

---

<sup>65</sup> Bria, “Soberanía digital para las personas en un mundo posPandemia”.

<sup>66</sup> Aktoudianakis, “Fostering Europe’s Strategic Autonomy, Digital sovereignty for growth, rules and cooperation”.

<sup>67</sup> “The terms ‘sovereignty’, ‘strategic autonomy’, and ‘technological and digital sovereignty’ have been used interchangeably in a series of communications by the European Commission, such as Shaping Europe’s Digital Future and A New Industrial Strategy for Europe”. *Loc. cit.*

<sup>68</sup> A modo de ejemplos, *Vide* Corradetti and Pollicino, “The “War” Against Covid-19: State of Exception, State of Siege, or (Constitutional) Emergency Powers?: The Italian Case in Comparative Perspective”.

Cervantes, Matarrita, Reza, “Informe Los estados de excepción en tiempos de Pandemia: un estudio comparado en América Latina”.

considerados como amenazas al orden interno. Este tipo de medidas, en el orden constitucional, si bien pueden representar avances sobre el individuo y sus derechos, también representan instrumentos jurídicos legítimos ya que en la actualidad una gran cantidad de estados contemplan en sus constituciones “el derecho de excepción ante situaciones extraordinarias, imprevisibles y temporales para cuya atención el constituyente apuesta por la alteración del sistema de pesos y contrapesos, la separación funcional de los poderes del estado e, inclusive, la plena vigencia de los derechos fundamentales. Ese “sacrificio” se entiende justificado pues se motiva en la intención de regresar a un estado de cosas donde la “normalidad” haga viable el proyecto constitucional”<sup>69</sup>.

Pero la soberanía popular también se expresa, como ejercicio de poder personal. La soberanía individual, bajo la apariencia de una soberanía popular, se observa en la defensa de la propia preservación de los derechos del individuo, de su libertad de acción y de su cuerpo. Se presenta como una escisión entre el individuo y la comunidad, en el marco de un sector de la sociedad que se percibe despolitizada, en términos de Nicolás Tenzer<sup>70</sup>. Refiere así a individuos que se distinguen por la carencia de un sentido de comunidad. En parte, es una exacerbación del liberalismo plasmado también en un discurso que plantea el paso de la política a la post política, donde el individuo pasa a ser su propio salvador y defensor de sus derechos, en vistas del fracaso de los proyectos emancipadores, pero al mismo tiempo del avance de una cultura mercantilista que basa la felicidad en un bienestar personal y material. Desde una perspectiva más crítica, en palabras de Alexander Dugón: “El aislamiento que es el desarrollo lógico del liberalismo. El liberalismo es individualización, los vínculos que unen a las personas son destruidos. El liberalismo es la liberación de los vínculos con la colectividad [...] Los globalistas utilizan esta catástrofe para imponer su agenda ideológica, liberar más y más es lo mismo que aislar más y más, destruyendo los pueblos, las nacionales, los vínculos de trabajadores y sociales”<sup>71</sup>.

De este modo, la libertad que se defiende es en nombre del poder de los individuos sobre los estados e incluye una amplia franja de posiciones eidéticas, desde anarquistas a sectores conservadores radicalizados. En distintos lugares del mundo, como Australia, Alemania, Francia, Italia o Dinamarca se cuestionan las restricciones a la circulación, el uso de máscaras o el empleo de vacunas. De este modo, se cuestionan las bases mismas de la colectividad democrática. Como afirma Bialasiewicz and Eckes<sup>72</sup>: “Such an individualized response to the pandemic, which

---

<sup>69</sup> *Ibidem*.000

<sup>70</sup> Tenzer, *La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política*.

<sup>71</sup> Dugón, “El globalismo ha utilizado al coronavirus para destruir la identidad colectiva”.

<sup>72</sup> Bialasiewicz and Eckes, “Soberanía individual” en tiempos de Pandemia una contradicción en términos?”

places the individual in the position of the (collective) sovereign, conflates individual autonomy with the collective self-rule. It obscures the rights of the diverse collective to protection for individual behaviours that can take an excessive toll on the health care system (a common good) and on the individual autonomy of those whose lives will be imperiled by infection”<sup>73</sup>.

Para quienes sostienen proyectos de carácter social dirigidos a la construcción de democracias sustentadas en ideales colectivos en base a la igualdad social, la soberanía individual o personal se presenta como amenaza política a tal construcción. Como señala Mouffe, “...This pandemic is a sanitary crisis that takes place in a particular conjuncture defined by conditions that are both natural and social, global warming on one side, neoliberal globalization on the other. There is no doubt that the emergence of the virus and its spread to the whole planet on the demands for protection that the crisis is arousing. We should be aware that they could take advantage of those demands by framing them in a way that is consonant with their have been overdetermined by the destruction of the environment, destruction that has been accelerated and intensified by financial capitalism. Moreover, decades of neoliberal policies of austerity have destroyed the public services of many countries who found themselves disarmed in the face of the pandemic. For those reasons the coronavirus accredits the theses of the progressive camp, nevertheless it could benefit its adversaries if they are able to capitalize defence of traditionalist values and the promotion of an exclusive nationalism...”<sup>74</sup>.

## Reflexiones finales

De acuerdo a lo expuesto, la Pandemia 2019 es parte del mismo proceso iniciado en 1989, pero también es una exacerbación de esas características en el marco de una “tormenta perfecta”, de las tensiones que lo atraviesan en su mismo origen y dan cuenta de sus rasgos característicos: la dialéctica entre globalización y soberanía, lo cual expresa formas de concebir las relaciones internacionales, estatales, sociales e individuales.

Comprender y explicar un hito en la Historia, la Pandemia lo es, requiere abordarlo en sentido histórico de larga duración, indagar en contextos previos, antecedentes o indicadores de cambios y/o continuidades. Esos contextos requieren de una consideración de espacios, actores y temas. Concebir aisladamente la Pandemia como un hito que determina un “nuevo orden de cosas” no ha de limitarse a un análisis del presente ni de determinados actores referenciales. Un hito de alcance global

---

<sup>73</sup> Bialasiewicz and Eckes, “‘Soberanía individual’ en tiempos de Pandemia una contradicción en términos?”. *Vide* Bialasiewicz and Muehlenhoff, “‘Personal sovereignty’ in pandemics: or, why do today’s ‘sovereignists’ reject state sovereignty?”

<sup>74</sup> Mouffe, “After Covid-19, What’s new?”. *Vide* Werner Müller, “Populists Are Likely to Benefit from the Coronavirus Pandemic”.

requiere también de un análisis de alcance global capaz de determinar cambios y continuidades.

El COVID 19 puede significar, para un historiador de la historia global, una oportunidad para considerar hechos que, si en principio se consideran inéditos, en realidad, son parte de un proceso más amplio e, incluso, puede plantear el protagonismo de actores antes desconocidos o ignorados.

Cuando en los años 90 se habla de la globalización, también se habla de sus tensiones con la soberanía y también de las resistencias de la sociedad civil, frente al autoritarismo, primero y del neoliberal más tarde. Los cuestionamientos sobre la realidad de un mundo global que ofrece una lectura kantiana de la humanidad, pronto entran en cuestionamiento. Esporádicos, catárticas expresiones de rebeldía dan muestra de esto en un escenario que se define entre la política y la post política.

Ni el fin de la globalización, ni el resurgimiento de la soberanía. El desafío es revelar que detrás de ambas están presentes los particularismos de los estados y las sociedades y es necesario identificar y propiciar puntos de encuentro para contar una historia verdadera sin falsos universalismos emancipatorios ni esconder resistencias que dan muestras de la conflictividad social y de las inequidades existentes. Todo ello para perspectivas dirigidas a construir proyectos políticos de carácter colectivo. En otros términos, la Pandemia es un laboratorio que ofrece la “oportunidad” de volver hacia el pasado y pensar en las posibilidades de construir una comunidad capaz de coordinar la esfera de lo global, estatal y social, si es el propósito.

## **Bibliografía**

Aktoudianakis, Andreas, “Fostering Europe’s Strategic Autonomy. Digital sovereignty for growth, rules and cooperation”, European Policy Centre, Konrad Adenauer Stiftung. december European Policy Centre, Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

<https://www.epc.eu/en/publications/Fostering-Europes-Strategic-Autonomy--Digital-sovereignty-for-growth~3a8090>

Allison, Graham, "The US-China Relationship After Coronavirus: Clues from History", en Hal Brands and Francis J. Gavin (eds.), *COVID-19 and World Order*, Johns Hopkins University Press, 2020, pp. 388-405.

Álvarez, Silvia T., “Integración y cultura. Estados, regiones y soberanías en revisión”, en Liliana Weinberg (coord.), *Historia comparada de las Américas. Perspectivas de la integración cultural*, México, CIALC, 2016, pp. 81-114.

Álvarez, Silvia T., “Las soberanías del Mercosur”, en Raúl Bernal Meza y Silvia T. Álvarez (eds.) *América Latina: integración e inserción*, Universidad de Santiago de Chile (IDEA - USACH), 2012.

Amador-Baquiro, Juan Carlos y Germán Muñoz-González, “Del alteractivismo al estallido social: acción juvenil colectiva y conectiva (2011 y 2019)”, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y juventud*, vol. 19, núm. 1, enero-abril, 2021, pp. 176-203.

Bassareo, Pier Paolo, María Rosaria Melis, Silvia Marras and Giuseppe Calcaterra, “Learning from the past in the COVID-19 era: rediscovery of quarantine, previous pandemics, origin of hospitals and national healthcare systems, and ethics in medicine”, *Postgrad Med*, num. 6, 2020, pp. 633-638. Doi: [10.1136/postgradmedj-2020-138370](https://doi.org/10.1136/postgradmedj-2020-138370)

Bernal Meza, Raúl, “Covid-19, tensiones entre China y Estados Unidos y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL”, *Foro Internacional (FI)*, año LXI, núm. 2, cuad. 244, 2021, pp. 259-297.

Bernal Meza, Raúl, “El COVID-19 y la crisis del orden mundial”, *Los Andes*, 26 de abril 2020.

Bernal Meza, Raúl, “Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronteras”, *Revista de Relaciones Internacionales de Estrategia y Seguridad*, 2018. DOI:

<https://doi.org/10.18359/ries.3229>

Bialasiewicz, Luiza y Christina Eckes, “‘Soberanía individual’ en tiempos de Pandemia una contradicción en términos?”, Elsevier Public Health Emergency Collection, 4th september 2020.

Bialasiewicz, Luiza and Hanna L. Muehlenhoff , “Personal sovereignty’ in pandemics: or, why do today’s ‘sovereignists’ reject state sovereignty?”, *Open Democracy*, 30th june 2020.

<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/personal-sovereignty-in-pandemics-or-why-do-todays-sovereignists-reject-state-sovereignty/>

Bin, Arnaud y Gustavo Marín, *Diccionario del poder mundial*, Foro por una nueva gobernanza mundial, Paris, Aún creemos en los sueños, 2013.

Bizberge, Ana y María Soledad Segura, “Los derechos digitales durante la Pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México”, *Revista de Comunicación*, vol. 19, núm.2, septiembre-febrero, 2020, pp. 61-85.

Bria, Francesca, “Soberanía digital para las personas en un mundo posPandemia”, *Política Exterior*, 13 de octubre 2020,

<https://www.politicaexterior.com/soberania-digital-para-las-personas-en-un-mundo-posPandemia/>

Busso, Anabela, “Pandemia y orden internacional: incertidumbre entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer”, en Anabela Busso, *Relaciones internacionales en tiempos de Pandemia*, Rosario, Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional, pp. 6-23, 2020.

Buzan, Barry and George Lawson, “Rethinking benchmark dates international relations”, *European Journal of international relations*, vol. 20, issue 2, pp. 437-462, 2012.

Buzan, Barry, “The transformation of global international society and the security agenda”, Interview with Professor Barry Buzan, *Defence and Security Quarterly*, vol. 30, 2020. <http://doi.org/10.35467/sdq/125295>

Ceballos, Luis Darío, Marcelo Andrés MaisonnaveII y Carlos Rafael Britto Londoño, “Soberanía tecnológica digital en Latinoamérica”, *Revista Propuestas para el Desarrollo*, año IV, núm. IV, octubre 2020, pp. 151-167.

Cepeda Ulloa, Fernando; Armando Borrero Mansilla y Arlente Tickner, Debate, “La ONU y la “guerra en Iraq”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, junio, 2003, pp. 153-156.

Cervantes, Andrés; Mario Matarrita; Sofía Reca, *Informe Los estados de excepción en tiempos de Pandemia: un estudio comparado en América Latina, Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 20, diciembre 2020. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0032>

Codeinep, <https://codeinep.org/coronavirus-mapa-interactivo-en-vivo>

Corradetti, Claudio and Oreste Pollicino, “The “War” Against Covid-19: State of Exception, State of Siege, or (Constitutional) Emergency Powers?: The Italian Case in Comparative Perspective”, *German Law Journal*, vol. 22, 2021, pp. 1060–1071. Doi:10.1017/glj.2021.48.

Dugin, Alexander, “El globalismo ha utilizado al coronavirus para destruir la identidad colectiva”, *Conclusión*, 5 de septiembre 2020,

<https://www.conclusion.com.ar/opiniones/dugin-el-globalismo-ha-utilizado-al-coronavirus-para-destruir-la-identidad-colectiva/09/2020/>

El Economista, “La lista con los países y ciudades que exigen pase sanitario contra el coronavirus”, 8 de agosto 2021.

<https://eleconomista.com.ar/internacional/la-lista-paises-ciudades-exigen-pase-sanitario-coronavirus-n45340>

El Economista, “OMS furiosa: cada vez más países avanzan hacia la tercera dosis”, 20 de agosto 2021.

<https://eleconomista.com.ar/internacional/oms-furiosa-cada-vez-mas-paises-avanzan-tercera-dosis-n45629>

El Observador, “Tras el fracaso de COVAX, la OMS presentó una nueva estrategia anticovid y pidió 24.300.000”, 28 de octubre 2021.

<https://www.elobservador.com.uy/nota/tras-el-fracaso-del-covax-la-oms-presento-una-nueva-estrategia-anticovid-y-pidio-us-23-400-millones-20211028212847>

Escudé, Carlos, “La carta china: neutralizando la gripe del fin del mundo”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 25, 2020, pp. 161-177.

Escudé, Carlos, *El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1995.

Escudé, Carlos, *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumière, 2012.

Espósito, Carlos, “¿Soberanía estratégica versus globalización?”, *Clarín*, 28 de mayo 2020. [https://www.clarin.com/opinion/-soberania-estrategica-versus-globalizacion-0\\_e3tkzE00v.html](https://www.clarin.com/opinion/-soberania-estrategica-versus-globalizacion-0_e3tkzE00v.html)

Euronews, ““Pasaporte COVID”: claves del certificado para viajar por Europa este segundo verano de Pandemia”, 20 de julio 2021. <https://es.euronews.com/2021/05/24/pasaporte-covid-claves-de-las-normas-para-viajar-en-europa-este-segundo-verano-de-Pandemia>

Faes, Ignacio, “China inicia una nueva guerra y reclama la “soberanía digital”: ¿Cada país con su propio Internet?”, *el Economista.es*, 13 de junio 2021.

<https://www.economista.es/economia/noticias/11267876/06/21/China-inicia-una-nueva-guerra-y-reclama-la-soberania-digital-Cada-pais-con-su-propio-internet.html>

Fernández González, Víctor, “Resistencia, reinención y soberanía: imágenes de la democracia en participantes de movilizaciones socioambientales chilenas”, *Cuaderno de Trabajo Social*, núm. 14, 2020. <https://cuadernots.utem.cl/articulos/resistencia-reinencion-y-soberania-imagenes-de-la-democracia-en-participantes-de-movilizacion-socioambientales-chilenas/>

Ferrajoli, Luigi, “Los países de la UE van cada uno por su lado defendiendo una soberanía insensata”, *El País*, 23 de marzo de 2020.

France 24, ““Estamos en guerra sanitaria”: Macron anuncia medidas para enfrentar el Covid-19”, 16 de marzo 2020.

<https://www.france24.com/es/20200316-macron-francia-coronavirus-medidas-guerra-sanitaria>

France 24, “China rechaza una segunda investigación de la OMS sobre el origen del virus”, 22 de julio 2021.

<https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20210722-covid19hoy-noticias-Pandemia-china-investigaci%C3%B3n-oms>

France 24, “Debates y polémicas en torno a la tercera dosis de la vacuna contra el Covid-19”, 14 de septiembre 2021.

<https://www.france24.com/es/francia/20210914-polemica-tercera-dosis-vacuna-covid19-desigualdad>

González Salinas, Omar Fabián, “El problema de las naciones y los nacionalismos en la óptica marxista de Eric Hobsbawm. Sus aportes y limitantes”, *Procesos Históricos*, núm. 25, enero-junio, 2014, pp. 2-17.

Grey, John, “Why this crisis is a turning point in history”, *The New Statesman*, 6th april 2020.

<https://www.newstatesman.com/uncategorized/2020/04/why-crisis-turning-point-history>

Han, Byung-Chul, “La emergencia viral y el mundo del mañana”, *El País*, 20 de marzo 2020. <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>

Hartog, François, “Historia, memoria y crisis del tiempo. ¿Qué papel juega el historiador?”, *Historia y Grafía*, núm. 33, pp. 115-131, 2009.

Held, David y Anthony McGrew, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2003.

Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

Ianni, Vanna, *El redescubrimiento de la sociedad civil. La sociedad civil en la cooperación internacional al desarrollo*, Madrid, IEPALA, 2005.

Keck, Margaret and Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, México, Siglo XXI editores, 2000.

Krasner, Stephen, *Soberanía: hipocresía organizada*, Madrid, Paidós, 2001.

Lander, Edgardo, “Tendencias dominantes en el sistema mundo capitalista en el contexto de la Pandemia”, *@lternativas sistémicas*, 20 de diciembre 2020. <https://systemicalternatives.org/2021/02/01/tendencias-dominantes-en-el-sistema-mundo-capitalista-en-el-contexto-de-la-Pandemia/>

Lehtinen, Mattias and Tuukka Brunila, “A Political Ontology of the Pandemic: Sovereign Power and the Management of Affects through the Political Ontology of War”, *Frontiers in Political Science*, 28th July 2021. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2021.674076/fullFront>.

Mars, Amanda, “Trump acusa a la OMS de “encubrir” la propagación del coronavirus y anuncia la congelación de los fondos”, *El País*, 14 de abril 2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-04-15/trump-acusa-a-la-oms-de-encubrir-la-expansion-del-coronavirus-y-anuncia-la-congelacion-de-los-fondos.html>

Martín-Moreno, José María, “La OMS en su encrucijada”, *Real Instituto El Cano*, 11 de mayo 2020.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari65-2020-martinmoreno-oms-en-su-encrucijada](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari65-2020-martinmoreno-oms-en-su-encrucijada)

Moreira, Alberto César, “Soberanía estatal y cooperación internacional. Reflejos del derecho internacional frente al desafío de la COVID-19”, *Cuadernos de Derecho Público*, vol. 20, pp. 71-91.

Mouffe, Chantal, “¿Qué democracia para un mundo agonista multipolar?” Entrevista realizada por Sebastián Cruz Barbosa en la sede de la Federación Nacional de Docentes Universitarios. *Politólogo@s* 2, 2017

<https://politologos20.com/2017/11/13/entrevista-a-la-politologa-chantal-mouffe-2/>

Mouffe, Chantal, "After Covid-19, What's new?", *The New Republic of Letters*, 2021. <https://www.republic-of-letters.eu/after-covid-19-what-next/>

Müller, Werner, "Populists Are Likely to Benefit from the Coronavirus Pandemic", *World Politics Review*, 7th april 2020.

<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28663/how-populists-will-leverage-the-coronavirus-pandemic>

Notimérica, "Cvirus. La OMS hace un llamamiento a la unidad, ya que "no se puede vencer esta Pandemia como un mundo dividido"", 20 de julio 2020.

<https://www.notimerica.com/politica/noticia-cvirus-oms-hace-llamamiento-unidad-ya-no-puede-vencer-Pandemia-mundo-dividido-20200709173004.html>

Olivie, Iliana, "La globalización en tiempos de Pandemia", *Real Instituto el Cano*, noviembre. 2020.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas/es/olivie-la-globalizacion-en-tiempos-dePandemia](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas/es/olivie-la-globalizacion-en-tiempos-dePandemia)

OMS, "Discurso inaugural del Director General de la OMS en la reunión del Consejo Ejecutivo", *Organización Mundial de la Salud*, 5 de octubre 2020.

<https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-executive-board-meeting>

Palacios, Juan José. "El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras", *Espiral, Estudios sobre estado y sociedad*, vol. XVIII, núm. 52, septiembre-diciembre 2011, pp. 225-265

Pleyers, Geoffrey, "Los movimientos sociales y la batalla por el significado de la crisis de la coronavirus", *Pensar la Pandemia, Observatorio social de Coronavirus*, agosto 2020. <https://www.clacso.org/los-movimientos-sociales-y-la-batalla-por-el-significado-de-la-crisis-de-la-coronavirus/>

Ramonet, Ignacio, "Coronavirus: La Pandemia y el sistema-mundo", *Página 12*, 20 de julio 2020.

<https://www.pagina12.com.ar/262989-coronavirus-la-Pandemia-y-el-sistema-mundo>

Retamozo Benítez, Martín, "Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 206, 2010, pp. 69-91.

Ross, César, "Covid-19, Desintegración estatal suramericana e integración global no estatal", en Francisco Gutiérrez y María Montserrat Llairó, *El Covid-19: crisis, desafíos y nuevas estrategias socio culturales*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2021, pp. 1-20.

Rutherford, Daniel, *Laughing at Leviathan. Sovereignty and audience in West Papua*. Chicago, University of Chicago Press.

Sachs, Jeffrey, “Globalización y Naciones Unidas”, *El País*, 15 de diciembre 2001.

[https://elpais.com/diario/2001/12/16/negocio/1008512064\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/12/16/negocio/1008512064_850215.html)

Tenzer, Nicolas, *La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política*, Buenos Aires, Paidós, 1991

Therborn, Göran, “Globalizations, Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance”, *International Sociology*, vol. 15, num. 2, June 2000, pp. 151-153.

Thompson, Graeme A., “Globalization, Geopolitics, and the U.S.–China Rivalry after Covid-19”, *Applying Global History*.

<https://brill.com/view/journals/joah/aop/article-10.1163-25895893-bja10012/article-10.1163-25895893-bja10012.xml?language=en>

Tonioni, Roldán, “Entrevista, Sociedad civil en América Latina: Una conversación con el Dr. Alberto J. Olvera”, *Cubso, Cultura, hombre, sociedad*, vol. 28, núm. 1, julio 2018, pp. 234-242.

UNHCR-ACNUR, “Carta abierta a los Jefes de Estado y de Gobierno del G20: ACNUR, OIM y OMS”, 29 de octubre 2021.

Youngs, Richard, *The mobilization of conservative civil society*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2018.

# Panorama sobre derechos y pandemia en Argentina. El caso de los migrantes

Lisandro M. Brega\*

## Introducción

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2 y es el padecimiento que tiene en vilo a casi todo el planeta. Su nivel de propagación a nivel mundial fue muy rápido y dinámico. Se identificó en China en diciembre del año 2019, tuvo el primer caso confirmado en la Argentina el día 3 de marzo del año 2020 y fue declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo del mismo año.

Los distintos Estados tomaron diversas medidas a los fines de evitar la propagación de la enfermedad. Argentina, como el resto de los países, actuó de manera independiente en cuanto al dictado de sus normativas. Al no existir acuerdos regionales entre los diversos países (MERCOSUR, OEA) cada Estado ejerció sus potestades conforme a su ordenamiento normativo interno.

Nuestro objetivo general es analizar las políticas implementadas por el estado argentino para combatir la expansión del COVID-19 y, específicamente, analizar su impacto en los colectivos migrantes y sujetos sociales más vulnerables, visiblemente golpeados por las cuarentenas implementadas.

## Argentina y su marco político

En primer lugar, debemos contextualizar en qué momento llega la pandemia a la Argentina y cómo era la situación política, económica y social previa a este acontecimiento extraordinario para luego avanzar en el análisis de las medidas tomadas por el gobierno del Frente de Todos.

El 10 de diciembre de 2019 asumió la presidencia el Doctor Alberto Fernández, en reemplazo a su antecesor, el Ingeniero Mauricio Macri. Con ese cambio de gobierno se produjo no sólo un cambio de nombres, sino también de partido político gobernante. Dejó de gobernar el Cambiemos e ingresó el Frente de Todos. La victoria -del 48% contra el 40% - marcó el final del gobierno de Cambiemos. La derrota electoral frenó

---

\* Abogado, Prosecretario Administrativo en la Justicia Federal y profesor de Derecho de las Obligaciones en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

un nuevo proyecto político que había llegado con la promesa de transformar la Argentina. Todo había cambiado a partir de 2018, cuando una serie de corridas cambiarias provocaron grandes devaluaciones que dispararon la inflación y la pobreza. La popularidad de Macri cayó, perdió las elecciones y hoy muchos lo responsabilizan por la crisis económica actual. Más allá de ello, fue la importancia a otorgada a los valores democráticos los que llevaron a Cambiemos a lograr el 40% de los votos, pese a la mala situación económica. Los principales avances institucionales de Cambiemos fueron la "normalización" del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), que mide la inflación y la pobreza, entre otros, y en segundo lugar, la pluralidad ideológica en el sistema de medios públicos argentino. A su vez, que Cambiemos haya podido concluir su gobierno es "simbólicamente importante" para Argentina. El presidente radical Marcelo Torcuato de Alvear fue el último presidente no peronista que pudo terminar su mandato, en 1928. El hecho de que otro presidente no peronista termine su mandato en relativa tranquilidad, más allá de la crisis económica, marca el fin del mito que decía que ningún gobierno no peronista tendría el poder suficiente para gobernar. Le aportó continuidad a la política argentina, la continuidad que tienen otras democracias.<sup>75</sup>

Comenzado el gobierno de Alberto Fernández, nos preguntamos cuáles fueron sus primeras medidas. Esas preguntas se responden a los 11 días de su asunción, el 21 de diciembre de 2019, con la sanción de la ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública (Ley 27.541).<sup>76</sup> La mencionada ley en su artículo 1 da el fundamento de su creación: "Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y deléguese en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020." Es decir, con esta ley, abrió Alberto Fernández su gestión bajo el paraguas del artículo 76 de nuestra carta magna: "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca...". Por ende, le da al poder ejecutivo la posibilidad de regular dentro de la declarada emergencia pública las materias más relevantes para el desarrollo de una nación. Comenzando con la economía y todo lo que la engloba, como el poder de legislar sobre la política fiscal, tarifaria, energética sumado a las materia sanitarias y sociales.

---

<sup>75</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50521232>.

<sup>76</sup> 27541. Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública (21/12/2019).

El poder ejecutivo para cumplir con la delegación legislativa deberá, según el artículo 2 de la ley 27541:

-Crear condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, la que deberá ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos;

-Regular la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos;

-Promover la reactivación productiva, poniendo el acento en la generación de incentivos focalizados y en la implementación de planes de regularización de deudas tributarias, aduaneras y de los recursos de la seguridad social para las micro, pequeñas y medianas empresas;

-Crear condiciones para alcanzar la sostenibilidad fiscal;

-Fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo de aquellos que perciben los menores ingresos;

-Procurar el suministro de medicamentos esenciales para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas y crónicas no transmisibles; atender al efectivo cumplimiento de la ley 27.491 de control de enfermedades prevenibles por vacunación y asegurar a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, el acceso a las prestaciones médicas esenciales;

-Impulsar la recuperación de los salarios atendiendo a los sectores más vulnerados y generar mecanismos para facilitar la obtención de acuerdos salariales.

En pleno cumplimiento o en el intento de cumplimentar las premisas mencionadas anteriormente, el gobierno de Alberto Fernández afrontó la llegada de la pandemia con más incertidumbres que certezas. Ante la aparición de los problemas generados por esta situación, el camino tomado por el ejecutivo fue gobernar a partir de una gran cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia. Los llamados DNU fueron los que regularon la vida de los argentinos a lo largo de la llamada “eterna cuarentena” o la mal llamada “cuarentena más larga del mundo” porque existieron de mayor duración, como la de Melbourne.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup><https://www.ambito.com/mundo/covid-19/la-cuarentena-mas-larga-del-no-era-la-buenos-aires-y-acaba-llegar-su-fin-n5302815>

## Concepto y limitaciones del DNU

Los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) son los dictados por el Poder Ejecutivo sobre temas que la Constitución Nacional reserva al Congreso sin previa autorización o delegación de éste. Antes de la reforma constitucional de 1994, se discutía en la Argentina si eran o no constitucionales ya que no estaban tratados en la ley suprema. La legitimación supraconstitucional se consideraba en virtud del derecho de necesidad cuando se daba excepcionalmente un hecho que ponía en juego el sistema político o sociedad, la inevitabilidad de adoptar medidas destinadas a enfrentar el estado de necesidad y la imposibilidad material del cumplimiento de la constitución.

La constitución nos brinda los requisitos y exigencias por los cuáles se pueden realizar los DNU de manera concreta y específica: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso...” (Artículo 99. Inc. 3 Constitución Nacional).

En cuanto a las materias, no deben tratar temas penales, tributarios, electorales o de régimen de partidos políticos. Un ejemplo de esto fue el caso Levy<sup>78</sup>, en el cuál la Corte Suprema entendió que un DNU se refería al destino y afectación de un tributo no era de naturaleza impositiva sino estrictamente presupuestaria.

Además, la presencia de una situación de hecho que verdaderamente atienda casos de derechos de necesidad que a su vez demanden una solución impostergable y que no pudieran observarse los trámites corrientes de producción de leyes.

---

<sup>78</sup> Levy, Horacio Alberto y otros c/ Estado Nacional (Ministerio. de Economía y Superintendencia de Seguros de la Nación) s/ juicio de conocimiento. SENTENCIA 15 de Julio de 1997. C.S.J.N.

Por último establece la forma de su dictado. Fuera del artículo quedan temas no menores como lo pueden ser el período de validez de cada decreto y el tema del veto presidencial a un proyecto de ley derogatorio de un DNU.

La reforma constitucional buscó con esto atenuar el presidencialismo fortaleciendo los mecanismos de control con el fin de perfeccionar el equilibrio de poderes. La interpretación de la Constitución Nacional, en cuanto regula los decretos de necesidad y urgencia, debe ajustarse a los principios del estado constitucional. El principio que organiza el funcionamiento del poder es la división de funciones y el control recíproco. Así, el Congreso Nacional tiene la función legislativa, el Poder Ejecutivo dispone del reglamento y el Poder Judicial dicta sentencias, con la eminente atribución de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas.

El poder Judicial será el encargado de reputar la inconstitucionalidad o no de los DNU. Si estos violan las reglas sobre materias o presupuestos de hecho exigidos por la constitución. La Corte en el fallo “Consumidores Argentinos”<sup>79</sup> sostuvo que los Decretos de Necesidad y Urgencia fueron establecidos para atenuar el presidencialismo y que, por lo tanto, su uso por parte del Poder Ejecutivo debe ser limitado. Consideraron los jueces que el texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto. En nuestro sistema constitucional el Congreso Nacional es el único órgano titular de la función legislativa, por lo cual los actos emanados del Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional sólo pueden identificarse con una ley a partir de su ratificación por aquél, pues desde ese momento, y no antes, existe la voluntad legislativa plasmada en una norma. Cualquier disposición de carácter legislativo emitida por el Poder Ejecutivo debe reputarse como regla inconstitucional, presunción ésta que sólo puede ser alterada por quien demuestre que se han reunido las condiciones para aplicar la única excepción admitida en la Constitución a la prohibición contenida en el art. 99, inc. 3 de dicho texto.

Esto no deja lugar a dudas de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación.

---

<sup>79</sup> Fallos: 333:633 C.S.J.N.

En el precedente “Verrocchi”<sup>80</sup>, la Corte resolvió que para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal.

Nuevamente se le impone al Poder Judicial que en cada caso concreto pondere si existe verdaderamente un estado de necesidad y urgencia que habilite el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias atribuidas al Presidente de la Nación. Esta responsabilidad implica ejercer una facultad fiscalizadora de modo claro y rotundo respecto de la preexistencia de la situación invocada por el Poder Ejecutivo. De modo que para entrar en el análisis de los decretos de necesidad y urgencia dictados durante la pandemia debemos saber que el Poder Judicial a través de la sentencia de sus jueces será el veedor de la constitucionalidad o no de los mismos.

## **Los DNU durante la pandemia**

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el primero de los decretos de necesidad y urgencia (260/2020) mediante el cual en su art. 1 “amplía la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27.541 por el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia del presente decreto [12/03/2020]”. En su art. 2 le otorgó gran cantidad de facultades al Ministerio de Salud en orden a enfrentar la contingencia, además de disponer en su art. 7 el “aislamiento obligatorio” por 14 días ante un variado haz de circunstancias y otras obligaciones y propuestas (la de “reportar síntomas” (art. 8); la “suspensión temporaria de vuelos” a “zonas afectadas” (art. 9) o la facultad de disponer el cierre de lugares públicos (art. 18). Su fundamento es que son nuevas medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en la evidencia científica, más allá de ser rápidas, eficaces y urgentes.

El 16 de marzo de 2020 a través del DNU 274/20 se decretó la prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso.

---

<sup>80</sup> Fallos: 322:1726 C.S.J.N.

Pocos días después, el Poder Ejecutivo Nacional extendió el alcance de lo dispuesto hasta entonces. Mediante el decreto 297/2020, “a fin de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación inalienable del Estado Nacional, se establece para todas las personas “... la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio hasta el 31 de marzo” (art. 1). Se fundamenta en el objetivo protector del Estado, al considerar que se está “ante una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes, y para ello es necesario tomar medidas “rápidas” y “basadas en las evidencias disponibles a fin de mitigar su propagación y su impacto en el sistema sanitario”. Completa el decreto estableciendo que “no se cuenta con un tratamiento antiviral efectivo”, por lo que el aislamiento reviste “un rol de vital importancia”, siempre que, acorde con la experiencia comparada, se adopte en tiempo “oportuno”, de modo “intenso” y sea de “efectivo cumplimiento”.

Para culminar -y como argumento central de este trabajo- establece que, si bien no se discute el contenido del art. 14 de la CN en tanto regula derechos fundamentales que se limitan o suspenden considerablemente, otras normas constitucionales avalan las medidas, siempre que sean “imprescindibles, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y al riesgo sanitario enfrentados”. El art. 14 de nuestra carta magna reza "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino...". Que, si bien resulta ser uno de los pilares fundamentales garantizado en nuestro ordenamiento jurídico, el mismo está sujeto a limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud pública. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) recoge en su Artículo 12 Inc. 1 el derecho a "circular libremente", y el artículo 12.3 establece que el ejercicio de los derechos por él consagrados "no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto". Que, en igual sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22 inciso 3 que el ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado consagrados en el artículo 22.1 "no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

El decreto 325/2020, del 31 de marzo, agregó a las razones ya señaladas dos temas relevantes: - El nivel bajo de circulación de personas en

otros países muestran que lograron el control del virus. - El objeto de la medida concierne a todos los habitantes en su conjunto ya que la salud pública, por las características de contagio de COVID-19 depende de que la ciudadanía cumpla con el aislamiento. A su vez, los decretos 355/2020 y 408/2020 realizados en abril precisaron que la prórroga del aislamiento logró el objetivo sustentado en haber extendido el tiempo de duplicación de casos y haber permitido, de tal modo, evitar la saturación del sistema de salud.

Por su parte, el decreto 459/2020 del 10 de mayo reitera los fundamentos hasta aquí conocidos, sumando lo expuesto por los científicos de consulta. Plantean la necesidad de distinguir el tratamiento del tema según el diverso impacto del virus registrado en el país, aspecto sobre el que también incide la distinta densidad de sus poblaciones. Establece readecuar el aislamiento social, preventivo y obligatorio, mediante la adopción de decisiones consensuadas con los gobernadores y las gobernadoras de provincias y con el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atendiendo a la diferente densidad poblacional y a las diferentes realidades de la evolución epidemiológica en las distintas regiones del país.

A su turno, el decreto 493/2020 del 24 de mayo, al extender el aislamiento hasta el 7 de junio, profundiza en las ideas ya referidas. Deteniendo el análisis en concreto se marca que existe una disminución en la velocidad de propagación de la epidemia en una gran parte del país; se focaliza en el esfuerzo del Estado en la “mayor protección” de las “poblaciones vulnerables” y la distinción de las distintas zonas del país, pues “la situación epidemiológica actual” da cuenta de que en el 84.6% de los departamentos del Estado no se registraron casos de coronavirus en los últimos 14 días.

El decreto 520/2020 del 7 de junio, prorroga nuevamente la medida y suma la medida del distanciamiento social, preventivo y obligatorio hasta el 28 de ese mes en los conglomerados urbanos que se dé una merma en la cantidad de contagios. Luego prorrogado con similares efectos por decretos: 576/2020, 605/2020, 641/2020, 677/2020, 714/2020, 754/2020 y al momento con vigencia el 792/2020. Este último decreto otorga mayores permisos económicos y sociales a las poblaciones tanto en fase de distanciamiento como en fase de aislamiento.

En el año 2021, se prorrogó la Emergencia Sanitaria hasta el día 31 de diciembre de 2021, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 167/2021. En los considerandos del decreto se explicó que: “dada la situación actual, resulta necesario prorrogar el régimen de excepción implementado a través del Decreto N° 260/20 y con él, prorrogar el Título X de la Ley N° 27.541. Los párrafos más relevantes para nuestro estudio son:

- "Recomendar restricciones de viajes desde o hacia las zonas afectadas y desde o hacia las zonas afectadas de mayor riesgo, dando intervención a las instancias competentes para su implementación".

- "... deberán cumplir CATORCE (14) días de aislamiento con la posibilidad de reducirlo a DIEZ (10) días según las recomendaciones de la autoridad sanitaria nacional. d. Quienes arriben al país desde el exterior, en las condiciones que establezca la autoridad sanitaria nacional, salvo las excepciones dispuestas por esta o por la autoridad migratoria y las aquí establecidas, siempre que den cumplimiento a las condiciones y protocolos que dichas autoridades dispongan."

- "... están exceptuadas de cumplir el aislamiento obligatorio: 3. Las personas extranjeras no residentes autorizadas expresamente por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR, para desarrollar una actividad laboral o comercial esencial para la que fueron convocadas.4. Las personas nacionales o extranjeras en tránsito hacia otros países con una permanencia menor a VEINTICUATRO (24) horas en aeropuertos nacionales.

- "... No podrán ingresar ni podrán permanecer en el territorio nacional las personas extranjeras no residentes en el país que no den cumplimiento a la normativa sobre aislamiento obligatorio y a las medidas sanitarias vigentes, salvo las excepciones dispuestas por la autoridad sanitaria o migratoria.

- "... En caso de verificarse el incumplimiento del aislamiento indicado y demás obligaciones establecidas en el presente artículo, los funcionarios o las funcionarias, personal de salud, personal a cargo de establecimientos educativos y autoridades en general que tomen conocimiento de tal circunstancia, deberán radicar una denuncia penal para investigar la posible comisión de los delitos previstos en los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal."

- "El MINISTERIO DE SALUD de la Nación, en atención a la evolución de la situación epidemiológica y de la pandemia de COVID-19, podrá recomendar la suspensión o reducción de frecuencias de servicios de transporte internacional de pasajeros en los modos aéreo, marítimo, fluvial y terrestre, así como la suspensión de destinos, dando intervención a las autoridades competentes para su implementación".

Por último vale la pena mencionar, la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia que establece Nuevas Medidas Preventivas Generales de la Covid-19 y Regula la realización de las actividades de mayor riesgo epidemiológico y sanitario con el fin de proteger la salud pública que regirán hasta el día 31 de diciembre de 2021 inclusive. El decreto 678/21 del 30 de Septiembre de 2021 dispuso:

## Fronteras. Prórroga. Excepción países limítrofes

“...Quedan exceptuadas de la prohibición de ingreso... las personas nacionales o residentes de países limítrofes, siempre que cumplan con las indicaciones, recomendaciones y requisitos sanitarios y migratorios para el ingreso y permanencia en el país establecidos o que se establezcan en el futuro.”

## Fronteras. Apertura

“Queda restablecido, a partir del 1° de noviembre de 2021, el ingreso al territorio nacional de extranjeros no residentes, siempre que cumplan con los requisitos migratorios y sanitarios vigentes o que se establezcan en el futuro. El ingreso de los extranjeros no residentes en el territorio nacional se realizará por los corredores seguros establecidos...”

“... Hasta el día 31 de octubre de 2021 inclusive, se prorroga la prohibición de ingreso al territorio nacional establecida por Decreto N° 274/20.

Quedan exceptuadas de la prohibición de ingreso establecida, las personas nacionales o residentes de países limítrofes que hayan permanecido en estos durante los 14 días previos al ingreso al territorio nacional, siempre que cumplan con las indicaciones, recomendaciones y requisitos sanitarios y migratorios para el ingreso y permanencia en el país establecidos o que se establezcan en el futuro.

La Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Interior, determinará y habilitará los pasos internacionales de ingreso al territorio nacional que resulten más convenientes... o las autorizaciones de excepción que se requieran.

Las autorizaciones de ingreso a extranjeros no residentes se realizan por nota si median razones de reunificación familiar, trabajo, salud o humanitarias. Desde el 7 de agosto los familiares directos de argentinos y residentes tienen que presentar la documentación que acredite el vínculo directamente ante la empresa transportadora: DNI argentino del familiar y certificado de nacimiento, matrimonio o de convivencia.”

“...Queda restablecido, a partir del 1° de noviembre de 2021, el ingreso al territorio nacional de extranjeros no residentes, siempre que cumplan con los requisitos migratorios y sanitarios vigentes o que se establezcan en el futuro.

El ingreso de los extranjeros no residentes en el territorio nacional se realizará por los corredores seguros establecidos..., salvo para:

- a. las personas que estén afectadas al traslado de mercaderías por operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, por medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y lacustres;
- b. los transportistas y tripulantes de buques y aeronaves;

c. las personas afectadas a la operación de vuelos y traslados sanitarios; y  
d. Las personas debidamente autorizadas por la Dirección Nacional de Migraciones, cuando concurren especiales y acreditadas razones humanitarias que así lo ameriten, con la correspondiente intervención de la autoridad sanitaria nacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en los términos que establezca la reglamentación.”

En suma, de la normativa transcrita se desprenden estos principios fundamentales para entender a los Decretos de Necesidad y Urgencia en el contexto de la pandemia que estamos atravesando:

- 1- La protección de la salud pública;
- 2- La necesidad de un esfuerzo y un obrar mancomunado de la sociedad;
- 3- Tomar a las autoridades científica cómo referentes al momento de la toma de decisiones;
- 4- Evitar el colapso del sistema de salud;
- 5- Búsqueda de consensos al momento de tomar decisiones;
- 6- Atención distinta acorde a las diversas realidades del país en cuanto al avance del virus;
- 7- Adopción de medidas provisorias y revisables cotejando el avance o retroceso del virus.

Con todas estas normativas de emergencia, enmarcadas en lo extraordinario de la situación que se vive en el mundo entero y con el respeto que nos merecen los familiares de las víctimas fallecidas por la pandemia, debo analizar qué consecuencias jurídicas conllevan para los migrantes y demás personas en estado de vulnerabilidad, la afectación de los derechos a la circulación y residencia y qué soluciones como estado (Estado) se pueden brindar para protegerlos. Hago la salvedad que, a pesar de que no serán materia de este estudio, la afectación a los derechos a la circulación y residencia también toca a los turistas como personas que se trasladan de un lugar a otro con el fin de pasear, conocer y descansar.

### **Migrantes y derechos. Marco legal**

Entendemos como migrante a aquella persona que llega a un país o región diferente de su lugar de origen para establecerse en él, temporal o definitivamente. Un migrante internacional es toda persona que se encuentre por fuera del Estado del cual es nacional.<sup>81</sup> Comenzamos con una situación desfavorable, todo migrante está fuera de su lugar de origen.

---

<sup>81</sup> “Movilidad humana. Estándares Interamericanos”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

El objetivo que tienen es establecerse en un nuevo lugar que les brinde los derechos humanos básicos para poder desarrollarse. Derecho a la salud, a la vivienda digna, al trabajo y a la educación. Derechos que en su lugar de origen no podían obtenerlos o les resultaban dificultosos.

Ante el cierre de fronteras y el aislamiento social preventivo y obligatorio, ¿Cumple el Estado con los artículos 14 y 20 de su carta magna? ¿Respeto la Declaración Universal de Derechos Humanos y por ende, la Convención americana de derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)?

Nuestro texto constitucional establece en su artículo 14 que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino..." y en su artículo 20 que "los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano y pueden ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar los ríos y costas, ejercer libremente su culto, testar y casarse conforme a las leyes..."<sup>82</sup> Ambos artículos reflejan derechos para todos los habitantes de la nación y extranjeros que, como primer acercamiento, estarían comprometidos en esta situación extraordinaria.

En cuanto al Derecho de circular libremente, los tratados internacionales incorporados por nuestra constitución en el artículo 75. 2 dicen:

Declaración universal de derechos humanos<sup>83</sup>

Art 13. 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país.

Convención americana de derechos humanos<sup>84</sup>

Art. 22. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

---

<sup>82</sup> Constitución Nacional. Artículos 14, 20 y 75.22.

<sup>83</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>84</sup> Convención americana de derechos humanos.

Pacto internacional de derechos civiles y político<sup>85</sup>

Art. 12. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

En definitiva, los tratados internacionales establecen que el derecho a la circulación y a la residencia son condiciones indispensables para el libre desarrollo de las personas. Tanto para nacionales como para migrantes.

El debate se plantea en cómo el Estado logrará la coexistencia entre los derechos constitucionales y el marco de excepcionalidad por la pandemia donde decreta medidas de emergencia vulnerando los derechos de circulación y residencia.

La respuesta, a mi entender, está en el artículo 1 y 107 de la Ley migratoria 25871: “La admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas se rigen por las disposiciones de la presente ley...” y “La Dirección Nacional de Migraciones, será el órgano de aplicación de la presente ley... Asimismo controlará el ingreso y egreso de personas al país y ejercerá el control de permanencia y el poder de policía de extranjeros en todo el Territorio de la República”.<sup>86</sup> Es decir, el Estado decide sobre los derechos de circulación y residencia a partir de la ley nacional de política migratoria.

A su vez, los estados tienen la prerrogativa de regular de manera temporal el control de los movimientos migratorios a lo largo de cada una de sus fronteras, lo que comprende la facultad de restringir el ingreso al territorio nacional cuando se determine que ello representa una amenaza o riesgo relevante para la salud pública o la seguridad. Fundamentado esto en el artículo Art. 22. 3 de la Convención Americana de los Derechos Humanos que avala la restricción al ejercicio de los derechos a circular y residir en un Estado para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. Lo mismo el artículo 12.3 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Político que establece que el ejercicio de los derechos consagrados no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

Asimismo, la postura del Estado nacional queda aún más clara en el considerando del decreto de necesidad y urgencia 313/20: “...la pandemia del coronavirus COVID-19 continúa su escalada y actualmente existe transmisión comunitaria del mismo, por lo cual, ponderando el flujo de

---

<sup>85</sup> Pacto internacional de derechos civiles y político.

<sup>86</sup> Ley migratoria 25871.

ingreso de nacionales y residentes argentinos precedentemente analizado así como también la forma de transmisión del virus, se considera necesario arbitrar medidas, adicionales a las ya adoptadas, razonables, temporarias y proporcionadas a la situación de riesgo que se contempla, para contribuir a resguardar la salud de las personas y de sus grupos familiares, tanto de los nacionales y residentes que quieren ingresar como de quienes actualmente se hallan en el país, minimizando el ingreso al territorio nacional de posibles casos de contagio potencial, a través de los diversos puntos de acceso al mismo, por el período de tiempo más breve posible, con el fin de adecuar las medidas de seguridad suficientes para su reingreso...constituye una decisión de carácter transitorio, que obedece a la necesidad imperiosa de resguardar, tanto a quienes se encuentran en el territorio nacional de la propagación del coronavirus COVID-19, como así también, de generar las condiciones necesarias en cada puerto, aeropuerto, paso internacional, centro de frontera y cualquier otro punto de acceso al país, en términos de infraestructura y atención sanitaria, para recibir a quienes aún se encuentran en el exterior y que deban efectuar el tránsito hacia su domicilio o efectuar el aislamiento en el lugar a donde arriben, bajo las pautas establecidas por la autoridad sanitaria nacional...”

Por todo lo expuesto, entiendo que nuestro Estado intenta arbitrar las medidas necesarias de manera razonable, temporaria y proporcional a la situación de riesgo que se contempla para intentar resguardar la salud de las personas y de sus grupos familiares. Pero esto afecta y alcanza a los migrantes como grupo vulnerable. ¿Cómo hace el Estado para mitigar los efectos de estas medidas en ellos?

### **Consecuencias en los derechos de los migrante como grupo vulnerable**

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) aseguró que las medidas que se toman para controlar el coronavirus están afectando a los migrantes de todo el mundo. En especial el cierre de fronteras.<sup>87</sup>

Muchos países han decidido cerrar sus fronteras para evitar que se expanda la pandemia del coronavirus obligando a los migrantes a cruzar de manera clandestina entre países. La llamada migración irregular. Aquella migración por la cual se ingresa al territorio de un estado evitando puestos fronterizos y de manera clandestina.

La militarización y el cierre de fronteras no frenaron completamente la migración. Los migrantes buscan accesos alternativos aumentando su vulnerabilidad y peligros a los que se exponen como el abuso del derecho, explotaciones sexuales y violencia. Estos problemas sumados a las condiciones precarias de vida, la falta de insumos

---

<sup>87</sup> <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471372>.

hospitalarios y la falta de higiene hacen que sea dramático el fenómeno migratorio irregular. En consecuencia, estas situaciones hacen que la propagación del virus lejos esté de frenarse.

En el mundo existen los casos de los nicaragüenses que entran clandestinamente a Costa Rica. Los migrantes de los países centroamericanos que buscan llegar a los Estados Unidos a través de México. Venezolanos varados en Colombia, entre otras cosas, al ser desalojados por falta de pago de alquileres. Bolivianos que intentan volver a su país luego de cumplir con los llamados trabajos temporales y están varados en la frontera con Chile. En todos estos grupos de migrantes se encuentran embarazadas, niños y ancianos.<sup>88</sup>

Otra consecuencia que afecta a los migrantes es la suspensión temporal de los viajes para reasentar a los refugiados. Algunos países han suspendido las llegadas de refugiados por la situación de salud pública. Las familias refugiadas se ven directamente afectadas por estas medidas, que cambian rápidamente durante sus viajes, y algunas sufren largos retrasos, mientras otras se quedan varadas o sus miembros son separados. Los refugiados son el grupo más vulnerable entre los migrantes porque generalmente escapan de guerras o de la destrucción de sus lugares de origen por fenómenos climáticos como pueden ser terremotos o huracanes.

Las fronteras terrestres en América Latina son porosas, hay infinidad de cruces irregulares entre países. El cierre de las fronteras políticas no implica el fin de la migración y reduce la capacidad del Estado para acompañar a esos grupos. Uno de los problemas de la irregularidad es justamente la dificultad de dimensionarla. El cierre absoluto de fronteras vulnera los derechos de personas migrantes

Ahora bien, una cosa es el cierre de fronteras y otra muy distinta es esta misma medida tomada de manera unilateral por cada Estado, sin preocupación por la vida de las personas que queden en aquella zona de frontera. Por ello, resulta necesario establecer un mecanismo específico de evaluación en el ingreso o salida de personas para que puedan llevar adelante las medidas de aislamiento social. La ONU recuerda que los migrantes deben tener acceso a la salud y deben ser tratados como cualquier otro ciudadano en esta emergencia.

Asimismo, la OIM aboga por una migración segura, transparente y regular, considerando la especial vulnerabilidad de los migrantes y sus familias, quienes en muchas ocasiones se ven obligados a abandonar sus lugares de origen en busca de mejores oportunidades de vida y para huir de la pobreza, así como de las cada vez más frecuentes manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante contra los migrantes y sus familias en diferentes partes del

---

<sup>88</sup> <https://www.observador.com.uy/nota/migraciones-en-america-latina-en-tiempos-de-coronavirus-2020417144911>.

mundo, los problemas en materia de integración que tienen que enfrentar los migrantes en los Estados de destino y las implicaciones que tiene la migración en términos de desintegración familiar.

Otro problema generado ante el cierre de fronteras, es el caso del migrante que haya permanecido en un Estado más allá del tiempo para el cual estaba autorizado a permanecer. Lo que convertiría en irregular a ese migrante en territorio nacional. Ante esto y de carácter excepcional, la Dirección Nacional de Migraciones, en su disposición 1714/20 prórroga la vigencia de las residencias temporarias, transitorias y precarias y suspende los plazos para el cumplimiento de toda intimación, emplazamiento o citación a los fines de regularizar las condiciones de esas residencias.<sup>89</sup>

En este panorama, vemos como la irregularidad sobrevenida de un porcentaje de migrantes y refugiados, unida a la fragilidad de los empleos que a muchos migrantes sustentan, ha dejado a un buen número de personas frente a una gran vulnerabilidad en estos tiempos complejos de pandemia. Las situaciones para estas personas se complican, ya que muchas de ellas no tienen la oportunidad de cumplir el aislamiento con las suficientes garantías de higiene, ya que habitan en viviendas realmente pequeñas, a veces con problemas de violencia doméstica, con dificultad de suministro en servicios básicos, pérdida de empleo y de protección.

## Conclusiones y posibles soluciones

En la Argentina podemos citar el fallo “Contreras, Jorge Andrés c/ Estado Nacional, Presidencia de la Nación y otros/ amparo ley 16.986”<sup>90</sup> donde trata los derechos de circulación y de residencia en el momento de emergencia pública sanitaria.

En el mismo se rechaza la acción de amparo tendiente a permitir que los actores aborden cualquier vuelo procedente de la ciudad de Londres que tenga como destino Argentina basado en que las suspensiones de las repatriaciones de argentinos varados en el exterior, en estos momentos y de manera temporaria, no aparecen como actos arbitrarios o ilegales, teniendo en cuenta que la medida responde a la necesidad de garantizar la salud pública, frente a circunstancias de inusitadas características, siendo la protección de ella una obligación inalienable del Estado.

El fallo considera que los Estados tienen la prerrogativa de regular de manera temporal el control de los movimientos migratorios a lo largo de cada una de sus fronteras, lo que comprende la facultad de restringir el ingreso al territorio nacional cuando se determine fundadamente que ello representa una amenaza o riesgo relevante para la salud pública o la

---

<sup>89</sup> Disposición 1714/20. Dirección Nacional de Migraciones.

<sup>90</sup> CFAT 1464/20. 11/4/20. “Contreras, Jorge Andrés c/ Estado Nacional, Presidencia de la Nación y otros/ amparo ley 16.986”.

seguridad. A su vez remarca que la Corte reconoció que la suspensión de garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender situaciones de emergencia pública.

Resultando de público conocimiento, que el mundo entero se encuentra atravesando una pandemia de características nunca antes vistas que afecta también a nuestro país y que requiere la adopción de medidas acordes a la salvaguarda de valores superiores como el bien común y la salud pública, se falla que ni el decreto N° 313/2020 ni la prohibición de abordar un vuelo con destino a nuestro país en estos momentos y de manera temporaria aparecen como actos arbitrarios o ilegales. En consecuencia, el ejercicio de los derechos de circulación y residencia pueden restringirse, en forma proporcionada y razonable, y por el menor tiempo posible, ante la emergencia pública en materia sanitaria que nos encontramos atravesando. En el caso de los migrantes, el cierre de las fronteras impacta y por eso es primordial poner en marcha medidas que reduzcan este impacto.

El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y se garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. Corresponde incorporar los principios internacionalmente reconocidos hacia las personas de los migrantes en estos momentos donde sus derechos se encuentran desprotegidos. El acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria más el ejercicio del derecho a la reunificación familiar deben ser garantizados. Los espacios de integración regional institucionalizados, como el Mercosur o la OEA deben ofrecer la posibilidad de buscar respuestas con acuerdos normativos actuales conforme a la situación extraordinaria que atravesamos. Activar ese mecanismo permitirá construir respuestas comunes a la emergencia estableciendo directivas específicas de evaluación en el ingreso o salida de personas.

En concreto, una misma idea unificada respecto a los criterios de excepción que permitan abrir la frontera en casos específicos es necesaria para prevenir violaciones de derechos y para garantizar la efectividad de las medidas sanitarias tomadas en cada uno de los países.

Además, los distintos funcionarios de todas las áreas de gobierno deben comprometerse a proteger a las personas bajo sus jurisdicciones, lo que incluye en particular las zonas de frontera, independiente de su nacionalidad o estatus migratorio.

Esta crisis de naturaleza global no se puede afrontar solamente aplicando normativas internas de cada Estado y fronteras adentro de cada territorio nacional. Las zonas de fronteras serán particularmente vulnerables a las políticas que se apliquen de uno y otro lado dejando en el medio al conjunto de migrantes en total estado de desprotección.

Es necesario y urgente que los estados pongan en el centro el principio de solidaridad entre los pueblos y activen mecanismos de

coordinación regional a los fines de resolver los problemas que sufren los migrantes como consecuencias de esta pandemia llamada coronavirus.

Asimismo, debemos considerar filosóficamente a la persona como fundamento del orden social y, por tanto, del jurídico. En ese contexto, tenemos a la salud como derecho fundamental, derivado del de la vida y que requiere de un obrar colectivo, pues de lo contrario resultaría imposible su concreción. Al respecto, los decretos profundizan la idea de señalar el propósito de la restricción a la libertad ambulatoria justificada en la preservación del derecho colectivo a la salud pública y del derecho subjetivo a la vida. Los bienes jurídicos mencionados se concretan a partir del sacrificio compartido de la sociedad porque la cuarentena genera y seguirá generando consecuencias múltiples, positivas, negativas y también de alta complejidad que impactan sobre las relaciones familiares, laborales, contractuales, de vivienda y de circulación a lo largo y ancho del país.

Las decisiones adoptadas en el tratamiento del coronavirus procuran la prudencia de quienes con razón corrigen, matizan y ponderan, extienden o restringen las posibilidades de cada uno de nosotros según el resguardo de ciertos bienes básicos fundamentales, en especial, respecto de los más débiles o necesitados. Las preguntas que nos debemos hacer son ¿Fue correcto extender los decretos de necesidad y urgencia como normativas naturales en este contexto de emergencia?; ¿Tienen fundamento absoluto o están condicionados a ciertas condiciones, características o posibilidades de las personas, o a su ubicación geográfica, dentro de este marco pandémico?

Respondemos fundando que pensamos a la persona dentro de un orden social que merece una atención sanitaria, sea alcanzada por la pandemia o que se encuentra en una situación de vulnerabilidad. De ahí que nos sirva de importante lección la protección que merece toda persona, en tanto obliga a precisar un rumbo protector en manos del estado, que deberá ser cada vez más importante en pos a lo que vendrá luego de esta pandemia generada por el Coronavirus.

En cuanto a los DNU y su estado de necesidad y urgencia, es atribución del Poder judicial evaluar, en cada caso concreto, el presupuesto que justifique la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos. El Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables. La Constitución Nacional autoriza al Poder Judicial a verificar la necesidad de los decretos dictados por el Poder Ejecutivo, sin que ello signifique efectuar una valoración que reemplace a aquella que corresponde al órgano que es el competente en la materia o invada facultades propias de otras autoridades de la Nación. La interpretación del Poder judicial debe ser restrictiva buscando demostrar y convencer de que se trata de una medida insustituible y justa para atender una necesidad cuya satisfacción es impostergable.

# La migración regional, la pandemia del covid-19 y el control de fronteras en Chile (2020-2021)

Guillermo Bravo Acevedo\*

## Introducción

Las migraciones internacionales del siglo XXI, analizadas como proceso histórico, revelan que su estado actual se ha configurado con los elementos propios de la globalización y de la integración de las economías de todo el mundo, permitiendo el comercio internacional, los flujos financieros, los movimientos de población, el aporte de mano de obra migrante y transferencias de conocimientos tecnológicos a través de las fronteras internacionales. Pero también considera dimensiones sociales, políticas, económicas, culturales y de seguridad difíciles de soslayar al momento de observar la realidad del fenómeno migratorio.

Por otra parte, la globalización ha posibilitado que los movimientos migratorios internacionales y también los regionales se conviertan en agentes de cambios estructurales multidimensionales, ya sea a través de políticas migratorias renovadas; por crisis migratorias generadas por conflictos políticos o problemas sociales-religiosos; o por medio de una crisis sanitaria transformada como la enfermedad epidémica del Covid19, que se transformó en pandemia.

En este contexto, la migración regional en América del Sur en constante aumento en los últimos años, creció en forma exponencial por la crisis migratoria venezolana, pero la presencia de la pandemia del Covid19 provocó una suerte de detención de estos desplazamientos de población y, al mismo tiempo, una serie de cambios en los sistemas de control fronterizos de los países de la región. En el caso de Chile, y especialmente en la frontera norte, las medidas de cierre de fronteras y los sistemas de control sanitarios impuestos pretendieron frenar el ingreso de migrantes al país.

## Dimensiones de la migración regional en América del Sur

La migración es un concepto que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha definido como un movimiento de población "...hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo

---

\* Profesor Titular e Investigador. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. [gbravo@anepe.cl](mailto:gbravo@anepe.cl) ORCID : 0000-0001-5284-6794

movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas”<sup>91</sup>.

Así, el concepto migraciones se puede asociar a diferentes tipos de movimientos de población. Se tiene, entonces, las migraciones internacionales que califican el movimiento de personas que dejan su país de residencia habitual, cruzan fronteras y se establecen “temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo”<sup>92</sup>. Datos estadísticos de la ONU DAES, a mediados de 2020, indican que la población de migrantes internacionales alcanzaba a 280,6 millones, que corresponden al 3,5% de la población mundial<sup>93</sup>.

Por otra parte, se configura la migración regional en América del Sur definida como un sistema migratorio denominado Sur-Sur. Su característica principal es que identifica un movimiento de población que históricamente se realiza dentro de los países del propio continente, en los cuales el migrante intrarregional busca sociedades receptoras que le permitan encontrar mejores oportunidades económicas para su mayor bienestar. Otras causales que explican estos desplazamientos migratorios intrarregionales son las crisis políticas y económicas, los conflictos sociales, la inseguridad ciudadana y las emergencias sanitarias. A mediados de 2020 el número de migrantes en América Latina llegaba a 28.500.209, según datos de ONU-DAES<sup>94</sup>.

Desde principios del siglo XIX la tendencia de los movimientos migratorios en América del Sur fue la de recibir migrantes, mayoritariamente desde Europa, tal como lo habían hecho España y Portugal para poblar sus colonias. No obstante, es posible constatar una diferencia porque en estos primeros años de vida independiente los países americanos aceptaron migrantes de todas las nacionalidades. Así se fue configurando una migración internacional transnacional que a mediados del siglo cambió radicalmente con la apertura de los mercados internacionales y la inauguración de la segunda revolución industrial

La revolución industrial y el surgimiento de nuevas tecnologías industriales contribuyeron al movimiento de un gran número de personas de Europa hacia América del Sur. Cerca de 9 millones de personas llegaron a la región (38% eran italianos, 28% españoles y 11% portugueses); la mitad

---

<sup>91</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Glosario sobre Migración. En *Derecho Internacional sobre Migraciones* N° 7. Ginebra. 2006. p. 38. Disponible en [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

<sup>92</sup> *Ibíd.* p. 40

<sup>93</sup> Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. (PDMM). (2020). Estadísticas migratorias clave. Disponible en [https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock\\_abs\\_&t=2020](https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020)

La fuente de los datos citados corresponde al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas. ONU-DAES.

<sup>94</sup> PDMM. 2020.

se instaló en la Argentina, más de un tercio en Brasil y el resto en Uruguay, causando un mayor impacto en las ciudades.<sup>95</sup>

Hacia mediados del siglo XIX la rápida expansión de la economía mundial y la atracción comercial que generaron los mercados externos para las economías nacionales americanas, fueron factores que estimularon a dichas economías a especializarse para poder competir comercialmente. Así, hubo una nueva oleada de migrantes europeos y, en menor escala, flujos migratorios intrarregionales, situación que se mantuvo hasta la crisis mundial de 1929 y el inicio de la Segunda Guerra Mundial que “...interrumpieron la migración, la cual se reanudó en 1945, con la emigración de migrantes españoles e italianos que fueron desplazados por la guerra y por la formación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”<sup>96</sup>.

Los últimos 50 años del siglo XX presenciaron corrientes migratorias mixtas en la región en lo que se refiere a su destino. Por un lado, hubo flujos migratorios extrarregionales masivos hacia los países desarrollados del norte configurando la llamada migración Sur-Norte y, por otro, la migración intrarregional comenzó a tener mayor presencia dentro del sistema migratorio conocido como Sur-Sur. Este sistema respecto de la dirección fue resultado del intercambio de poblaciones entre los países de la región y fue facilitada por la proximidad geográfica y cultural e impulsada por factores estructurales, como las desigualdades en el desarrollo económico y social, y sociopolíticos. Los países de destino, principalmente Argentina y Venezuela, podían generar empleos y tenían un mayor grado de equidad social<sup>97</sup>.

A partir de 1990, el crecimiento económico y la estabilidad política permitieron que otros países fueran considerados como sociedades receptoras de migrantes intrarregionales, como por ejemplo Brasil y Chile. En los primeros años del siglo XXI, luego de la crisis internacional de 2008, la migración intrarregional recobra dinamismo y ha sido una opción generalizada para miles de personas que han decidido buscar en países de la región nuevas oportunidades de trabajo y bienestar social.

La relación del proceso migratorio regional descrita ha tenido su correlato con el desarrollo de los flujos migratorios en Chile. En la historia de los movimientos de población hacia Chile se reconocen varias etapas en las que predomina la migración libre y espontánea. Sin embargo, en el siglo XIX el gobierno aplicó programas migratorios selectivos de acuerdo a coyunturas políticas, sociales y económicas para atraer migrantes, especialmente europeos.

---

<sup>95</sup> Portal de datos en América del Sur.(2021) Datos migratorios en América del Sur ,Disponible en <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>

<sup>96</sup> ibíd.

<sup>97</sup> Ibíd.

Con estos programas y bajo el imaginario de la modernización, hacia mediados de la centuria decimonónica se firmaron contratos con migrantes alemanes para colonizar la zona de Valdivia y, a fines del siglo, el gobierno aplicó un programa de colonización para las tierras de la Araucanía<sup>98</sup>. Luego, en las primeras 6 décadas del siglo XX, ingresaron al país extranjeros en calidad de migrantes libres y espontáneos de todas las nacionalidades, aunque la mayoría de ellos pertenecía a grupos europeos.

A partir de la década de 1970, el grupo humano que comenzó a migrar a Chile pertenecía, predominantemente, a grupos de sudamericanos; en otras palabras, la migración regional comenzaba a hacerse presente en Chile en gran cantidad. De este modo, la migración tradicional, de carácter europeo, cambió su rostro adquiriendo un perfil más latinoamericano que hoy se reconoce como la “nueva migración”<sup>99</sup>

En efecto, en poco más de un siglo, desde 1907 año en que el censo de población registró la mayor tasa histórica de extranjeros residiendo en el país, 4.14%, hasta el censo de 2012, con un porcentaje de 2.04% de extranjeros, el panorama migratorio cambió sustancialmente. En 1907 el número absoluto de extranjeros llegaba a 134.524 individuos y las tasas indicaban que los inmigrantes de origen europeo alcanzaban un 53.3%, en tanto que los americanos solo llegaban a 42.7%; en cambio el año 2002 el número absoluto alcanzó a 184.464 y las tasas porcentuales se ubicaron en 17.2% y 71.8% de europeos y americanos, respectivamente<sup>100</sup>.

## **Dimensiones de la migración regional en Chile y la pandemia del COVID-19**

Entre 2000 y 2007, se produjo una masiva entrada de inmigrantes al país, que tenía como objetivo radicarse en una sociedad receptora que ofrecía posibilidades de trabajo y bienestar social. La mayor parte de esos migrantes se inscribía en la llamada migración sus-sur porque eran oriundos de países sudamericanos. De esa manera, Chile se ubicó en la región en el primer lugar como país receptor de población extranjera. Las estadísticas demuestran que pasó de 177.000 migrantes en el año 2000 a 489.000 en el año 2017, con un crecimiento porcentual de 176.3%, según las cifras entregadas por *International Migration Report*<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Bravo, Guillermo. (1984). La integración de la Araucanía el territorio nacional. En: *Revista Ciclos de Conferencias*. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Santiago. Entre 1893 y 1890 llegaron a la región 6.940 colonos europeos.

<sup>99</sup> Ministerio Defensa Nacional (MDN). (2010). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago. p. 74.

<sup>100</sup> Bravo, Guillermo y Norambuena, Carmen. (2018). *Procesos migratorios en Chile. Una mirada histórica-normativa*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago. p 79.

<sup>101</sup> United Nations. (2017). *International Migration Report 2017*. Disponible en: [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf) p. 30.

En el año 2018, después de la realización del Censo de Población de 2017, el Ministerio del Interior presentó un informe a la Cámara de Diputados en que señalaba que estimaba en 961.000 la cantidad de migrantes que residían en el país a junio de 2017 indicando, además que cerca de 300.000 de ellos estaban en calidad de irregular<sup>102</sup>.

En ese mismo informe se hacía una comparación, entre los años 2014 y 2017, de aquellas nacionalidades que habían tenido un crecimiento considerable en la sociedad chilena

Tabla 1: Inmigrantes en Chile por nacionalidad y año: 2014-2017

Nacionalidad	N° de Migrantes 2014	N° de Migrantes 2017	Aumento %
Bolivia	36.036	249.389	208.1%
Colombia	25.038	126.981	407.2%
Ecuador	19.133	35.678	86.5%
Haití	1.649	73.098	4.332-9%
Perú	130.329	249.389	91.4%
Venezuela	8.001	84.056	950.6%

Fuente: Elaboración propia con datos de la fuente indicada<sup>103</sup>

Al 31 de diciembre de 2019, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), informó que 1.492.522 extranjeros residían en Chile. Esta población representa un aumento absoluto de 240.956 personas y un aumento relativo de 19,3% respecto de 2018. Junto con lo anterior, se aprecia que los principales cinco colectivos en 2019 provienen de Venezuela (30,5%), Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%) y Bolivia (8%)<sup>104</sup>:

Los últimos datos disponibles sobre la cantidad de población extranjera residente habitual en el país, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) establecen que

La población extranjera residente en Chile al 31 de diciembre de 2020 era de 1.462.103 personas, lo que representa un aumento absoluto de 11.770 personas y un aumento relativo de 0,8% respecto

<sup>102</sup> La Tercera. Vedoya, S. y Rivera, V. (2018). Gobierno cifra en más de un millón el número de inmigrantes que están en Chile. Disponible en <http://www.latercera.com/nacional/noticia/gobierno-cifra-mas-millon-numero-inmigrantes-estan-chile/121733/> pp. 14-15.

<sup>103</sup> *Ibíd.*

<sup>104</sup> Departamento de Extranjería y Migración (DEM). (2020). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/06/estimación-población-extranjera-en-chile-2019-regiones-y-comunas-metodolog%C3%ADa.pdf> p.3

del año 2019, con una estimación actualizada de 1.450.333 personas extranjeras<sup>105</sup>.

La actualización de las cifras de población extranjera residente habitual en el país realizadas por el INE y el DEM, demuestran que entre diciembre de 2018 y diciembre de 2019, hubo un aumento de 148.952 personas extranjeras residiendo en país; en tanto que el incremento poblacional de extranjeros desde diciembre 2019 a diciembre 2020 fue de 11.770 personas. Consecuentemente, podría deducirse que la pandemia de COVID-19 afectó la migración sur-sur en la región y, por cierto, hacia Chile.

## **La Pandemia del COVID-19 y la migración en Chile**

El primer efecto internacional que produjo la pandemia del COVID-19 fue ralentizar los flujos migratorios, pues la mayoría de los países tomaron medidas para restringir los movimientos de población, cerraron sus fronteras, tanto a nivel mundial como regional; transfronterizos o internos, con el objetivo de disminuir la transmisión del virus y evitar las crisis sanitarias que podría producir la pandemia.

Una medida asociada a la pandemia fue la decisión institucional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de comunicar que la movilidad de población podría aumentar los riesgos de expandir la pandemia. Al mismo tiempo calificó a los migrantes como "...población de riesgo debido a las condiciones de vida, problemas de habitabilidad, menor acceso efectivo a los servicios de salud, estatus migratorio, idioma, sector laboral en el que se concentran, entre otros aspectos."<sup>106</sup>

Por su parte, la OIM ha señalado en diversas ocasiones que la relación entre la migración y la salud es dinámica y compleja. Si bien es cierto que el dinamismo de la relación no implica que los movimientos de población sean un riesgo per se, no es menos cierto que la complejidad podría incorporarse durante el trayecto y desarrollo del proceso mismo de migración. Además, habría que agregar a la complejidad que los migrantes, en el caso de la actual pandemia, observan que para la solución de sus problemas sanitarios existe un cierto distanciamiento con los servicios de

---

<sup>105</sup> Instituto Nacional de estadísticas (INE). (2021). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020. Disponible en [https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2020-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=5bdc44de\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2020-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=5bdc44de_4) p.13

<sup>106</sup> Universidad del Desarrollo. (UDD). (2021). Vulnerabilidades y recursos de comunidades migrantes internacionales en Chile para enfrentar la pandemia SARS-CoV-2: Construyendo estrategias diferenciadas desde la interculturalidad. En *Repositorio Institucional*. Disponible en <https://repositorio.udd.cl/handle/11447/3842> p. 18

salud producto del desconocimiento sobre su funcionamiento, estatus irregular, experiencias de maltrato, entre otros. En el actual contexto de pandemia, esta distancia dificulta la implementación y adherencia de las medidas impulsadas por la autoridad sanitaria generando mayores problemas para la prevención de la enfermedad, aceleran eventualmente el contagio y debilitan la recuperación de la población.<sup>107</sup>

La situación en Chile no fue distinta. Las primeras medidas tomadas por el gobierno, a partir de marzo de 2020, fueron la suspensión de clases presenciales en jardines infantiles, establecimientos de educación media y básica, tanto municipales, subvencionados o particulares; luego, las universidades estatales y privadas y centro de formación técnico-profesional decidieron plegarse a esta medida; decretar el estado de excepción constitucional de catástrofe por noventa días en todo el territorio nacional; entregar al Ministerio de Salud (MINSAL) el control sanitario del país lo que permitió aplicar toque de queda y cuarentena general en las regiones y ciudades que estuvieran más comprometidas sanitariamente. Además, se permitió la suspensión temporal de las actividades económicas en centros comerciales, industria, construcción, labores agrícolas, así como también se implementó el uso de mascarillas obligatoriamente y se prohibieron las reuniones sociales, eventos artísticos, cierre de restaurantes, entre otras actividades sociales y económicas.

Todas las medidas anunciadas, en primera instancia, se aplicaban con el objetivo de controlar la expansión del COVID-19. Estas medidas afectaban tanto a la población nacional, extranjera residente y migrantes en situación irregular. Sin embargo, las autoridades de la salud observaron que el país estaba en vías de entrar a una fase sanitaria donde el contagio podría ser comunitario y sostenido, razón por la que recomendaron al gobierno el cierre de todas las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del país para el tránsito de personas extranjeras.

En consecuencia, la vida normal del país se alteró radicalmente. Hacia fines de marzo e 2020 el gobierno, siguiendo el ejemplo de varios países del mundo, puso en vigencia las medidas de confinamiento total para siete comunas de la región Metropolitana; región que registra el más alto número de habitantes en Chile y en la que residían y residen la mayor cantidad de extranjeros.

Pese a las medidas tomadas el coronavirus se extendió rápidamente por todo el país, a partir del primer caso confirmado el 3 de marzo y los numerosos que se presentaron después. Las estadísticas demuestran que al 15 de mayo de 2020 la región Metropolitana registraba 29.276 casos acumulados de corona virus y un total para el país de 39.542 casos, en tanto

---

<sup>107</sup> UDD. (2021). p. 10

que para el caso de los fallecidos las cifras, a la misma fecha, anotaban 221 y 394, respectivamente<sup>108</sup>.

Los ciudadanos chilenos en estos primeros meses de presencia de la pandemia se vieron privados de varias libertades por las cuarentenas que impedían salir de su domicilio, por el toque de queda que prohibía transitar después de determinada hora y por la restricción social que no permitía reuniones familiares y sociales. Sin embargo, la pandemia también provocó una crisis migratoria derivada del impacto social y económico que produjo la contingencia sanitaria del corona virus que atacó directamente a la población migrante latinoamericana que residía en el país. Su situación de vida “...frente a los efectos de la crisis sanitaria y la indefensión sufrida cuando perdieron sus puestos de trabajos, evidenciando atropellos a sus derechos humanos tanto del país receptor como de los países de origen”<sup>109</sup>, los obligó a buscar medios para retornar a sus países de origen.

Una de las primeras evidencias de la crisis migratoria fueron las informaciones dadas a conocer por la prensa nacional. Las noticias dejaban constancia que “...dos mil latinoamericanos residentes en Chile pernoctaron durante semanas afuera de sus embajadas o consulados solicitando asistencia humanitaria durante los primeros meses de la pandemia, enfrentados al cierre de fronteras decretado por los Estados para combatir los efectos del COVID-19”<sup>110</sup>.

Los canales de televisión mostraron rápidamente la situación de los migrantes en situación de calle y los diarios impresos y digitales publicaron diferentes noticias sobre el particular. En la página web Efecto Cocuyo, en 27 de mayo de 2020, se publicó una impactante noticia con el título: “Venezolanos varados en Chile duermen en la calle en espera de un vuelo para volver a su tierra” casi 600 venezolanos varados en Chile, según el registro que llevan ambas voceras. Varios duermen frente a la embajada del gobierno de Nicolás Maduro en Santiago dentro de carpas y encima de colchones desde inicios de mayo. Es un campamento improvisado, donde la desesperación creció después que se confirmaran dos contagiados de COVID-19. “Muchos están ahí porque no tienen en dónde dormir, otros porque creen que ejercen presión sobre las autoridades”<sup>111</sup>.

Migrantes de nacionalidad boliviana tomaron la misma decisión que los venezolanos. Estos migrantes se encontraban en esta situación

---

<sup>108</sup> Ministerio de Salud. (2020). Cifras Oficiales COVID-19. Reportes Diarios. Disponible en <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/#datos>

<sup>109</sup> Gaete-Quezada, Ricardo. (2021). Encuadres periodísticos de la repatriación de migrantes latinoamericanos residentes en Chile durante la pandemia. Estudios sobre el Mensaje Periodístico 27 (1), 133-144. Disponible en <https://dx.doi.org/10.5209/esmp.71435> p. 133

<sup>110</sup> Gaete-Quezada. op. cit. (2021). p. 134

<sup>111</sup> Efecto-Cocuyo. (2020). *Venezolanos varados en Chile duermen en la calle en espera de un vuelo para volver a su tierra*. Disponible en <https://efectococuyo.com/venezuela-migrante/venezolanos-varados-en-chile-duermen-en-la-calle/>

debido a que en verano y otoño migran a Chile y se contratan para trabajar en labores de campo. Con la llegada de la pandemia la época de cosecha llegó a su fin, quedaron sin trabajo, sin lugar de residencia y su única posibilidad era regresar a su país, pero como Bolivia había cerrado las fronteras y no permitía el ingreso de extranjeros y tampoco de bolivianos, ellos decidieron acampar frente a su Consulado para presionar a las autoridades de su país.

La Agencia Associated Press informó, en 2 junio de 2020, la noticia con este titular: Chile: más de 600 bolivianos acampan para ser repatriados.

Unos 600 bolivianos acampaban el martes afuera del consulado de su país en la capital chilena para presionar por una pronta repatriación en uno de los días más fríos en lo que va del año en Santiago, que espera tormentas eléctricas y granizadas.

En el campamento en el barrio acomodado de Las Condes, decenas de niños, mujeres embarazadas y adultos mayores esperan desde hace una semana un pronunciamiento del consulado<sup>112</sup>.

La condición en que se encontraban centenares de migrantes peruanos es denunciada por el diario El Mercurio dejando constancia del drama humanitario provocado por el COVID-19.

Durante este lunes decenas de migrantes siguen acampando fuera del consulado de Perú, en Providencia, a la espera de ayuda para retornar a su país. La mayoría de los ciudadanos peruanos, que trabajaban en diversos servicios en el país, quieren retornar debido a que en Chile perdieron sus empleos y carecen de redes de apoyo para mantenerse, por lo que desplegaron carpas en la calle Antonio Bellet, cerca del metro Manuel Montt y a poca distancia del río Mapocho, donde está emplazado el consulado.

En ese sentido, el cónsul peruano en Santiago, Joao de Cossio, señaló que "acampar acá en la calle no apurará el vuelo. Se dice que si vienen hasta acá a presionar van a conseguir un vuelo, lo que no es cierto. El Gobierno de Perú está en una tremenda lucha contra el covid-19, por lo que no tenemos todavía vuelos a la vista"<sup>113</sup>.

Otras informaciones sobre el problema que estaban enfrentando migrantes de diversas nacionalidades también fueron objeto de denuncia y análisis en la prensa.

Durante las últimas semanas, y con la pandemia del Covid-19 en pleno apogeo, se han hecho evidentes en medios de prensa nacional las

---

<sup>112</sup> AP NEWS. (2020). Chile: más de 600 bolivianos acampan para ser repatriados. Disponible en

<https://apnews.com/article/268ecd380d288e56810dc297bd19f56d>

<sup>113</sup> EMOL. (2020). Migrantes peruanos continúan acampando en Providencia y piden un avión humanitario para retornar a su país. Disponible en

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/05/04/985089/Migrantes-peruanos-acampan-afuera-consulado.html>

malas condiciones en que algunas poblaciones migrantes viven en el país. Características tales como el hacinamiento y la pobreza pueden propiciar la expansión del virus SARS-CoV-2, a lo que se agregan las barreras para el retorno a sus lugares de origen<sup>114</sup>.

El escenario denunciado por esta publicación hacía referencia a una realidad que afectaba a muchos migrantes de diferentes nacionalidades que tenían su domicilio en barrios de determinadas comunas del gran Santiago. Específicamente, se refería a un grupo de haitianos que al ser infestados por el corona virus no querían cumplir las medidas de cuarentena que había dispuesto el gobierno. Según la radio Universidad de Chile.cl los culpaban de no querer acatar la cuarentena, pero al mismo tiempo daba cuenta de su sistema de convivencia familiar.

Hace falta haber vivido en un cité para entender, acaso un poco, que sus pasadizos estrechos, sus amplios salones convertidos en tres, cuatro o cinco piezas, sus baños diminutos que usarán al menos diez personas, sus cocinas como la única opción de encuentro y sociabilidad, no son para nada las condiciones adecuadas para cumplir una cuarentena<sup>115</sup>.

Ante los diversos escenarios presentados por las comunidades de migrantes, el gobierno y las municipalidades de la región Metropolitana se involucraron en las soluciones adoptando diferentes medidas. Entre estas medidas que se pudieron implementar estaban transporte terrestre y vuelos humanitarios para repatriación y llevar a los migrantes desde el lugar en que acampaban a albergues con condiciones sanitarias y de alimentación más seguras.

La Municipalidad de Providencia que ya contaba con dos albergues, uno en La Cisterna y otro en Estación Central, se contactó con la Parroquia Italiana, ubicada en el barrio de Parque Bustamante, y consiguió otro albergue temporal para que los migrantes bolivianos que acampaban en la comuna esperaran su traslado a Iquique<sup>116</sup>.

En forma paralela, el Ministerio de Relaciones Exteriores detalló que al constatar que cerca de 500 bolivianos que se encontraban en Chile tras desempeñar trabajos como temporeros y acampaban frente al consulado de su país, en la Avenida Santa María, sin contar con agua, baños y mucho menos con medidas de distanciamiento social, esperando una solución para poder retornar a su país tras quedar varados producto del

---

<sup>114</sup> Paula.cl. (2020). Enfrentar el Covid-19 desde la migración. Disponible en <https://www.pauta.cl/ciencia-y-tecnologia/enfrentar-el-covid-19-desde-la-migracion>

<sup>115</sup> DiarioUdechile. (2020). Racismo mediático: un festín ante la vulnerabilidad de la comunidad migrante en la pandemia. Disponible en <https://radio.uchile.cl/2020/04/22/racismo-mediatico-un-festin-ante-la-vulnerabilidad-de-la-comunidad-migrante-en-la-pandemia/>

<sup>116</sup> T13.cl. (2020). Cancillería logra solución para migrantes que acampaban en frontis del consulado de Bolivia. Disponible en <https://www.t13.cl/noticia/nacional/cancilleria-y-gobierno-bolivia-acuerdan-solucion-migrantes-acampaban-consulado-28-04-20>

cierre de fronteras del Coronavirus, se logró una “solución urgente”, cuando el Canciller Teodoro Ribera tomó contacto con su homóloga boliviana Karen Longaric los ciudadanos bolivianos serán trasladados a un albergue en Iquique, donde cumplirán una cuarentena preventiva antes de regresar a sus tierras. Esa cuarentena, que va a ser financiada por la Organización Internacional para las Migraciones, va a ser reconocida en Bolivia. Por tanto, estos 14 días que estén en Iquique van a ser reconocidos y una vez que ingresen a ese país van a estar libres de toda cuarentena, explicó el canciller<sup>117</sup>.

Las embajadas y los consulados de los países de origen de los migrantes asumieron su responsabilidad directa para solucionar la crisis migratoria generada por la pandemia y que afectaba a sus nacionales. De esta manera, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores confirmó que disponía de un vuelo humanitario con el objetivo de repatriar a colombianos varados en Chile y traer de regreso a compatriotas que estaban en Colombia se anunció que “El vuelo de ida -Santiago a Bogotá- quedó programado para el próximo 9 de junio. Serán trasladados colombianos con alto nivel de vulnerabilidad económica y social producto de la pandemia del Covid-19” y que “...la lista de pasajeros colombianos autorizados a viajar estará a cargo del consulado de ese país”<sup>118</sup>.

Mientras algunos programas de TV y diarios daban a conocer estas noticias, otros periódicos describían la falta de resolución de las embajadas en la repatriación de sus conciudadanos, como en el caso de cientos de venezolanos que estuvieron durmiendo en la calle durante varios días, a la espera de un vuelo humanitario: “...la falta de respuestas de parte de los representantes de Nicolás Maduro los ha dejado en el completo desamparo, sin ver de cerca una solución que les permita retornar. Casi no han tenido comunicación con la embajada o el consulado”<sup>119</sup>.

En la realidad, los meses de abril a junio 2020 fueron los más complicados para los migrantes que estaban varados en Chile por el cierre de fronteras. En el segundo semestre de este año, los números de migrantes disminuyeron y sólo se puede observar que el cierre de las fronteras presentó para Chile problemas relacionados con la repatriación, problemas sanitarios y la presencia de centenares de extranjeros acampados frente a sus consulados.

---

<sup>117</sup> T13.cl. op. cit. (2020).

<sup>118</sup> El Mostrador. (2020). Cancillería dispondrá vuelo humanitario para repatriar a colombianos varados en Chile y traer a compatriotas de regreso. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/06/04/cancilleria-dispondra-vuelo-humanitario-para-repatriar-a-colombianos-varados-en-chile-y-traer-a-compatriotas-de-regreso/>

<sup>119</sup> Gaete-Quezada, op. cit, (2021). p. 139.

## La migración y el cierre de las fronteras en Chile

La continua llegada de migrantes sudamericanos a Chile, a partir de 2010, por la facilidad que tenían los extranjeros para el cruce de las fronteras al país permitió considerar a la sociedad chilena como un destino atractivo, en primer lugar, para migrantes transfronterizos o vecinales que buscaban en el mercado de trabajo nacional oportunidades para desarrollar labores estacionales. En segundo lugar, para migrantes regionales que ingresaban legalmente como turistas y luego de vencida su visa, pretendían establecerse como residentes habituales, pero la legislación los consideraba migrantes irregulares. En tercer lugar, se agregaban aquellos que cruzaban las fronteras con documentación falsa o por pasos fronterizos no habilitados, sobre todo en la zona norte del país.

De esta forma, la gran cantidad de migrantes que residían en el país, tanto de forma legal como irregular se vieron afectados por la presencia del virus SARS-CoV-2 cuando por medidas de precaución sanitaria el gobierno ordenó el cierre de las fronteras y muchos de ellos quisieron regresar a sus países. En ese momento las fronteras se convirtieron en un eje vulnerable para la seguridad interna, tanto por los pasos habilitados como por los no habilitados, no sólo para el gobierno chileno, sino que también para las autoridades de los gobiernos vecinos.

Los riesgos que se derivaron por el cierre de las fronteras fueron:

aumento de la migración clandestina y del riesgo de tráfico de personas; inmovilización de los migrantes en tránsito que no tienen donde quedarse; paralización de las economías fronterizas de las que dependen cientos de miles de personas; y dificultad de retorno de migrantes que prefieren regresar a su país ante la crisis generada por el COVID-19<sup>120</sup>.

La situación de control de la pandemia al interior de Chile se vio reforzada por la pronta decisión de vacunar a la población, a partir del mes de diciembre 2020, incluyendo tanto a nacionales como a extranjeros, sin considerar su calidad de residente o migrante irregular.

Sin embargo, el cierre de fronteras no fue una herramienta efectiva para evitar el ingreso de migrantes y quedó en evidencia la vulnerabilidad de los controles fronterizos porque hasta agosto de 2020 se denunciaba que

---

<sup>120</sup> BID. Mejorando vidas. Tres, Joaquín y Rodríguez, Marisol. (2020). Migrantes y COVID-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos durante la pandemia? EN La Maleta Abierta. Disponible en <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-y-covid-19-que-están-haciendo-los-paises-de-america-latina-con-mas-migrantes-para-apoyarlos-durante-la-pandemia/>

habían cruzado las fronteras 5.417 migrantes en forma irregular, siendo 2.969 ciudadanos venezolanos el grupo más numeroso<sup>121</sup>.

La movilidad de los migrantes sur-sur, sobre todo aquellos que venían desde Venezuela, complicó las políticas migratorias y las fronteras de los países por los que cruzaban esos migrantes. La actividad generada por esos movimientos en el contexto de la pandemia repercutió en el cambio y nuevo rol de las fronteras y se abrieron brechas territoriales que complicaron la presencia de dichos migrantes en las sociedades a las que accedieron porque “Mientras los Estados levantan estrictas barreras de control para evitar la propagación del virus, los desplazamientos continúan bajo nuevas estrategias que ponen en tensión los espacios de control y a la población misma, agravando el conflicto social”<sup>122</sup>.

El gobierno de Chile hizo presente en noviembre 2020 que era muy complejo y problemático controlar el ingreso de inmigrantes ilegales, a los que sumaba el tráfico de drogas y contrabando, en los más mil kilómetros de fronteras por los pasos habilitados y los 166 no habilitados en la línea fronteriza desde Arica hasta Colchane<sup>123</sup>.

Ya en enero 2021 las condiciones de las fronteras siguieron siendo un real problema y el gobierno tuvo que reforzar el Plan Frontera Segura 2.0, cuyo propósito pretendía disminuir la permeabilidad de las fronteras ante las actividades del crimen organizado, introduciendo modificaciones al Decreto 265 de 2019 que

autorizaba a las Fuerzas Armadas para apoyar el control de fronteras en materias de narcotráfico y crimen organizado y que, a partir de esta fecha amplió su objetivo permitiendo “...el control del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas por pasos no habilitados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta”<sup>124</sup>.

En marzo 2021, la situación en las fronteras del norte de Chile, específicamente, en la zona fronteriza de Colchane ha visto numerosos

---

<sup>121</sup> EDICIÓN CERO. Gobierno anuncia mayor control de fronteras ante aumento de flujos migratorios. En el 2018 lanzó Plan Frontera Norte. Santiago. 29 septiembre 2020. Disponible en

<https://edicioncero.cl/2020/09/gobierno-anuncia-mayor-control-de-fronteras-ante-aumento-de-flujos-migratorios-en-el-2018-lanzo-plan-frontera-norte/>

<sup>122</sup> Fittipaldi, Rosa Ángela. (2020). Movilidades humanas en tiempos de pandemia. Sobre fronteras y brechas socio – espaciales. EN: *Cardinalis*, 8 (15), 303–318. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revahhttp://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/31774> p. 303.

<sup>123</sup> El Mercurio. Jaime, Davied y Rojas, Mario. 25 de noviembre de 2020. Migración ilegal, tráfico de drogas y contrabando revelan la fragilidad de la extensa frontera con Perú y Bolivia. Santiago. p. C9 Disponible en

<https://digital.elmercurio.com/2020/11/25/C/RH3SMEI4#zoom=page-width>

<sup>124</sup> Bravo, Guillermo. (2021). Migración, ingresos ilegales y control fronterizo en la macrozona norte de Chile. EN Revista Política y Estrategia (137) 69-92 Santiago. p. 86

casos de migrantes ilegales, que cruzan por pasos no habilitados, pese a los controles impuestos por las autoridades estatales. A lo largo de este año, como es de conocimiento público, más de 6 migrantes han fallecido tras el intento de cruzar la mencionada frontera por pasos no habilitados.

Por último, a fines de septiembre 2021, el gobierno decidió que para atender a los migrantes que cruzaban por esta zona de Colchane, tanto en aspectos administrativos como sanitarios se tomarían las siguientes medidas. El Ministro del Interior anunció que “se aumentará el resguardo en la frontera sumando nuevos puntos de control y observación”; al mismo tiempo la Ministra de Desarrollo Social sostuvo que entre las medidas de ayuda humanitaria a disposición de los migrantes estarán “...los centros de primera acogida, además,...se instalarán albergues para niños en Colchane e Iquique y se potenciará el refugio en hostales, medida de que actualmente se encuentra en funcionamiento”; y frente al tema sanitario el Ministerio de Salud instalará “...una Estadía Sanitaria Transitoria de Alta Capacidad con una capacidad máxima de 300 personas, con personal sanitario y que permitirá atención de salud y aislamiento de personas. Además se reforzará el testeo y asilamiento en la zona”<sup>125</sup>.

## Consideración finales

La migración sur-sur cambió el perfil de las migraciones regionales y muchos ciudadanos sudamericanos migraron desde sus residencias habituales a países de la región buscando nuevas opciones de vida, trabajo y bienestar.

Sin embargo, la pandemia del Covid-19 postergó sus aspiraciones y complicó su estadía en las sociedades que los acogieron cuando los países de la región cerraron sus fronteras. En el caso de Chile, los principales afectados fueron aquellos migrantes que cruzaron las fronteras chilenas para contratarse en trabajos temporales y que los perdieron sorpresivamente por la irrupción del coronavirus. También afectó a aquellos migrantes que habían ingresado, como turistas o por pasos no habilitados, pero que tenían una condición de residencia irregular. En ambos casos, el cierre de fronteras afectó su repatriación.

Prácticamente la pandemia y la presencia del coronavirus obligó a los diferentes gobiernos de la región a cerrar las fronteras como una medida de política sanitaria para evitar la propagación del COVID-19. Pero, el cierre de las fronteras no fue una herramienta efectiva para Chile porque los migrantes siguieron cruzando las fronteras debido a que los controles fronterizos legales fueron sobrepasados por el cruce por pasos no

---

<sup>125</sup> Ministerio del Interior. (2021). Gobierno anuncia medidas para enfrentar la migración en la zona norte. Disponible en <https://www.interior.gob.cl/noticias/2021/09/30/gobierno-anuncia-medidas-para-enfrentar-la-migracion-en-la-zona-norte/>

habilitados. No obstante, el gobierno repatrió en los primeros momentos de la pandemia y en este último año se hizo cargo de la situación y habilitó albergues, controles sanitarios y puntos de vacunación.

## Bibliografía

### Libros y Artículos

Bravo, Guillermo. (2021). Migración, ingresos ilegales y control fronterizo en la macrozona norte de Chile. EN Revista Política y Estrategia (137) 69-92 Santiago

Bravo, Guillermo. (1984). La integración de la Araucanía el territorio nacional. En: Revista Ciclos de Conferencias. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Entre 1893 y 1890 llegaron a la región 6.940 colonos europeos.

Bravo, Guillermo y Norambuena, Carmen. (2018). Procesos migratorios en Chile. Una mirada histórica-normativa. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago.

Fittipaldi, Rosa Ángela. (2020). Movilidades humanas en tiempos de pandemia. Sobre fronteras y brechas socio – espaciales. EN: *Cardinalis*, 8 (15), 303–318. Disponible en

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revahhttp://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/31774>

Gaete-Quezada, Ricardo. (2021). Encuadres periodísticos de la repatriación de migrantes latinoamericanos residentes en Chile durante la pandemia. Estudios sobre el Mensaje Periodístico 27 (1), 133-144. Disponible en <https://dx.doi.org/10.5209/esmp.71435>

Ministerio Defensa Nacional (MDN). (2010). Libro de la Defensa Nacional. Santiago.

### Documentos de Organismos e Instituciones

BID. Mejorando vidas. Tres, Joaquín y Rodríguez, Marisol. (2020). Migrantes y COVID-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos durante la pandemia? EN La Maleta Abierta. Disponible en <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-y-covid-19-que-están-haciendo-los-países-de-américa-latina-con-más-migrantes-para-apoyarlos-durante-la-pandemia/>

Departamento de Extranjería y Migración (DEM). (2020). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019. Disponible en

<https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/06/estimación-población-extranjera-en-chile-2019-regiones-y-comunas-metodolog%C3%ADa.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2021). Población extranjera residente en Chile llegó a 1.462.103 personas en 2020, un 0,8% más que en 2019. Disponible en

<https://www.ine.cl/prensa/2021/07/29/población-extranjera-residente-en-chile-llegó-a-1.462.103-personas-en-2020-un-0-8-más-que-en-2019>

En 2018 se estimó la población extranjera en 1.301.381 personas y el 2019 en 1.450.333 personas.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2021). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020. Disponible en [https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2020-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=5bdc44de\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migración-internacional/estimación-población-extranjera-en-chile-2018/estimación-población-extranjera-en-chile-2020-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=5bdc44de_4)

Ministerio de Salud. (2020). Cifras Oficiales COVID-19. Reportes Diarios. Disponible en

<https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/#datos>

Ministerio del Interior. (2021). Gobierno anuncia medidas para enfrentar la migración en la zona norte. Disponible en

<https://www.interior.gob.cl/noticias/2021/09/30/gobierno-anuncia-medidas-para-enfrentar-la-migracion-en-la-zona-norte/>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2006). Glosario sobre Migración. En Derecho Internaccional sobre Migraciones N° 7. Ginebra. Disponible en

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

Portal de datos en América del Sur.(2021) Datos migratorios en América del Sur. Disponible en

<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>

Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. (2020). Estadísticas migratorias clave. Disponible en

[https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock\\_abs\\_&t=2020](https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020) La fuente de los datos citados corresponde al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas.

United Nations. (2017). International Migration Report 2017. Disponible en:

[http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf)

Universidad del Desarrollo. (UDD). (2021). Vulnerabilidades y recursos de comunidades migrantes internacionales en Chile para enfrentar la pandemia SARS-CoV-2: Construyendo estrategias diferenciadas desde la interculturalidad. En Repositorio Institucional. Disponible en

<https://repositorio.udd.cl/handle/11447/3842>

## Prensa

AP NEWS. (2020). Chile: más de 600 bolivianos acampan para ser repatriados. Disponible

<https://apnews.com/article/268ecd380d288e56810dc297bd19f56d>

DiarioUdechile. (2020). Racismo mediático: un festín ante la vulnerabilidad de la comunidad migrante en la pandemia. Disponible en <https://radio.uchile.cl/2020/04/22/racismo-mediatico-un-festin-ante-la-vulnerabilidad-de-la-comunidad-migrante-en-la-pandemia/>

EDICIÓN CERO. Gobierno anuncia mayor control de fronteras ante aumento de flujos migratorios. En el 2018 lanzó Plan Frontera Norte. Santiago. 29 septiembre 2020. Disponible en

<https://edicioncero.cl/2020/09/gobierno-anuncia-mayor-control-de-fronteras-ante-aumento-de-flujos-migratorios-en-el-2018-lanzo-plan-frontera-norte/>

Efecto-Cocuyo. (2020). Venezolanos varados en Chile duermen en la calle en espera de un vuelo para volver a su tierra. Disponible en <https://efectococuyo.com/venezuela-migrante/venezolanos-varados-en-chile-duermen-en-la-calle/>

El Mercurio. Jaime, Davied y Rojas, Mario. 25 de noviembre de 2020. Migración ilegal, tráfico de drogas y contrabando revelan la fragilidad de la extensa frontera con Perú y Bolivia. Santiago. p. C9 Disponible en <https://digital.elmercurio.com/2020/11/25/C/RH3SMEI4#zoom=page-width>

EMOL. (2020). Migrantes peruanos continúan acampando en Providencia y piden un avión humanitario para retornar a su país. Disponible en

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/05/04/985089/Migrantes-peruanos-acampan-afuera-consulado.html>

El Mostrador. (2020). Cancillería dispondrá vuelo humanitario para repatriar a colombianos varados en Chile y traer a compatriotas de regreso. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/06/04/cancilleria-dispondra-vuelo-humanitario-para-repatriar-a-colombianos-varados-en-chile-y-traer-a-compatriotas-de-regreso/>

La Tercera. Vedoya, S. y Rivera, V. (2018).. Gobierno cifra en más de un millón el número de inmigrantes que están en Chile. Disponible en <http://www.latercera.com/nacional/noticia/gobierno-cifra-mas-millon-numero-inmigrantes-estan-chile/121733/>

Paula.cl. (2020). Enfrentar el Covid-19 desde la migración. Disponible en <https://www.pauta.cl/ciencia-y-tecnologia/enfrentar-el-covid-19-desde-la-migracion>

T13.cl. (2020). Cancillería logra solución para migrantes que acampaban en frontis del consulado de Bolivia. Disponible en <https://www.t13.cl/noticia/nacional/cancilleria-y-gobierno-bolivia-acuerdan-solucion-migrantes-acampaban-consulado-28-04-20>



# Las pandemias, la frontera y la vida: un estudio de caso, Salta (Argentina) y Bolivia

María Cecilia Mercado Herrera y Luisa María Salazar Acosta\*

## A modo de introducción

Desde la alegoría de los tiempos Bíblicos,<sup>126</sup> (las 7 Plagas de Egipto), las crisis de las civilizaciones antiguas, las guerras y el dominio de un pueblo sobre otro, la crisis del Siglo XIV, la peste negra, la muerte, la reconversión de la población en los distintos reinos (Guy Bois<sup>127</sup>, Alberto Tenenti y Ruggiero Romano<sup>128</sup>), la guerra de los 100 años, que finalizaron ese siglo, la nueva mirada y observación de las personas sobre la religión, el castigo divino de un dios que se nutre de la muerte, y finalmente, hablando de un proceso económico que termina en una estanflación, el comercio fue el vector y transcurre la peste cuando el Papa Clemente VI está en 1348 en Avignon. Vivían en un tiempo de prestado.

Ya en el siglo XVII, cuando la crisis del absolutismo en Europa, la organización de los reinos en Estados, (en acuerdo con Perry Anderson, Hugh Trevor-Roper, Alexandrova D. Lubliscaya)<sup>129</sup> los problemas políticos en Eurasia con Rusia, el Imperio Mongol y el Imperio Chino y Japonés, las producciones de bienes que vuelven a transformar el mapa del poder y de la distribución de bienes y personas, las guerras siguen aparejadas a la crisis, los escritos de Malthus<sup>130</sup> rematan en el siglo XVIII, algo que era cierto para un espacio determinado la Inglaterra del Parlamento largo, tratando de solucionar la distribución de los alimentos de acuerdo a la postergación del matrimonio en el entendimiento de mermar la fecundidad matrimonial, sin

---

\* GREDES / CIUNSA / Universidad Nacional de Salta

<sup>126</sup> Sagrada Biblia, Traducción de la Vulgata Latina por el P.PETISCO, S.J., Edic. Océano-Éxito, S.A., España, 1983

<sup>127</sup> Guy Bois, La gran depresión Medieval: Siglos XIV-XV. El precedente de una crisis sistémica Edit. Biblioteca Nueva. Madrid 2001 (título original: La grande dépression médiévale XIV et XV siècle. Le précédent d'une crise systémique. Presses Universitaires de France, 2000).

<sup>128</sup> Ruggiero Romano y Alberto Tenenti, Los fundamentos del Mundo Moderno, Edad Media tardía, Reforma, Renacimiento, S.XXI, Madrid, 1977.

<sup>129</sup> Perry Anderson, El Estado Absolutista, Siglo XXI, España, 2007. (traducción del inglés Santos Juliá); Hugh Trevor-Roper, La crisis del siglo XVII, Religión, Reforma y cambio social, Katz Editores, Madrid, 2009, (traducción del inglés Lilia Mosconi); Alexandrova Dimitrievna Lublinskaya, La Crisis del Siglo XVII, Edit.Crítica, Barcelona 1983 (traducción del ruso Venancio Uribes).

<sup>130</sup> Thomas Robert Malthus, Ensayo sobre el principio de la población, (An Essay Principle of Population, Human Happiness, Sixtyh Edition, , Vol.I, London, [1798]

tener en cuenta el resto de un mundo que no le era ajeno, ni a las colonias americanas del norte ni a las ibéricas del sur<sup>131</sup>.

Las epidemias, las pandemias y la muerte han sido moneda corriente en la historia de las civilizaciones, si, se pensara con detenimiento, si se fuera lo suficientemente cínico, diría que estas mismas sociedades buscan de una forma o de otra la manera de equilibrar la poblaciones. Esto no es nada nuevo, lo han sostenido científicos sociales, antropólogos, sociólogos, politólogos, economistas, demógrafos, etc., todo aquel que se ha sentado a escribir sobre el transcurrir de la vida de los individuos sobre la tierra como espacio de distribución de personas y bienes<sup>132</sup>.

Desde la Gripe Española que mató a millones en 1918, que comenzó en los Estados Unidos de Norteamérica y se propagó sobre todos los países por donde transcurría la Primera Guerra Mundial, se la denomina de esta manera, ya que tuvo mayor difusión en España al no estar esta nación incluida en la contienda y donde mayor difusión se le dio, pero las cifras siempre fueron inciertas desde los 50,000 millones de habitantes en todo el mundo, se habla del doble de muertes que produjo la Primera Guerra Mundial, llegó a la Argentina y en la Revista de Caras y Caretas se daban a conocer editoriales “el miedo es lo que más deprime el sistema nervioso”,(Edición del 2 de Noviembre de 1918)<sup>133</sup>, subió la tasa de mortalidad entre los niños y en la población económicamente activa, jóvenes entre 25 y 29 años, ya el mundo se globalizaba. No se sabe ciertamente a principios del Siglo XX luego de sucesos como este, la Revolución Rusa (1918), y ese largo período hasta la Segunda Guerra Mundial, la muerte por malas cosechas, la falta de personas capacitadas para gobernar, la desertización de los suelos en África (pese a las políticas del PNUD), han permitido migraciones obligadas a través de todos los territorios del globo y especialmente hacia América<sup>134</sup>.

La Gripe A H1N1, que no alcanzó a convertirse en endemia nos permite transcurrir el Siglo XXI hasta nuestros días en el año 2021. Es en ese año, justamente, en Wuhan, China, el 9 de enero del año 2020 cuando las noticias de un virus empiezan a recorrer el mundo, ya había noticias con anterioridad, pero será el 7 de Marzo de ese año cuando se produce la primera muerte en Argentina, certificada por el Instituto Malbrán (República .Argentina), a través de la OMS, como COVID-19.

---

<sup>131</sup> María Norberta Amorim y Mario Boleda, *Las poblaciones Ibéricas e Iberoamericanas en perspectiva Histórica*, Eudeba, 2007

<sup>132</sup> Rober Osborne, *Civilización. Una Historia Crítica del Mundo Occidental*, Crítica, Barcelona, 2007.

<sup>133</sup> Revista Caras y Caretas, Edición del 2 de Noviembre de 1918.

<sup>134</sup> Carlos Morales Peña, *Entrevista con la Globalización, América Latina en la encrucijada de la mundialización a comienzos del siglo XXI*, Plural Editores, La Paz, Bolivia, 2008,

## Por impericia, por negligencia o por dolo

Pareciera el título de un pasquín amarillento, pero es la pregunta que hoy todavía existe entre los pobladores de esta Argentina extensa, disímil y controversial. El virus que afectó a todo el mundo encontró a la República Argentina, a cuatro meses de un cambio de gobierno, de tipo populista, con un sistema de salud en muy malas condiciones y sin preparación de profesionales necesarios para las terapias intensivas.

Nosotros que nos encontramos en el Noroeste de la República Argentina, en el casi confín de un amplio país que empezó la cuarentena más larga de la historia de los pueblos. Una ciudad, Salta, tranquila, al decir de José Luis Romero, “la ciudad que duerme la siesta”<sup>135</sup>, cerró sus puertas por el DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) del Gobierno de la Nación al igual que el resto del país, por el término de 8 meses, este tiempo, afirmó luego el gobierno fue necesario para preparar el sistema de salud y acompañar a la población y cubrir todas sus necesidades.

Se cerraron las instituciones educativas, las oficinas nacionales y provinciales, el comercio, las fábricas, los bancos, los puertos, los aeropuertos, (lo que trajo aparejado un problema para los que estaban fuera del país, que fueron traídos por vuelos de línea de bandera paulatinamente, este proceso se volvió a repetir en el mes de Junio-Julio pasado). Sólo quedaron prestando servicios los supermercados, las estaciones de servicio, y por supuesto los hospitales públicos y los sanatorios privados. Eran los denominados esenciales, la epidemia, que se convirtió en pandemia, nos dejó sin futuro, estancados en el tiempo y el espacio.

Las Naciones reaccionaron de diferentes formas, de las más disímiles, pero todas suponemos tenían un objetivo en común, salvar a su población de la muerte segura por el contagio de un virus desconocido que se encontraba en el aire. La población más expuesta al riesgo, la mayor de 60 años con enfermedades prevalentes y defensas bajas, los menos expuestos los jóvenes sanos (que fueron los que se expusieron al salir a la calle, los que se arriesgaron para proveer a la población de mayores) y los niños.

América del Sur, pobre por principio, con países de políticas populistas a excepción de Brasil, Chile y Uruguay se cerraron dentro de sí, se buscaron vacunas, ¿todas?, ¿algunas?, es la duda que sólo el tiempo nos contestará. Se inició la virtualidad en todas sus manifestaciones, para enseñar, en todos los niveles, primario, secundario y universitario, en éstos últimos aún se sigue bajo este régimen.

Una particularidad con la que se encontraron, una deserción del 50% de los alumnos de la escuela secundaria. En Salta se viene arrastrando

---

<sup>135</sup> José Luis Romero, *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Siglo XXI Editores, Bs.As., 2005.

desde 2015 según las declaraciones de Daniel Tejerina Navarro, Director de Educación secundaria, en Salta, el 40% ha dejado la Escuela secundaria, (obligatoria en este país por Ley N° 26.026<sup>136</sup>, desde 2006), hoy después de recurrentes luchas, se retornó a la presencialidad en los establecimientos primarios y secundarios. Se espera que los alumnos retornen de las distintas formas que se ofrecen en el Sistema Educativo en Salta, no sólo para poder terminar sus estudios obligatorios, sino también para lograr su primer trabajo formal, lo cual se solicita como condición sine qua non. La virtualidad siguió para obtener cuentas bancarias y operaciones, para aportes de sueldos, para compras y ventas, para el suministro y pago de los servicios, para el arreglo de los bienes, para la queja de los malos servicios, etc.

Pese a ello, llegamos hoy a contabilizar 114.849 fallecidas.<sup>137</sup> La muerte no pudo evitarse, las vacunas llegaron tarde a la República Argentina, pese a supuestos ingentes esfuerzos del Gobierno Nacional por comprar vacunas en Rusia, China y otros lugares como la India y México, que se había comprometido a entregar igual que Rusia, millones de vacunas. Se habían realizado pruebas en ciudadanos argentinos para algunos laboratorios, vacunas que después, pese a su eficacia, decidieron no comprar.

No cambió el sistema de poder, lo imaginario, sino en la imagen de la desolación se siguió gobernando a través de DNU, pese a que el Congreso seguía funcionando virtualmente, sin ocuparse de políticas que llevasen adelante el país, sino de cubrir cuestiones totalmente apartadas a las necesidades urgentes de la ciudadanía.

La pandemia tuvo sus variantes, en India, Brasil, Perú e Inglaterra, ésta última, la variante Delta (La Organización Mundial de la Salud puso nombre del alfabeto griego por la cantidad de variantes), es la última y parece que resulta, y al decir de los epidemiólogos expertos que rodean al Presidente de la Nación, la más contagiosa.

Subió el riesgo país a niveles astronómicos y se tomaron medidas paliativas que no llegan a ser planes de gobierno, sino parches a circunstancias para atenuar la pobreza estructural que afectó al 50% de la población. Asimismo el país se encuentra con una inflación del 48% interanual. Hoy también nos encontramos en una estanflación.

## **Planes contra la pobreza**

El Estado argentino desde 1990 ha iniciado una serie de prebendas para tratar de ayudar a la población con mayores condiciones de

---

<sup>136</sup> Ley N° 26.206 Ley de Educación Nacional. República Argentina

<sup>137</sup> Información del Sistema Nacional de Vigilancia de Salud, dato del 27 de Septiembre de 2021.

vulnerabilidad, que se fueron acentuando hasta la fecha. El salario universal por hijo (a mujeres desde el tercer mes del embarazo) y hasta que los hijos cumplan los 14 años, a la que se agregó desde el año 2020 la tarjeta alimentar (que funciona como una especie de tarjeta de crédito que sirve para comprar comida en los supermercados o en los negocios de proximidad).

Este año se implementaron los IFE (Ingreso Fondo de Emergencia) otorgados en el presente año a 9.000.000 de personas aproximadamente, en tres ocasiones. Actualmente se está estudiando la posibilidad de entrega de otros montos parecidos, ante la falta de empleo genuino y la demora de reincorporación a trabajos perdidos de más de 2.000.000 de personas que actualmente buscan empleo según el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC, 24/9/2021). Los demás han dejado de hacerlo de acuerdo con las estimaciones de la desocupación, ya que el Censo de Población y Vivienda no se pudo realizar en el año 2020 y tal vez, sea llevado a cabo en el año 2022.

Y las jubilaciones y pensiones otorgadas por la entidad denominada ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) a los individuos argentinos (hombres que han cumplido 65 años con 30 años de aportes jubilatorios y 60 años a las mujeres también con 30 años de aportes, esto se amplió en la época del Gobierno del Presidente Mauricio Macri, opcional hasta los 70 años). Este beneficio lo reciben como se decía anteriormente, los argentinos, los extranjeros que han trabajado en planta permanente o han realizado sus aportes como particulares, pero también hay jubilaciones de privilegio y pensiones que se otorgan por diversas circunstancias a los diputados de cada una de las provincias que integran el Congreso de la Nación, y también aquellos que poseen doble nacionalidad y domicilio como es el caso de los bolivianos.

Las pensiones son otorgadas también a las personas que poseen problemas de incapacidad parcial o total (pensiones por discapacidad) sea la edad que tengan y son subsidiadas por el mismo fondo.

### **Sistema de salud: vacunas**

Como se mencionaba en los párrafos anteriores, se buscó la vacuna de origen ruso Sputnik V. Se compraron sus dos componentes y se han realizado diversos viajes a Rusia en búsqueda de las mismas desde el mes de Diciembre pasado, pero desgraciadamente, el gobierno ruso del Presidente Putin no cumplió con los objetivos previstos, y la segunda dosis de la vacuna terminó siendo integrada por otras de la misma plataforma, por la falta oportuna de la misma. Se inició con la vacunación de la población de 80 años y más y así se descendió hasta los individuos que tenían 60 años cumplidos.

En una segunda etapa, se inició la vacunación con una sola dosis a las personas de grupos etarios de 40 años y más y así sucesivamente, retardando siempre las segundas dosis a los 90 días y no a los 21 días como estaba establecido en un primer momento.

Laos jóvenes menores de 18 años, recién fueron vacunados cuando los Estados Unidos donaron a la República Argentina 3.000.000 de vacunas MODERNA, que eran las adaptables a los menores de esa edad y con comorbilidades.

Las vacunas Sputnik V, siguen sin estar autorizadas por la OMS, ante la visita de esta entidad a los laboratorios en Rusia, entendiendo que no cumplen con la Trazabilidad, por lo tanto, las naciones Europeas en su mayoría y Estados Unidos de Norteamérica (así lo afirman la AEMA (Agencia Europea de Medicamentos), la FDA y la OMS), no permitirán el ingreso a aquellos individuos que tengan las mencionadas vacunas a partir del 1° de Noviembre de 2021. Cabe señalar que hay 2.000.000 de personas con el esquema completo de Sputnik V (Dra. Bárbara Broesse, Infectóloga, MN 130018), en la Argentina, ya sean de esta nacionalidad o no. En la provincia de Salta, también a la comunidad boliviana que se registra, es de poner de manifiesto que la colocación de la vacuna para las personas es optativa.

Las otras vacunas que se han ido colocando son las de AstraZeneca, Sinopharm, Sinovac, Moderna y en estos momentos han ingresado a la Argentina Dosis de Pfizer, que fue la vacuna que se probó en este territorio en el año 2020 y que no se habían comprado hasta la fecha, por cuestiones que aún no se han aclarado del todo, salvo por comentarios realizados por la Ministra de Salud Carla Vizzotti, aduciendo que no se ajustaban los convenios.

Las camas de terapia intensiva fueron un punto sustantivo en este proceso y quedaron de costado el resto de las enfermedades prevalentes en los pobladores de la Nación Argentina y de la Provincia de Salta también. Se adecuaron diversas instituciones para resguardar la salud de aquellos infectados, al momento que los hospitales no dieron abasto. Hoy la epidemia parece controlada, hay un total de 55.269.629 dosis otorgadas en todo el país, que todavía no alcanzó la inmunidad de rebaño. Se debe alcanzar al tener el 70% del esquema completo, es decir dos dosis, para que esto sea una solución transitoria a la pandemia, teniendo en cuenta el resultado que se verifica en otros lugares del planeta.

Como se observará es muy complejo describir una pandemia, pero mucho más en países que no tienen claras políticas públicas como son los que ahora convocan en este escrito.

## Los casos que nos convocan

Debemos tratar de dar significado a un límite internacional y de sus migraciones y problemas que se extienden entre el Chaco y la Puna, por lo tanto graves problemas geográficos.

Salta es una provincia que limita al Norte con la Provincia de Jujuy y con el Departamento de Potosí y Tarija, Trifinio hito Esmeralda Bolivia, al Este limita con Paraguay, Formosa y Chaco, al Sur con Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca y al Oeste con la Provincia de Jujuy y Antofagasta en la República de Chile. Salta limita pues con tres países y seis provincias, reconoce un analfabetismo del 3.1 % (2010) y su autonomía data del 17 de diciembre de 1836.

Para hablar de salud en tiempos de pandemia, es necesario reconocer que se trata de un problema de una pandemia sobreviviente, con algo tan viejo como son las organizaciones de las placas tectónicas de la tierra.

Es necesario hacer referencia a un fenómeno visto desde nuestro espacio y tratar de explicar claramente qué sucede en la frontera norte de la Provincia de Salta, con la frontera sur de Bolivia.

Figura N°1: La provincia de Salta y sus límites



Fuente: <http://www.portaldesalta.gov.ar/sitgeo.htm>

Salta tiene 1345 km de límite fluvial y 345 km de frontera seca. El último límite se firmó en 1925, cuando el Gobierno Argentino reconoce a Yacuiba como propiedad de la República Plurinacional de Bolivia (Se firma en La Paz el 9 de Julio, marcando una serie de hitos).

La población del territorio boliviano se estima en 2021 en unos 11.842.000 habitantes, según el INE (Instituto Nacional de Estadísticas), y

el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), estima en 2021, 45.808.747 habitantes para la República Argentina y 1.441.988 para la provincia de Salta, que tiene 155.488 km cuadrados y su mayor altitud es de 6.739 metros s.n.m. (se debe aclarar que se trabaja con estimaciones, ya que como dijimos en párrafos anteriores, no se llevaron a cabo los Censos en el año 2020 como es la práctica de las Naciones Unidas).<sup>138</sup>

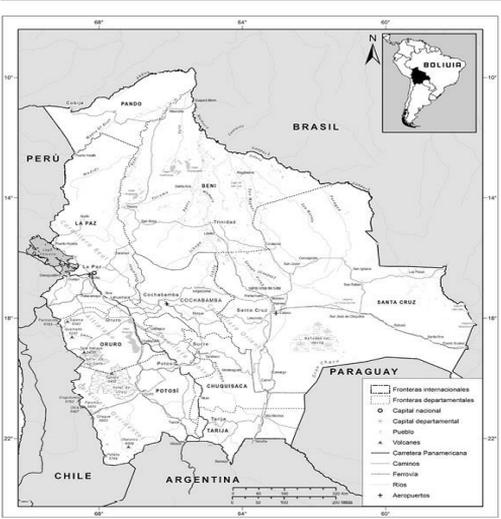
La permeabilidad de nuestras fronteras hace que el COVID-19 viaje con las personas, y con mayor razón, cuando el Estado Nacional no ha cerrado definitivamente las fronteras, permitiendo el paso de uno y otro lado del comercio y por lo tanto de las personas. Mercancías e individuos que tienen doble nacionalidad y las fuerzas de Gendarmería no son suficientes para cuidar una frontera, por todos lados permeable.

Hay dos fronteras que son las más activas en toda la pandemia:

1) AGUAS BLANCAS / BERMEJO, posee la particularidad de tener dos espacios fronterizos legales, uno incluye el tráfico vehicular y el otro el paso de peatones. “Este último es el más concurrido por los habitantes de la zona y por los que llegan de otros lugares a comprar en la frontera boliviana.

**Mapa N°1: República de Bolivia**

Mapa 1.1. Bolivia



<sup>138</sup> <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/pasosinternacionales/wiki/aguas-blancas-bermejo>

<https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/03/viajaban-20-en-un-gomon-se-pincho-y-hay-6-desaparecidos-en-el-rio-bermejo-el-video-antes-del-desastre/>

<sup>139</sup> Herbert S. Klein, Historia Mínima de Bolivia, el Colegio de México, 373 pp, 2015 (Traducción de Lucía Rojas). Edición electrónica 2016.

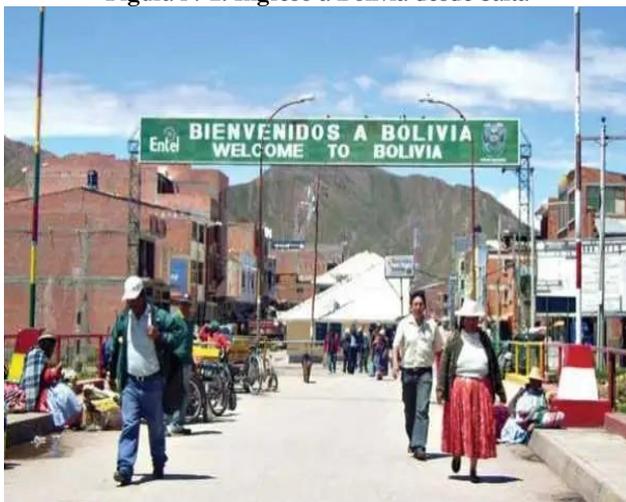
En la pandemia este último espacio se trasladó a 1 km. al oeste, ocupando espacios privados. Se abrieron pasos clandestinos por donde toda la población circula, hay horarios inclusive consensuados con Gendarmería Nacional.

Un cambio que ha sucedido con la pandemia y la situación económica de la Argentina, es que el mayor paso de personas es del lado boliviano, que ingresan a la Argentina a comprar productos como lavandina, aceite, jugos, cerveza, muebles, electrodomésticos, etc. Los mayores conflictos se desataron cuando el Río Bermejo subió y se necesitaba transporte fluvial para el paso, lo cual fue solucionado por las Cooperativas que funcionan desde hace años en este espacio y que está conformada por bolivianos y argentinos.

2) LA QUIACA / VILLAZÓN, esta frontera tiene un paso único. El desarrollo de la pandemia provocó que se habilitaran a 1 km, oeste y este pasos clandestinos, al igual que en Aguas Blancas. El fenómeno sobre la situación económica provocó que el mayor tráfico sea de productos argentinos, como jabón, cerveza, jugos, lavandina, aceite, etc., al igual que electrodomésticos y muebles. El horario de mayor afluencia en que se desarrolla este tráfico es de 5 a 11 de la mañana.

En ambos espacios, hubo conflictos sobre quiénes eran los responsables de hacer pasar los bienes, habitantes del lado argentino o boliviano. El desarrollo del conflicto fue solucionado con la conformación de asociaciones y diálogo entre los mismos, posibilitando el trabajo de bolivianos y argentinos de manera equitativa<sup>140</sup>

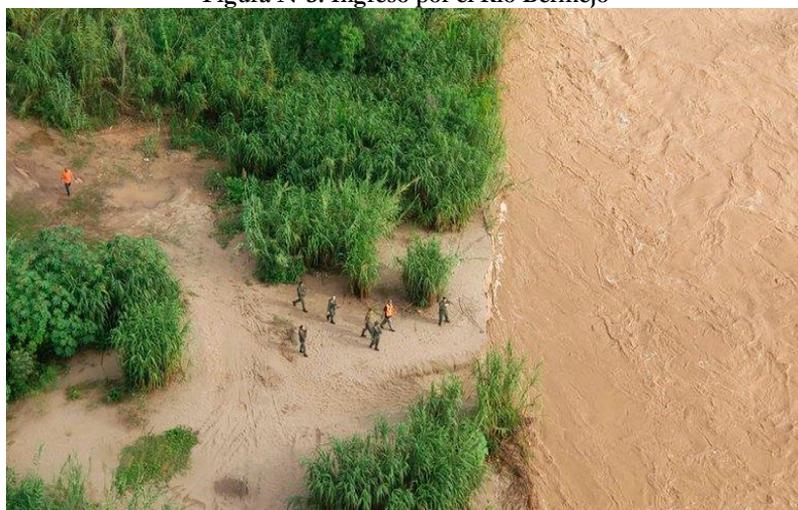
**Figura N°2: Ingreso a Bolivia desde Salta**



<sup>140</sup> Informante Anónimo, RGF, de suma confianza que vive en el espacio motivo de estos conflictos y comercia ilegalmente a la vista de las autoridades de ambos estados.

El comercio de productos que se realiza en camiones por las rutas legales no se ha detenido en el transcurso del tiempo. Éste ha sido un grave problema para la asistencia de la salud pública en las zonas de Tartagal y Orán, debido a que el hospital de este último departamento se vio superado por la gran cantidad de personas enfermas, a las que el Gobierno de la provincia de Salta debió atender, pese a que no eran de nacionalidad argentina, pero que eran concurrentes asiduos a estos espacios como comerciantes o personas que viven, transitan, se relacionan constantemente con los lugareños de la ciudad de Orán, y en más de una ocasión tienen como lo mencionábamos doble nacionalidad, ergo, gozan de los mismos beneficios que los ciudadanos argentinos.

**Figura N°3: Ingreso por el Río Bermejo**



Fuente: <https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/03/viajaban-20-en-un-gomon-se-pincho-y-hay-6-desaparecidos-en-el-rio-bermejo-el-video-antes-del-desastre/>

Cobran los mismos beneficios y figuran en las nóminas de votantes de la zona o en muchos casos de Salta, (Capital). En la ciudad de Salta, hay una considerable comunidad boliviana, que está asentada desde hace mucho tiempo y han adquirido la radicación definitiva o la doble nacionalidad debido a la flexibilidad que existe en las leyes argentinas para los migrantes<sup>141</sup>.

Estos se han incorporado a la sociedad fundamentalmente entre los comerciantes de la zona y también como trabajadores golondrinas, que se han ido quedando paulatinamente en esta ciudad, encontrando trabajo en la construcción y en los frigoríficos de la zona.

---

<sup>141</sup> Cfr. Con la Constitución Nacional de la República Argentina y las normas existentes en la Dirección Nacional de Migraciones

Se han incorporado también al sistema educativo, teniendo en cuenta que para asistir a las instituciones públicas sólo se necesita la inscripción con el documento de identidad, en la Escuela Primaria, Secundaria y en la Universidad.

El sistema de virtualidad que se ha desarrollado desde las universidades con diversas plataformas ha permitido, en muchos casos, cursar carreras universitarias desde sus domicilios fuera de los espacios donde hay delegaciones de la Universidad, como ser, Salta, Tartagal, Orán, Metán, Cafayate, Nazareno y otros, se los encuentra en las carreras de Ingeniería, Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales, Ciencias de la Salud y Ciencias Naturales generalmente.

Se les ha permitido obtener la vacunación en todos los centros de salud, fundamentalmente porque se acercan a los Centros más pequeños y cuentan con la amistad del personal médico y enfermeras, que les permiten obtener este beneficio, muchas veces sin estar establecidos en ese espacio.

Es una cuestión muy particular, la vecindad de los bolivianos en nuestros espacios, ya que son parte de la geografía de los lugares, desde su cultura milenaria, como el culto a la Pachamama, hasta la veneración a la Virgen de Urkupiña, (una advocación de la Virgen María, que se origina en Cochabamba –Bolivia) y que en la Provincia de Salta, es venerada en todos los barrios los meses de Julio y Agosto fundamentalmente. Muchos salteños incluso se dirigen a Bolivia en tiempos de estas festividades. Las mismas congregan gran cantidad de personas. Por razones de Pandemia se vieron restringidas las celebraciones religiosas multitudinarias tanto en Salta como en Bolivia. Desde hace algunos últimos años, el culto a la Virgen mencionada se instala fuertemente en la Argentina, y particularmente en la provincia de Salta.

**Figura Nº 4 Festejos por la Virgen de Urkupiña en Salta. Año 2019**



Fuente: Diario El tribuno <sup>142</sup>

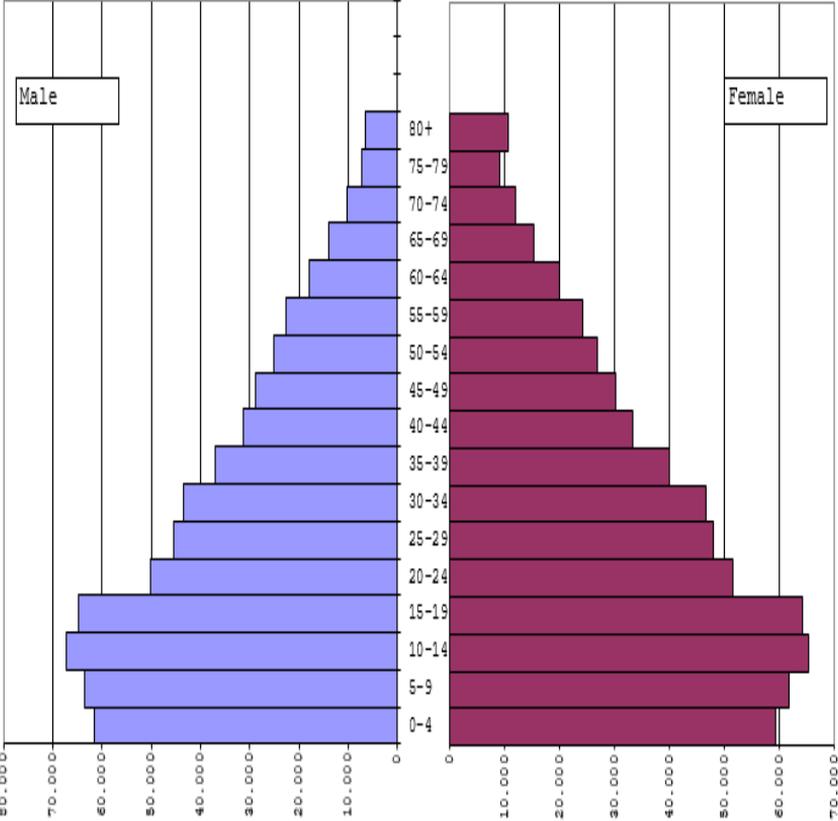
<sup>142</sup> <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2019-8-15-7-43-0-hoy-es-el-dia-de-la-virgen-de-urkupina-y-miles-de-saltenos-le-expresan-devocion>

Muchas veces, la presencia de bolivianos en nuestro territorio, es mano de obra ilegal, que trabaja por menor salario, sin ninguna prestación de seguro social, a excepción de los Hospitales Públicos a los que acuden sin ningún inconveniente y sin pagar ningún emolumento. Cabe señalar que a partir de la pandemia se los ha podido visualizar con más claridad.

El costo de la enfermedad entera, cada 1000 casos positivos se gastaron \$80.896.000, en estos están incluidas todas estas personas que no contribuyen al Estado Argentino con el pago de sus impuestos, ya que trabajan en la clandestinidad o como suele decirse coloquialmente, “en negro”.

### Algunas consideraciones sobre la dinámica demográfica

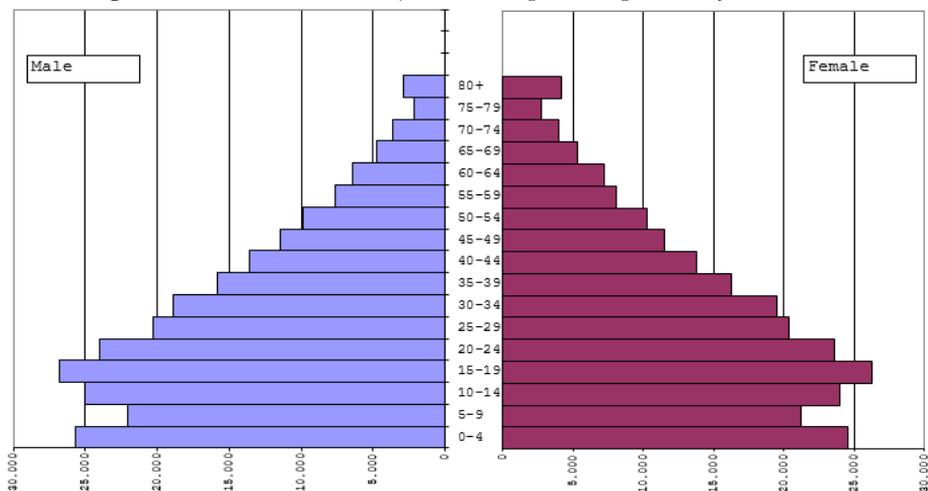
Figura N°5: Población Provincia de Salta 2010. Composición por Sexo y Edad



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC CNPHV<sup>143</sup>

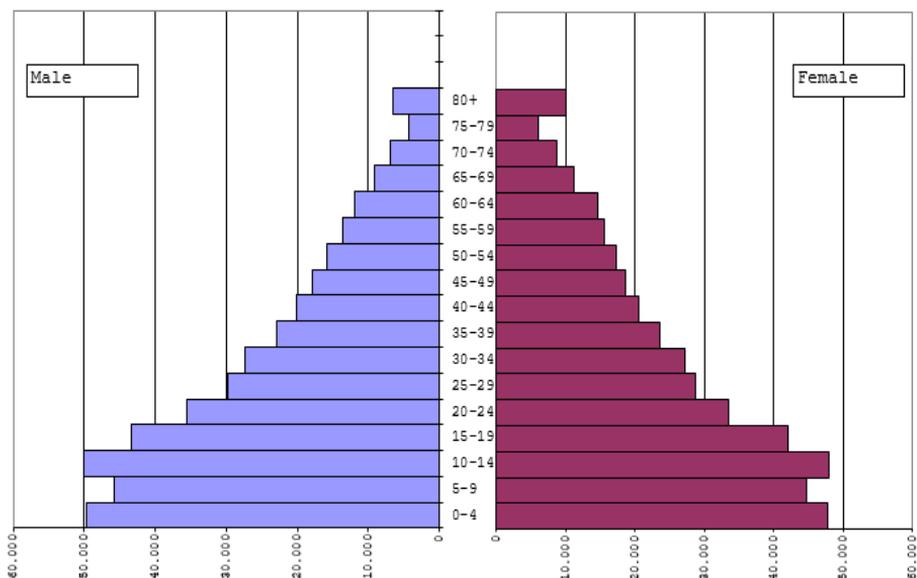
<sup>143</sup> <https://redatam.indec.gob.ar/>

**Figura N° 6 de Población Tarija 2012. Composición por Sexo y Edad**



Fuente: Elaboración propia en base a INE CPV Y CA<sup>144</sup>

**Figura N° 7 de Población Potosí 2012. Composición por Sexo y Edad**



Fuente: Elaboración propia en base a INE CPV Y CA<sup>145</sup>

### **Descripción de Pirámides**

<sup>144</sup> <http://datos.ine.gob.bo/>

<sup>145</sup> <http://datos.ine.gob.bo/>

Se observan las pirámides de población correspondientes a la provincia de Salta y seguidamente, a las ciudades de Tarija y Potosí, realizada a partir de los datos censales disponibles (Argentina 2010 y Bolivia 2012)

En todos los casos se observa una concentración en los grupos de edad más bajos, lo que da cuenta de una población joven.

En el caso de Salta, se observa que los grupos etarios de 0 a 4 y de 5 a 9 años, presentan menor concentración de personas, que los grupos de 10 a 14 y 15 a 19 años. Esto puede deberse a diferentes cuestiones: una de ellas puede ser un descenso en la fecundidad de la provincia.

En el caso de las ciudades de Bolivia (Tarija y Potosí) se observa una concentración de población en los grupos de 0 a 4; 10 a 14 (especialmente en Potosí) y en el grupo de 15 a 19 años (especialmente en Tarija). Llama la atención que en ambas ciudades se visualiza que el grupo de etario de 5 a 9 años presenta menos casos que su anterior y posterior grupo quinquenal. Esto puede deberse a diferentes razones: una de ellas puede ser: migraciones de mayores con hijos de esas edad, años antes; o la inscripción de nacimientos en Argentina (en años precedentes) para gozar de beneficios sociales como la Asignación Universal por Hijo.

Las aperturas y flexibilidades de circulación y permanencia en diferentes sitios y actividades, luego de los Decretos de Necesidad y Urgencia del Gobierno Nacional, se fueron dando en diversos intervalos. Se abrían y cerraban algunas instalaciones, instituciones como las escuelas, el comercio, los vuelos que llegaban sólo a Ezeiza y el turismo interno. Mientras tanto, el comercio clandestino provenía desde Buenos Aires, con la compra de productos de “La Salada”, y pasaban la frontera de Salta hacia Bolivia. Este comercio irregular, trae ingentes beneficios hoy para la población boliviana teniendo en cuenta las devaluaciones del peso argentino, que no es aceptado en el territorio boliviano, y cuyo comercio se hace en moneda extranjera solamente.

A continuación se pueden ver algunos mapas con los hitos por los cuales pasa ese comercio, muchas veces contrabando, con otros productos que vienen hacia Salta, como la hoja de coca.

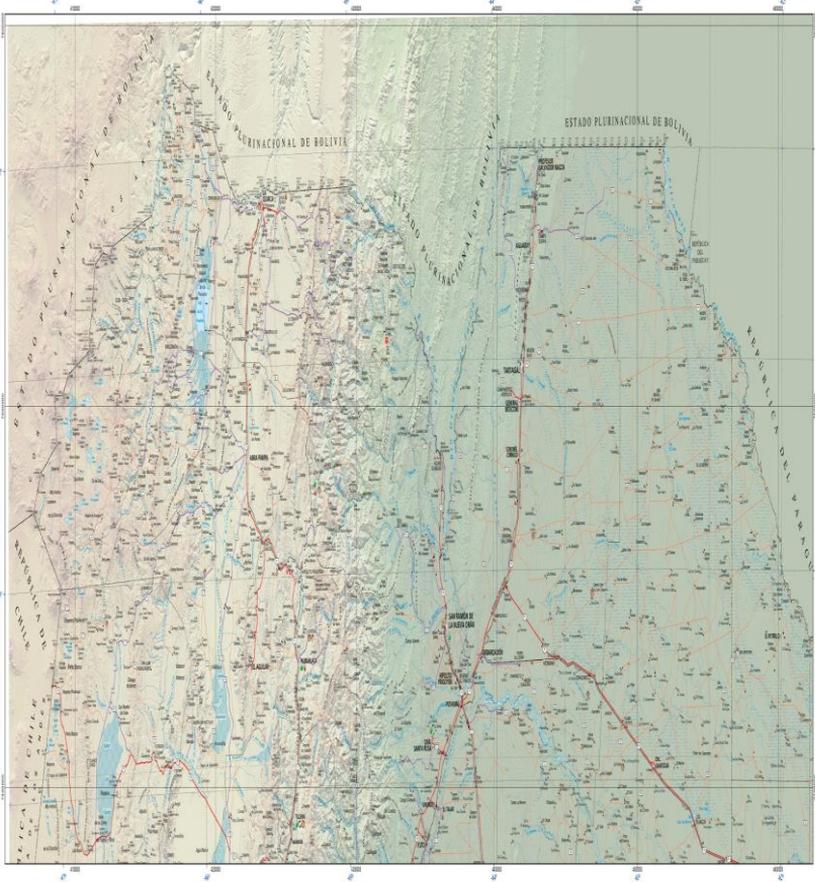
Como se puede observar en el mapa que antecede, esa gran frontera, permeable, permite además del tráfico de bienes, el tráfico de personas sin ningún tipo de control. Gendarmería Nacional, asentada en la frontera norte de nuestro país, no logra cubrir toda la frontera, como lo dijimos antes, y las personas transitan a través de ella de cualquier manera.

Un informe que se puede ver en la página de internet del Diario Infobae,<sup>146</sup> en una noticia del 3 de marzo del presente año, que muestra el

---

<sup>146</sup> <https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/03/viajaban-20-en-un-gomon-se-pincho-y-hay-6-desaparecidos-en-el-rio-bermejo-el-video-antes-del-desastre/> “Se hundió en el río Bermejo un gomón que hacía un viaje ilegal a Bolivia: un muerto y cuatro desaparecidos”

hundimiento de un gomón que cruzaba el Río Bermejo en un viaje ilegal, donde hay un muerto y 4 desaparecidos.



**Mapa N° 2: Carta topográfica de Límites entre Salta, Rep. Argentina y Bolivia**  
Fuente: Adaptado del Atlas Geográfico de la República Argentina  
(Instituto Geográfico Nacional).

Se observa en este mapa, todos los pasos fronterizos y la amplitud que ofrece la Provincia de Salta en el Noroeste del país como frontera. Como dijimos la frontera norte totalmente permeable, y por ello, más de una vez, el gobierno provincial se ha visto en la necesidad de buscar la ayuda de las fuerzas de Gendarmería Nacional, que se sumaban a las ya existentes en la frontera con Bolivia en este caso en particular.

Sería necesario tal vez, la “Ley de Derribo” que estuvo en consideración en gobiernos anteriores, en el conocimiento, que la droga, la pasan en avionetas particulares y dejan su mercancía en Hipólito Irigoyen

(Orán), siempre y cuando funcionaran las antenas que puedan dar cuenta de ellas.

**Figura N° 4. Gomón sobrecargado de pasajeros.**



Fuente: Imagen extraída de Diario Infobae (3 de marzo de 2021)

Otro aspecto a destacar tiene que ver con otra noticia, en este caso publicada por el Diario la Nación<sup>147</sup> el 24 de junio de 2020 que se titula: “Despliegan tropas del Ejército para sellar la porosa y conflictiva frontera entre Salta y Bolivia”.

En dicha ocasión el paso internacional que une la ciudad argentina de Salvador Mazza (situada en la provincia de Salta) con el país vecino de Bolivia fue cerrado una vez más, por orden del presidente Alberto Fernández. Para ello la noche del 23 de junio comenzaron a desplegarse soldados, oficiales y suboficiales de Infantería del Ejército Argentino. Esta orden se funda en la preocupación creciente dado por el debilitamiento de los controles existentes en las fronteras, los cuales, en las últimas semanas, habían sufrido el embate violento de contrabandistas, y un arribo intensivo de personas procedentes de Bolivia. Gran parte de estas llegadas se deben por la búsqueda de atención médica en la Argentina, debido al colapso de los hospitales en Bolivia frente a la expansión del virus COVID-19, según informó el gobierno provincial y se observa en la noticia.

**Figura N° 5 Despliegue de tropas del Regimiento de Cazadores de Monte de Tartagal en la zona de Salvador Mazza, en la conflictiva frontera con Bolivia.**

---

<sup>147</sup> “Despliegan tropas del Ejército para sellar la porosa y conflictiva frontera entre Salta y Bolivia”. La Nación, 24 de junio de 2020. Despliegan tropas del Ejército para sellar la porosa y conflictiva frontera entre Salta y Bolivia - LA NACION en: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/despliegan-tropas-del-ejercito-sellarporosa-conflictiva-nid2385356>



Fuente: Diario La Nación 24 de junio de 2020

### **La política un renglón aparte**

Luego de la renuncia del ex presidente de Bolivia en 2019 y, del necesario interinato de Jeanine Añez, que se encontraba al frente del Congreso. Se realizaron las postergadas elecciones el 18 de Octubre de 2020, donde asumió como Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia el Sr. Luis Arce, por el partido denominado “Movimiento al Socialismo”, de la misma corriente del expresidente Evo Morales, que al huir de Bolivia, primero pide asilo político en México, donde está un corto tiempo y luego se dirige a la Argentina, donde el Presidente Alberto Fernández, en acuerdo con el Senado de la Nación le dan asilo político.

Bolivia, es un país rico en minerales, desde tiempos precolombinos y, que los españoles luego supieron aprovechar para enviar a la península ibérica y pagar sus múltiples deudas, lo siguieron siendo en el siglo XX y el XXI.

En el siglo XX se armó la Rosca y el Movimiento Nacional Revolucionario, este país de grandes contrastes y del cual podemos tener sólo informaciones parciales, ya que en los censos de hecho pareciera que su población como ellos mismos afirman no poseen analfabetismo, cuando conocemos que eso no es real y que también sus índices no son claros teniendo en cuenta que hay una gran cantidad de personas que se encuentran en el espacio agrario, donde aún pagan el equivalente a la tasa de la población indígena, no es censada por la altitud en la que muchos se encuentran. Los que se ubican en los valles, donde se cultivan los cocaes, cambian de residencia permanentemente, cuando no se vienen a la

provincia de Salta, Argentina, a trabajar en forma estacional y no se encuentran al momento del Censo, es decir, volvemos a las estimaciones.

Hay un pueblo muy preparado en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra, y las antiguas poblaciones de Moxos y Chiquitos, su relación con la frontera brasilera y, ciertamente por su relación con poblaciones blancas, muy alejados críticamente de los descendientes de poblaciones originarias ya sean aymaras o quechuas, como las que encontramos en la zona de Chuquisaca. Potosí, La Paz, etc. Que se diferencia sustantivamente del Oeste boliviano, Santa Cruz, donde los recursos de Yacimientos Petrolíferos Bolivianos han permitido un avance y crecimiento notorio en contraposición con el resto. La ciudad de Sucre, capital administrativa del Estado Plurinacional de Bolivia es una mixtura que nos debe llamar a la reflexión puesto que desde esta zona y más al sur también son los migrantes a la República Argentina, preparados, con ansias de mejorar, de hacer, de estudiar, donde se ubicarán primero en las zonas de la periferia, y hoy ya los encontramos en el centro de la ciudad<sup>148</sup>.

Las políticas de salud con el COVID-19 la conocemos en relación con la migración hacia nuestro territorio, y la política de oferta por parte de nuestro gobierno de vacunas al gobierno de Bolivia, aun cuando no estaban vacunados todos los individuos que componen la población argentina.

Los tratados de amistad personales con Evo Morales, al que acompañó hasta la frontera para estar en la asunción del nuevo presidente de la República Plurinacional de Bolivia, nos deja claramente plasmada cuál es la política migratoria y de salud con respecto a nuestro país vecino.

Debemos tener en claro lo que nos desconcierta, lo que nos resigna, a lo que nos resistimos y cuáles son sus alteridades con respecto a la pandemia.

Habremos de leer nuevamente, a Albert Camus, a Roger Chartier<sup>149</sup>, para comprender ciertas situaciones sociológicas, culturales, que nos acerquen a la comprensión de la muerte y a la necesaria lucha por la vida.

## **Bibliografía**

Amorim, María Norberta y Mario Boleda, Las poblaciones Ibéricas e Iberoamericanas en perspectiva Histórica, Eudeba, 2007

Bois Guy La gran depresión Medieval: Siglos XIV-XV. El precedente de una crisis sistémica Edit. Biblioteca Nueva. Madrid 2001

---

<sup>148</sup> Argentina y el mundo, Límites y fronteras internacionales, Atlas Nacional Interactivo de Argentina- Anida, Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina, Julio 2020. O [https://static.ign.gob.ar/fasciculos/fasc\\_limites\\_fronteras\\_internacionales.pdf](https://static.ign.gob.ar/fasciculos/fasc_limites_fronteras_internacionales.pdf), ISSN 2684-0391.

<sup>149</sup> Albert Camus, La peste, Gallimard, París, 1947; Roger Chartier, Lectura y pandemia, Conversaciones, Katz, 2021, Casano, Argentina

(título original: La grande dépression médiévale XIV et XV siècle. Le précédent d'une crise systémique. Presses Universitaires de France, 2000).

Camus, Albert, La peste, Gallimard, París, 1947; Roger Chartier, Lectura y pandemia, Conversaciones, Katz, 2021, Casano, Argentina

Cfr. Con la Constitución Nacional de la República Argentina y las normas existentes en la Dirección Nacional de Migraciones

Diario El Tribuno <https://www.tribuno.com/salta/nota/2019-8-15-7-43-0-hoy-es-el-dia-de-la-virgen-de-urkupina-y-miles-de-saltenos-le-expresan-devocion> 2019

Diario Infobae “Se hundió en el río Bermejo un gomón que hacía un viaje ilegal a Bolivia: un muerto y cuatro desaparecidos” en <https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/03/viajaban-20-en-un-gomon-se-pincho-y-hay-6-desaparecidos-en-el-rio-bermejo-el-video-antes-del-desastre/> 2021

Diario La Nación Despliegan tropas del Ejército para sellar la porosa y conflictiva frontera entre Salta y Bolivia”. La Nación, 24 de junio de 2020. Despliegan tropas del Ejército para sellar la porosa y conflictiva frontera entre Salta y Bolivia - LA NACION en: en <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/despliegan-tropas-del-ejercito-sellarporosa-conflictiva-nid2385356> 2020

Herbert S. Klein, Historia Mínima de Bolivia, el Colegio de México, 373 pp, 2015 (Traducción de Lucía Rojas). Edición electrónica 2016.

INDEC Argentina. Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas <https://redatam.indec.gob.ar/> 2010

INE Bolivia Censo Nacional de Población y Viviendas <http://datos.ine.gob.bo/> 2012

Informante Anónimo, RGF, de suma confianza que vive en el espacio motivo de estos conflictos y comercia ilegalmente a la vista de las autoridades de ambos estados.

Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina. Argentina y el mundo, Límites y fronteras internacionales, Atlas Nacional Interactivo de Argentina- Anida, Julio 2020. O [https://static.ign.gob.ar/fasciculos/fasc\\_limites\\_fronteras\\_internacionales.pdf](https://static.ign.gob.ar/fasciculos/fasc_limites_fronteras_internacionales.pdf), ISSN 2684-0391.

Malthus, Thomas Robert. Ensayo sobre el principio de la población, (An Essay Principle of Population, Human Happiness, Sixtyh Edition, , Vol.I, London,[1798]

Morales Peña, Carlos, Entrevista con la Globalización, América Latina en la encrucijada de la mundialización a comienzos del siglo XXI.

Osborne, Rober. Civilización. Una Historia Crítica del Mundo Occidental, Crítica, Barcelona, 2007.

Perry Anderson, El Estado Absolutista, Siglo XXI, España, 2007.(traducción del inglés Santos Juliá); Hugh Trevor-Roper, La crisis del siglo XVII, Religión, Reforma y cambio social, Katz Editores, Madrid, 2009,

(traducción del inglés Lilia Mosconi); Alexandrova Dimitrievna Lublinskaya, La Crisis del Siglo XVII, Edit.Crítica, Barcelona 1983 (traducción del ruso Venancio Uribes).

Provincia de Salta <http://www.portaldesalta.gov.ar/sitgeo.htm>

República Argentina Ley N° 26.206 Ley de Educación Nacional.  
República Argentina

Revista Caras y Caretas, Edición del 2 de noviembre de 1918.

Romero, José Luis, Latinoamérica, las ciudades y las ideas, Siglo XXI Editores, Bs.As., 2005.

Ruggiero Romano y Alberto Tenenti, Los fundamentos del Mundo Moderno, Edad Media tardía, Reforma, Renacimiento, S.XXI, Madrid, 1977.

Sagrada Biblia, Traducción de la Vulgata Latina por el P.PETISCO, S.J., Edic. Océano-Éxito, S.A., España, 1983

Sistema Nacional de Vigilancia de Salud, dato del 27 de Septiembre de 2021.

# Migración, crisis y pandemia en la primera mitad del siglo XXI. Venezolanos y cubanos en Uruguay

Juan José Arteaga

## Introducción

Uruguay fue un país receptor de inmigrantes entre 1830 y 1930 principalmente, aunque debido a la segunda guerra mundial y a la posguerra, recibió migrantes europeos hasta 1960 en cifras decrecientes.

El gran impacto de la inmigración europea (españoles, italianos y franceses, fueron los tres principales grupos) se dio en la segunda mitad del siglo XIX. A su vez, Uruguay recibió una significativa migración proveniente de los países limítrofes: Argentina y Brasil.

Simultáneamente Uruguay se convirtió tempranamente en una sociedad expulsora en el siglo XIX hacia Argentina a causa de la inestabilidad política, las guerras civiles y el establecimiento del alambrado en sus estancias, capítulo trascendente de la modernización productiva que generó la primera desocupación tecnológica.

Ya en el siglo XX el estancamiento económico evidente desde 1955, la dictadura militar (1973-1985) y la crisis de 2001-2002 provocaron fuertes oleadas migratorias hacia Argentina, Estados Unidos, España, Brasil y en menor medida a Italia y Australia. Hubo una emigración por causas más específicamente políticas hacia Venezuela, México y Suecia originada en las políticas represivas de la dictadura militar señalada.

Es decir que el país se había convertido en la segunda mitad del siglo XX en un país de emigración neta. A su vez, las dictaduras militares establecidas en los países del Cono Sur (Uruguay y Chile en 1973, Argentina, en 1976) generaron una emigración política y económica hacia Venezuela que generosamente los acogió ya que, junto con Colombia fueron en el momento los únicos regímenes democráticos en América del Sur. Esta circunstancia explica que una parte de los emigrantes venezolanos a Uruguay ingresaron como repatriados por ser nacidos en Uruguay o hijos o nietos de uruguayos nacidos en Venezuela (1).<sup>150</sup>

La migración Venezolana alcanzó en 2021 según la Agencia, de la ONU para los refugiados (ACNUR), los 5.4 millones en el mundo, de éstos, 4.6 millones aproximadamente son refugiados e inmigrantes en países de América Latina y el Caribe. Lógicamente, las cifras son dinámicas ya que

---

<sup>150</sup> La Ley 19.362 modificó el artículo 3ro. De la Ley 16.021, por lo que se incluye a las personas nacidas fuera de Uruguay, nietos de uruguayos, con el fin de que puedan solicitar la ciudadanía natural antes reservada solo a los hijos.

las causas que originan la expulsión permanecen y se agravaron a raíz de la pandemia. También es cierto, que la crisis económica que afecta actualmente a todos los países receptores debido a la pandemia, provocó que algunos centenares de migrantes, optaran, ante sus dificultades para insertarse en el mundo laboral por repatriarse.

Sobre los medios utilizados para salir de Venezuela se puede decir que hubo en principio una migración por avión pero el empobrecimiento generado por la hiperinflación y en muchos casos la falta de documentos o de documentos actualizados, ha hecho que la gran mayoría de los Venezolanos hayan salido de su país caminando a través de las fronteras terrestres de Colombia y Brasil. En el mejor de los casos pudieron recurrir en algunos tramos al traslado en buses o camiones hasta arribar a la próxima frontera. Por Colombia, donde se establecieron más de 1.5 millones de Venezolanos, pasaron a Ecuador, Perú, Chile y Argentina. Los venezolanos llegaron a Uruguay, principalmente a través de Brasil. Ingresaron por el Estado de Roraima y cruzaron el inmenso Brasil para llegar a la frontera uruguaya, en concreto a las ciudades de Rivera o Chuy, en recorridos que van de un mínimo de 4700 Kms. a un máximo de 6000 Kms. Una familia que decidió viajar en su propio vehículo demoró 38 días en llegar a Uruguay.<sup>151</sup>

## ¿Por qué Uruguay?

Uno se pregunta a esta altura, cuáles son las razones que han hecho que éste lejano y pequeño país de solo 3.4 millones de habitantes se haya convertido en un país atractivo para que varios miles de venezolanos lo hayan elegido al emigrar.

Para responder, hay que recordar que Uruguay es un país estable, con una sólida institucionalidad democrática, un PBI per cápita que ronda los 16.000 dólares, una economía de mercado y seguridad jurídica. Pero hay otra razón muy importante, Uruguay y Venezuela son miembros del MERCOSUR y éste aprobó un Acuerdo de Residencias del MERCOSUR, una transformación normativa que provocó un notable crecimiento de la migración venezolana.

## Marco normativo

La legislación de un país en este campo determina la gobernanza de la migración. Uruguay se singulariza por su adhesión a las normas internacionales y respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. En este sentido, debe recordarse que Uruguay ha ratificado el

---

<sup>151</sup> Arellano, Angel (Coordinador), *Florece lejos de casa. Testimonios de la Diáspora Venezolana*, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018, p.67

Convenio de los Trabajadores Migrantes (1954), el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados (1970), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y 1961, la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2001).

**1.1** En el espacio del derecho interno, Uruguay aprobó una Ley de Refugio (Nro 18076) , promulgada en 2007, que “formaliza la adhesión de Uruguay a la definición ampliada de refugio establecida en los Acuerdos de Cartagena, según la cual se amplían las causales de protección internacional, incluyendo las de huída de un contexto de crisis humanitaria y violencia generalizada”

**1.2** La Ley de Migración (Nro. 18259 de 2008), expresa una clara política de respeto a los Derechos Humanos como lo demuestra su Artículo 8 que dice "Las personas migrantes y sus familias gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso”.

A su vez el Artículo 7 reconoce “el derecho a la igualdad de trato con el nacional en tanto sujetos de derechos y obligaciones”, lo que garantiza la protección de los migrantes que se encuentren en la frontera o en tránsito.<sup>152</sup>

El requisito para acceder a los servicios que ofrece el Estado y al trabajo formal, es contar con un documento de identidad vigente, bajo el principio de la inclusión social en igualdad de condiciones con los nativos. Los servicios de Salud del Estado que son gratuitos incluyen atención primaria, secundaria y servicios de emergencia. La educación desde el nivel inicial (4 y 5 años) hasta el nivel medio superior (aproximadamente 14 años) es obligatorio.

De acuerdo a los artículos 16 y 17 de la Ley de Migración, “Las personas migrantes tendrán igualdad de trato que los nacionales con respecto al ejercicio de una actividad laboral” y “el Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar que las personas migrantes no sean privadas de ninguno de los derechos amparados en la legislación laboral a causa de irregularidades en su permanencia o empleo”.<sup>153</sup>

**1.3** A esta normativa general se debe sumar la particular de Uruguay como país miembro del MERCOSUR, el Acuerdo de Residencias que se aplica a los ciudadanos de los Estados socios (Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela) y de los Estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y

---

<sup>152</sup> OIM, Plataforma Regional de Información sobre Migración, disponible en: <https://primi.iom.int/es/dtm>.

<sup>153</sup> OIM, República Oriental del Uruguay, Indicadores de Gobernanza de la Migración, 2020, p. 12.

Perú). A todos Uruguay concede el permiso de residencia. Este Acuerdo, de diciembre de 2005, anterior a la Ley de Migración, se formalizó por la Ley 17927 y se amplió por la Ley 19254, promulgada el 28 de agosto de 2014, al simplificar el trámite de residencia permanente para los extranjeros conyugues, concubinos, padres, hermanos, nietos de uruguayos y a los nacionales de los Estados miembros y asociados al MERCOSUR. Se eliminan el requisito de residencia temporal previa, de certificado médico, documento probatorio de medios de vida y el certificado de residencia de origen, entre otros.

**1.4** Expuesto el régimen intra-MERCOSUR es necesario tener presente que Uruguay ha recibido y recibe actualmente migraciones originadas de otras naciones como Cuba y República Dominicana, por ejemplo, a las que se les aplica el régimen extra-MERCOSUR.

El primer requisito que se les exige a las personas de origen cubano y dominicano es el visado para el ingreso a Uruguay. La exigencia del visado en el caso de los ciudadanos cubanos se origina en la reciprocidad ya que Cuba lo exige a los uruguayos y en el caso de los dominicanos es un requisito vigente desde 2015. En este último caso, esta exigencia hizo disminuir el flujo migratorio.

En cuanto a los cubanos, si bien esta exigencia no ha frenado su arribo a Uruguay, les ha alentado a optar por la figura del refugio. Atendiendo que durante la actual pandemia el flujo migratorio no se detuvo, la Dirección Nacional de Migración comunicó la Orden de Servicio N° 6/2021, flexibilizando el trámite de regularización migratoria. “En virtud de la emergencia sanitaria, aquellas personas que hubieren ingresado regularmente al territorio nacional en el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 10 de agosto de 2021 y que requerían Visa Consular, podrán iniciar trámite de residencia, sin dicho requisito. A tales efectos las personas comprendidas en lo referido anteriormente deberán enviar un correo electrónico adjuntando su documento de identidad (con el cual ingresó al país) a la casilla de correo:

[dnm-visasresidencias@minterior.gub.uy](mailto:dnm-visasresidencias@minterior.gub.uy)” (ACNUR/Ayuda Uruguay)

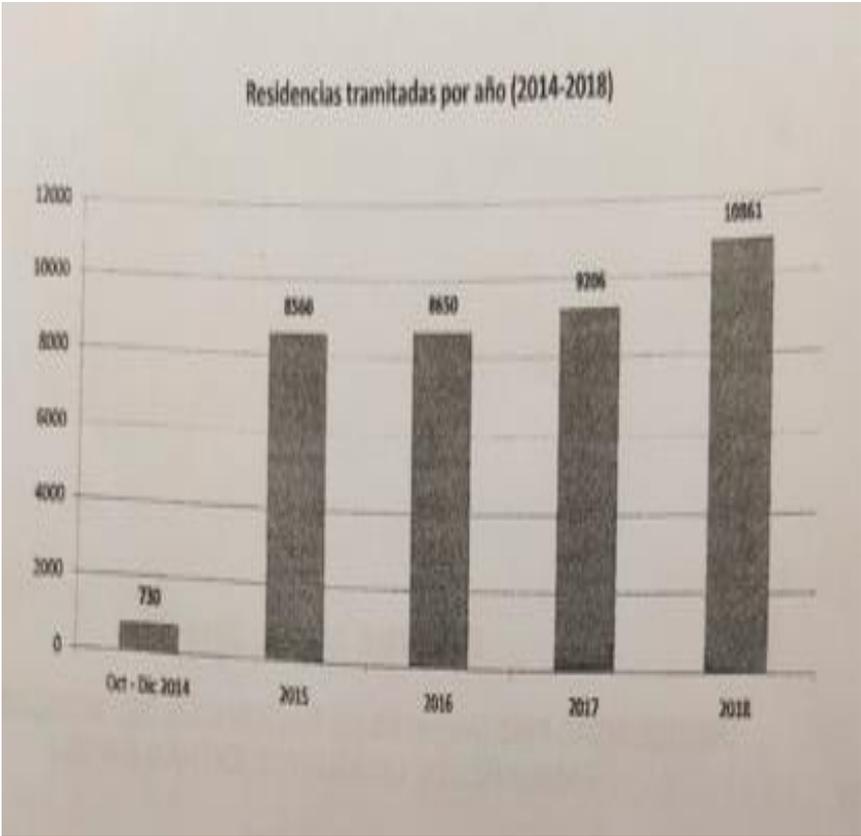
La emergencia sanitaria fue declarada el 13 de marzo de 2020 (Decreto Nro. 93/020), lo que implicó el cierre de fronteras, aunque abiertas exclusivamente para ciudadanos uruguayos, personas extranjeras residentes y para las excepciones previstas en el Decreto N° 104/020 (del 24 de marzo 2020). Estas comprenden a personas con manifiestas necesidades de protección internacional conforme a lo dispuesto por la Ley de Refugiados del 19 de diciembre de 2006, casos justificados de reunificación familiar y otras necesidades humanitarias gestionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>154</sup>

---

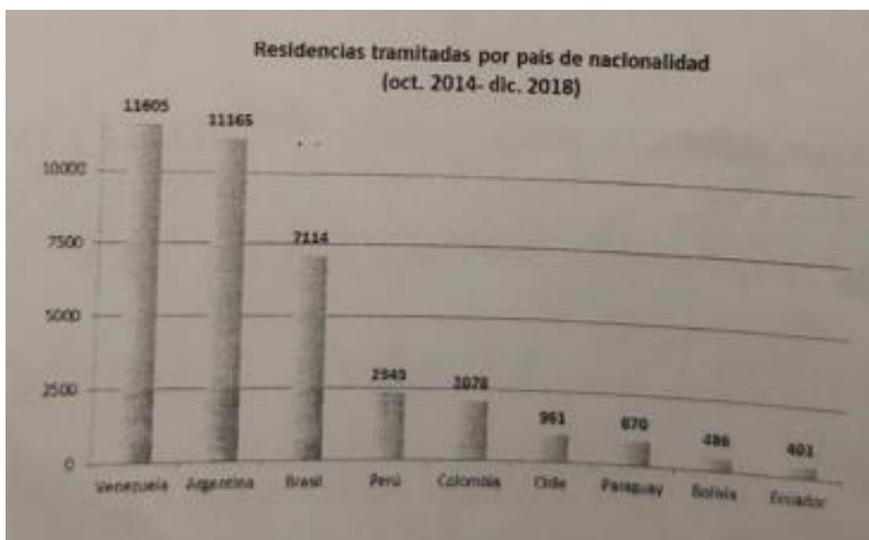
<sup>154</sup> IMPO/Decreto Nro 104/020 en <https://www.impo.com.uy>. Consultado el 18 de setiembre de 2021.

**1.5** Debe destacarse dentro de este marco normativo la Ley de Lucha Contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (Ley Nro 17.817 de 2004) cuyo objetivo es combatir los delitos de odio, violencia, xenofobia y discriminación que se aplica a los migrantes en cuanto la Ley de Migración les garantiza la igualdad de derechos con el ciudadano nacional.<sup>155</sup>

**1.6** El Uruguay puso en práctica un eficaz plan de vacunación como respuesta a la pandemia y en este sentido debe señalarse el Comunicado del 28 de junio de 2021 por el cual el Ministerio de Salud Pública habilitó el registro para que extranjeros radicados en el territorio nacional y sin cédula de identidad uruguaya puedan acceder a la vacunación contra el COVID-19.



<sup>155</sup> OIM, República Oriental del Uruguay. Indicadores de Gobernanza de la Migración, 2002, p.13.



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación Informe Anual 2018

## Un cambio de tendencia

Se calcula que entre 500 a 600.000 uruguayos emigraron y vivían fuera del país en 2006. Uruguay había sido durante más de un siglo (1830 a 1950/60) un país receptor de migrantes mayoritariamente europeos, sin olvidar la importante presencia de brasileños y argentinos.

A su vez, Argentina fue el principal destino de los emigrantes uruguayos durante el siglo XX hasta que la gran crisis 2001-2002 que también afectó a todo el MERCOSUR y especialmente a Argentina provocó que la última gran emigración uruguaya optara como destinos a los Estados Unidos y España principalmente.

Esto llevó, que cuando Uruguay recuperó el crecimiento económico a partir de 2005, se implementara una política para facilitar el retorno coordinada por la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Información de este Ministerio (2012) sostiene que entre 2009 y 2011 se triplicó el número de retornados. “En promedio, en 2009 se registraban entre 80 y 100 retornos mensuales, en 2010, entre 150 y 200 y en 2011 entre 300 y 350”, datos aportados por el Informe denominado “Retorno de Compatriotas 2011”. Evidente consecuencia de la crisis mundial de 2008 que afectó duramente a España y los Estados Unidos.

El último cambio destacable – ya lo he enunciado – es el origen de las nuevas corrientes migratorias a Uruguay. Ya no migran personas de origen europeo sino latinoamericano, aclarando que a más de migrantes de

los países limítrofes se añadieron en creciente número venezolanos y cubanos.

Es cierto que hay un pequeño grupo de europeos que se radican en Uruguay, suelen ser personas jubiladas y por lo tanto mayores. En cambio el perfil de los latinoamericanos es principalmente gente joven, soltera o familias con niños.

El crecimiento fue notable ya que entre 2014 y 2019, se concedieron 48.721 residencias permanentes a nacionales del MERCOSUR y familiares uruguayos extranjeros, de las cuales 16.682 fueron concedidas a venezolanos. En 2019, se tramitaron 10.714 residencias permanentes siendo casi la mitad, 5.077, de venezolanos, según datos oficiales de los Informes Anuales de Residencias Permanentes de MERCOSUR y Familiares de Uruguayos Extranjeros de la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>156</sup>

## 2. Migración venezolana

La severa crisis política, económica y social de Venezuela, una verdadera crisis humanitaria, provocó el mayor desplazamiento migratorio en la historia de América del Sur.

Durante el siglo XX, Venezuela por su enorme riqueza petrolera se había convertido en un país receptor de migrantes, sobre todo colombianos, peruanos y ecuatorianos, pero también españoles, portugueses e italianos, sin descartar colonias menores de otros países americanos, europeos y asiáticos. Venezuela era un país de oportunidades para inversores, empresarios y trabajadores. Era fundamentalmente una emigración económica que hizo de Venezuela una sociedad diversa, abierta y tolerante.<sup>157</sup>

Sin embargo en la primera década del siglo XXI se hizo evidente el ingreso a Uruguay de una nueva corriente migratoria de origen latinoamericano. Este novedoso perfil de la migración no es exclusivo de Uruguay, es intrarregional y en este escenario irrumpe en marzo de 2020 la pandemia del COVID 19.

El crecimiento de la migración venezolana a Uruguay, además de sus causas en origen, se debe sin duda a la referida reglamentación del Acuerdo de Residencia MERCOSUR.

---

<sup>156</sup> Perfil migratorio de Uruguay elaborado para la OIM por el Programa de Población – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República (UDELAR), OIM, Buenos Aires, 2011; OIM, Plataforma Regional de Información sobre migración disponible en: <http://primi.oim.int/es/dtm>.

<sup>157</sup> Morón, Guillermo, *Breve Historia contemporánea de Venezuela*, 1994, Mexico, FCE, p.335.

En 2017 se tramitaron 3.248 residencias, en 2018, 5.448 y en 2019 un número igual.<sup>158</sup>

De acuerdo al Monitoreo realizado por la OIM en la migración venezolana se registra un 54% de mujeres y un 46% de hombres, de ellos un 59% son personas solteras, un 35% casados o en unión libre, un 5% divorciados y un 1% viudos.

Los venezolanos arribados a Uruguay se caracterizan por un alto perfil educativo. De acuerdo al Monitoreo de referencia 4 de cada 10 han finalizado los estudios universitarios y un 6% cuentan con un posgrado, un 18% declaró haber finalizado un nivel técnico superior y un 31% completó el nivel secundario.

En 2019, Uruguay tenía un 10% de desocupados lo que, de algún modo, explica la situación laboral de los venezolanos: el 57% estaba en paro, el 35% se encontraba empleado y el 7% declaró trabajar en forma independiente y menos del 1% aparecen como estudiante o jubilado. Las personas venezolanas están en general sobre calificadas lo que indica un capital humano que hasta ese año, no lograba ingresar al mercado laboral. Sin embargo, el Monitoreo indica que una vez transcurridos, entre 6 y 12 meses, después de su llegada, casi el 95% de los venezolanos habían encontrado trabajo.



<sup>158</sup> OIM: Matriz de Seguimiento de desplazamiento: Uruguay, Ronda 1 y en el Monitoreo de flujo de población venezolana, Ronda 2, Uruguay diciembre de 2019

Del total de venezolanos empleados, el 73% trabaja en el sector formal con lo que se asegura para él y familia el beneficio de las prestaciones sociales, y el 20% declaró trabajar en el sector informal.

El cientista político venezolano Ángel Arellano, gran conocedor de la colonia venezolana residente en Uruguay, explicó que “la migración se ha ido diversificando poco a poco. Si bien se mantiene un perfil de inmigrantes venezolanos con buen nivel de instrucción (estudios terciarios y universitarios), al ser una ola tan grande, el panorama se empieza a abrir y recibimos inmigración de todo tipo”.<sup>159</sup>

## **El impacto del covid-19**

La pandemia además de una crisis sanitaria provocó una crisis económica que aumentó la pobreza y la inseguridad social, sobre todo en los migrantes que todavía no habían logrado ingresar al mercado laboral formal.

A pesar del cierre de fronteras el Uruguay no le negó el acceso a ningún migrante venezolano. Lógicamente aumentó el peligro de la inmigración clandestina y del tráfico de personas, hechos que fueron detectados como señalaré más adelante.

La crisis laboral, perjudica a los venezolanos debido a que “los inmigrantes recientes trabajan en algunos de los sectores económicos más golpeados por la pandemia del nuevo coronavirus”, como el comercio y el turismo.<sup>160</sup>

La OIM realizó un interesante estudio, basado en una encuesta sobre el impacto que el COVID-19 ha significado en la población venezolana en Uruguay. Este trabajo ha reunido una valiosa información que procuraré resumir para este trabajo. Toda migración es dinámica y teniendo en cuenta el crecimiento de la inmigración venezolana a Uruguay, la OIM realiza este estudio entre diciembre 2020 y enero 2021, centrado en medir los efectos de la pandemia entre la población venezolana. Es la tercera ronda realizada de la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento DTM (displacement Tracking Matrix) de acuerdo a sus siglas en inglés.<sup>161</sup>

Esta encuesta nos presenta una radiografía actualizada sobre la situación de los migrantes venezolanos. Si la pandemia afectó la economía de los nativos uruguayos, se explica que, con más razón, afectara a una población cuyo 34% llevaba menos de 12 meses en el país.

El 59% de los encuestados declaró estar empleado, el 19% trabajó por su cuenta y el 19% estar desocupados. De ese 59%, el 79% declaró

---

<sup>159</sup> Declaraciones de Angel Arellano a Radio 180 – [www.delsol.uy](http://www.delsol.uy), el 11 de junio de 2018.

<sup>160</sup> Diario El País, Montevideo, miércoles 5 de mayo de 2021.

<sup>161</sup> OIM, ONU – MIGRACIÓN, DTM – Impacto de la COVID-19 entre la población venezolana en el Uruguay, Diciembre 2020 – Enero 2021, disponible en PDF.

trabajar en el sector formal y el 17% en el informal. La formalidad es importante porque al detenerse la actividad de muchas empresas durante la pandemia, los trabajadores recibían el seguro de desocupación que les garantizaba un mínimo de ingresos.

Así mismo, el 66% de los trabajadores encuestados señalaron que sus ingresos cubrían las necesidades básicas de su hogar, el 20% que parcialmente y el 14% que no cubrían sus necesidades básicas.

A su vez, el 90% de la población venezolana tiene acceso a la salud y quienes no lo tienen se encuentran en proceso de regulación de su estatus migratorio.

La encuesta demuestra que las personas más afectadas por la pandemia fueron las mujeres. De los venezolanos que perdieron su trabajo el 65% fueron mujeres y el 35% hombres y a su vez de la población venezolana que trabaja y sus ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades básicas el 69% son mujeres y el 31% hombres.

El 40% envía algún tipo de remesa a Venezuela, de éstos el 41% vio afectada en algún momento su capacidad para enviar remesas siendo el 56% mujeres y el 44% hombres.

En el momento de la encuesta el 69% declaró que no hubo ningún miembro de su hogar que haya tenido los síntomas propios del COVID-19 y un 7% expresó que sí, mientras que un 22% prefirió no responder.

Respecto a la condición de la vivienda se consigna que el 62% alquilan su vivienda, el 20% vive en pensiones, el 10% en vivienda compartida, el 4% vive en hotel, el 3% dispone de vivienda propia y el 1% se encuentra en situación de calle.

A su vez el 40% compartía el hogar con personas que no pertenecen a su núcleo familiar lo que evidencia las dificultades de los migrantes en alcanzar la vivienda propia.

Ante la pregunta si por su situación actual en Uruguay, ha pensado retornar a Venezuela?, el 79% respondió que no, el 12% que sí, y el 9% que lo está evaluando. De los encuestados que contestaron haber pensado en regresar a su país el 56% son mujeres y el 44% hombres.

Del 21% que quería o evaluaba retornar a su país, el 44% tenía residencia permanente por lo que la OIM interpreta que este pensamiento debió originarse en otros factores que no son su situación migratoria.

La pandemia no solo fue una crisis sanitaria para los sectores más débiles –entre los que están algunos migrantes– significó en algunos casos la pérdida del empleo con las consecuencias de no poder cubrir las necesidades básicas en vivienda y alimentación. Como se ha indicado, los migrantes intra MERCOSUR, obtenían en breve plazo su cédula de identidad lo que les permitía obtener el mismo trato que cualquier ciudadano uruguayo. En este sentido hay que recordar que durante varios meses, las oficinas del Estado estuvieron cerradas o sin atender al público. Luego se comenzó a trabajar a distancia rotando el personal que no fuera

población de riesgo (mayor de 65 años, embarazadas o personas con comorbilidades), lo que vino a significar una gran demora que perjudicó a los migrantes recién llegados.

En setiembre de 2021, esta situación se encuentra superada dado el descenso de la tasa de contagios debido al alto nivel de vacunación.

Los migrantes intra MERCOSUR pueden solicitar su residencia a través de la web y en forma gratuita con la única exigencia de tener su documento vigente y en buen estado y el certificado de antecedentes penales de los últimos 5 años de residencia.<sup>162</sup>

#### **Radicación de ciudadanos venezolanos**

2014 : 1.050  
2015 : 1.100  
2016 : 1.340  
2017 : 1.617  
2018 : 3.715  
2019 : 8.200  
2020 : 14.949

Elaboración propia con datos de la Dirección Gral. de Asuntos Consulares y Vinculación del M.RR.EE

Para finalizar este capítulo, vale la pena recordar el aporte cultural que en tantos aspectos realizan las diversas corrientes migratorias señalando que este año 2021, se volvió a celebrar, precisamente, el sábado 11 de setiembre, el Día Mundial de la Arepa, comida típica venezolana.

Se trata de una actividad organizada por el Rotary Club Trade Center Montevideo, la ONG Manos Veneguayas y el Club Rorario Satélite Constitución Bulevar que han organizado “La ruta de la arepa” con la información de todos los negocios gastronómicos que ofrecen arepas en Uruguay. Con esta iniciativa se busca generar una sinergia a favor de la integración cultural entre ambos pueblos.<sup>163</sup>

### **Migración cubana**

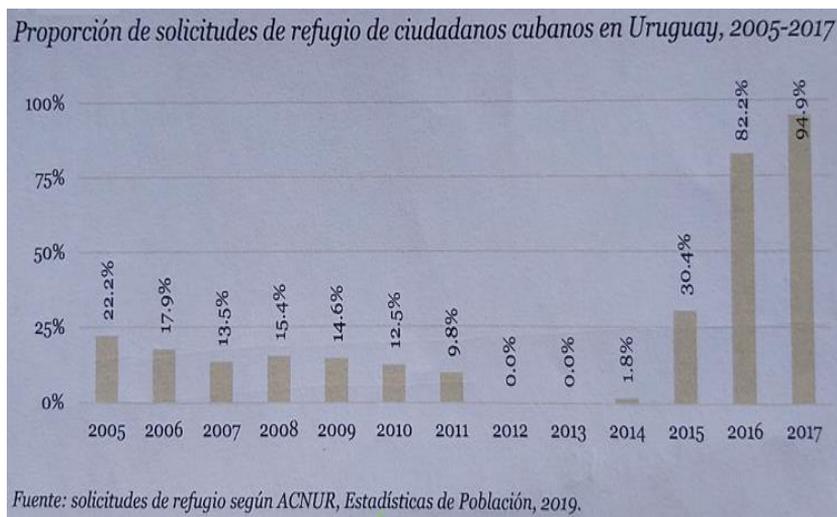
A diferencia de la migración venezolana, la migración cubana es extra-MERCOSUR. En 2019 las autoridades uruguayas entablaron una “segunda

---

<sup>162</sup> a) “La Crisis laboral golpea a los inmigrantes venezolanos”, EL PAIS, miércoles 5 de mayo, 2021; b) “Venezolanos desprotegidos: La realidad de millones en el exterior”, LA GRAN ALDEA, 30 de marzo, 2021 en <https://lagranaldea.com>

<sup>163</sup> “La ruta de la arepa”, un mapa que conecta a emprendedores venezolanos en Uruguay, EL PAIS, martes 21 de setiembre de 2021.

ronda de conversaciones con Cuba para promover una migración regular, ordenada y segura”.<sup>164</sup>



En 2019 se informaba que seguía creciendo la solicitud de cédulas de identidad por parte de migrantes cubanos y venezolanos, siendo la suma de ambas el 25% de las nuevas cédulas entregadas por la Dirección de Identificación Civil. Durante ese año, arribaron un promedio de 33 cubanos por día. La Dirección Nacional de Migraciones informó que había 10.042 más ingresos que partidas de cubanos entre el 1ro. de enero y el 31 de octubre de 2019. La mayoría solicitaron el estatus de refugiados ya que la Comisión para los Refugiados comunicó que unos 9.000 cubanos habían solicitado refugio.

Si bien la política gubernamental es la de favorecer la inclusión de los migrantes facilitándole el acceso a todos los servicios a través de la cédula de identidad, los datos sobre los migrantes cubanos demuestran una realidad distinta a la de los venezolanos. Estos como aquellos llegan por tierra atravesando todo el Brasil, generalmente guiados por redes de tráfico de personas e ingresando por los puestos fronterizos de Rivera y Chuy. Los cubanos se trasladan en avión a Guyana y desde allí ingresan a la ruta brasileña. Con la cédula de identidad, pueden acceder a la salud, la educación y el trabajo formal pero si bien hay pocos datos<sup>165</sup> la mayoría de

<sup>164</sup> OIM – ONU – MIGRACIÓN, República Oriental del Uruguay / perfil 2020 – INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN, 2020, [www.migrationdataportal.org/es/mgi](http://www.migrationdataportal.org/es/mgi).

<sup>165</sup> La encuesta continúa de hogares no releva las “pensiones” (casas que se alquilan por habitación) donde residen muchos cubanos y el Banco de Previsión Social (BPS) registra los trabajadores por nro de cédula pero no tiene en cuenta la nacionalidad de origen.

los cubanos trabajan en comercio, servicios y transporte. Se les puede ver en supermercados, *delivery* y empresas de seguridad.

La presidenta de la Asociación de Residentes Cubanos en Uruguay, Yoendris Lastre, declaró que por falta de cuentas bancarias o garantías, tienen mucha dificultad para alquilar viviendas por lo que deben refugiarse en las pensiones que pueden cobrarle \$6.000 (136 dólares aproximadamente) por mes por una cama en habitación compartida con otros cuatro o seis compatriotas. Los gastos excesivos les urgen ingresar al mercado laboral cuanto antes. Como se dijo, la mayoría trabajan en el sector servicios que incluye para las mujeres el servicio doméstico, cuidado de adultos mayores o de niños, mientras que los hombres se dedican a la seguridad privada y el *delivery*. Este último tuvo y tiene una gran demanda a causa de la pandemia.

El Uruguayo no está acostumbrado a la cultura del Caribe, su música y su danza así como el cubano no está acostumbrado a las bajas temperaturas del invierno uruguayo. Los migrantes son de por si vulnerables y se lamentan que el gobierno no haya elaborado un plan de facilitación de vivienda digna.<sup>166</sup>

<b>Dirección Nacional de Migraciones</b>				
<b>residencias definitivas iniciadas</b>				
	<b><u>2017</u></b>	<b><u>2018</u></b>	<b><u>2019</u></b>	<b><u>2020</u></b>
<b>Cubana</b>	944	2.234	4.102	9
<b>Dominicana</b>	262	383	268	1

Fuente: Cuadro propio con datos de la Dirección Nacional de Migraciones, <https://migraciones.minterior.gub.uy>

Originado por un rebrote del número de contagios, el 16 de marzo de 2020, la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) del Ministerio del Interior, emitió un comunicado en el que exhortaba “a la población a no concurrir a sus centros de emisión de documentos, ya sea para obtener o renovar la cédula de identidad o el pasaporte”.

También se evaluarán los casos de urgencia de acuerdo a los comprobantes que el usuario presente, ya que el servicio se mantiene con personal reducido.

A su vez, el descenso de la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores a causa de la emergencia sanitaria, tuvo como consecuencia la

---

<sup>166</sup> a) “El 25% de las cédulas nuevas son de cubanos y venezolanos”, EL PAIS, viernes 26 de julio de 2019; b) “Contra todo pronóstico, a Uruguay llegan más cubanos que venezolanos”, EL PAIS, domingo 15 de diciembre de 2019

demora de todos los trámites a realizar, incluidos el otorgamiento de visas, los trámites de residencias y los de reunificación familiar.

Un grupo de ciudadanos cubanos ingresados como refugiados entregaron una carta con más de 100 firmas en la cancillería, solicitando “comprensión, cooperación y solidaridad”, para que se “agilicen los procesos de aprobación de visas y trámites de residencia que quedaron trancados desde el inicio de la emergencia sanitaria”.

El objetivo es lograr que los familiares, principalmente hijos que quedaron en Cuba, puedan trasladarse a Uruguay y lograr la reunificación familiar. Señalan a su vez, que miles de cubanos que se instalaron en Uruguay necesitan legalizar su estatus migratorio y que desde el 13 de marzo de 2020 la gran mayoría de los trámites quedaron detenidos.

Fuentes de cancillería consultadas por LA DIARIA, informaron que se comenzaron a normalizar los trámites y en lo que iba de febrero se habían aprobado 33 solicitudes de reunificación familiar.<sup>167</sup>

## En el curso de la pandemia

La emergencia sanitaria, como recordamos, fue declarada el 13 de marzo de 2020 y sabemos que tuvo consecuencias inmediatas entre los migrantes. El 29 de marzo ya se informa que el Ministerio de Desarrollo Social recibía 180 pedidos por día de techo y comida de inmigrantes desesperados por una repentina pérdida de sus ingresos.

En muchos casos, no trabajar un día significaba no comer y ser desalojados de las pensiones, en general irregulares. Como ejemplo de esto, la prensa informó que el 28 de marzo 21 inmigrantes, entre ellos 3 niños, fueron expulsados por matones de una pensión ilegal. De inmediato los damnificados iniciaron un recurso de amparo y la denuncia penal por privación de libertad y justicia por mano propia con el auspicio del consultorio jurídico de la Universidad de la República. Sin duda que esta situación, es una muestra de los graves problemas habitacionales de los migrantes. Desde el Ministerio de Desarrollo Social, Dirección de Promoción Sociocultural, se informó que el pedido más reiterado por parte de los inmigrantes era por alimentación.

El cierre de fronteras modificó totalmente la movilidad humana e hizo reaparecer el término “varado” para calificar a las personas detenidas en un aeropuerto o más comúnmente en alguna frontera terrestre.<sup>168</sup>

Importa destacar que Uruguay cerró sus fronteras pero siguió permitiendo el ingreso al país por razones humanitarias. Juan Carlos

---

<sup>167</sup> “Cubanos refugiados en Uruguay se presentan en cancillería para solicitar se agilicen los trámites de reunificación familiar”, LA DIARIA, martes 9 de febrero de 2021.

<sup>168</sup> “Inmigrantes en Uruguay: 180 pedidos de techo y comida por día al Mides”, EL PAIS domingo 29 de marzo, 2020.

Murillo, Representante Regional para el Sur de América del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), informó que, en el último año, creció un 33% la cantidad de personas que adquirieron el estatus de refugiado en Uruguay. En lugar de frenarse o decrecer, en razón de las dificultades que afectan los traslados y cruces de fronteras, los migrantes no se detuvieron y lograron llegar a la frontera de Uruguay, pero no todos los que lo deseaban. Murillo declaró que en el mismo período bajaron en 22% las solicitudes de refugio (de 13.738 a 10.660), pero con esto no se debe entender que descendió el número de personas necesitadas “al contrario, lo que sucedió fue que no pudieron llegar a Uruguay por los problemas de tránsito, por las fronteras cerradas en el camino”. En ese sentido, Murillo aclaró que hay en esa situación migrantes cubanos y de República Dominicana, una población “con necesidad migratoria, aunque no necesariamente con necesidad de protección de refugio como ocurre con los venezolanos que siguen huyendo de a miles”. Murillo insistió que:

“Uruguay es un ejemplo y podrá encontrar el balance entre dar una respuesta migratoria respetuosa y a la vez, no imposibilitar el refugio a quienes están en riesgo”.

También anunció que Naciones Unidas está conversando con el gobierno uruguayo “para que se reciba a más familiares salvadoreños que son víctimas de las pandillas y el crimen organizado en su país”. La pandemia detuvo ese programa de reasentamiento que, a juicio del representante de ACNUR en esta zona, “ha sido muy bien calificado y ha beneficiado mucho a Uruguay con la llegada de población para el área rural”.<sup>169</sup>

Según informó “Rivera sin fronteras”, órgano digital de la Intendencia Departamental de Rivera, el pasado 29 de junio de 2021, la vicecanciller Carolina Ache Batlle, visitó ésta ciudad fronteriza, acompañada con el Representante Regional de ACNUR, Juan Carlos Murillo con el fin de reunirse con las autoridades locales, conocer el trabajo interinstitucional que realizan para atender a los migrantes y visitar el Centro de Contingencia de Migrantes, lugar donde reciben la atención sanitaria y cumplen con la cuarentena exigida en ese momento, a los ciudadanos nacionales y extranjeros que llegaban al país. En esa ocasión Murillo anunció en conferencia de prensa que se instalará una oficina de ACNUR en la ciudad de Rivera.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> “Refugiados: el rastro local de una crisis mundial”, EL PAIS sábado 19 de junio, 2021.

<sup>170</sup> RIVERA sin fronteras, órgano multimedia de la Intendencia Departamental, 29 de junio, 2021 ([www.rivera.gub.uy](http://www.rivera.gub.uy))

Lo expuesto demuestra la importancia que cobró la ciudad de Rivera, en la frontera con Brasil, como puerta de ingreso de migrantes y sobre todo de solicitantes de refugio.

La pandemia y la cuasi parálisis de la burocracia estatal, generó un cuello de botella ya que demoró meses el acceso a la documentación necesaria que – como lo hemos dicho – da la posibilidad de acceder al trabajo formal, la atención sanitaria y la educación.

En febrero de 2021, autoridades de Rivera, informaban que aproximadamente 480 extranjeros vivían, trabajaban y estudiaban en ese departamento pero que decenas de migrantes seguían llegando, familias con niños pequeños que habían pasado 24 horas sin alimentarse, el 34% detectadas con COVID-19 positivo. El gobierno municipal se hizo cargo del alojamiento, la alimentación y la atención sanitaria. Ante la masiva llegada de migrantes la Cruz Roja debió enviar un grupo de apoyo para respaldar a los diferentes centros de contingencia que se abrieron en Rivera. A su vez, se planteó algún caso de delitos cometidos por extranjeros que provocó la rápida intervención policial y no dañaron el gran espíritu de solidaridad que anima a la comunidad riverense.<sup>171</sup>

Cientos de cubanos llegaron a Rivera y Chuy, sin visa, lo que los ubicó en un limbo jurídico, sin poder acceder al trabajo, lo que a varios les hizo pensar en emprender el regreso. En Chuy, hay unos 1.500 inmigrantes radicados allí, la mayoría con problemas de documentación.

El cierre de fronteras redujo los ingresos a Uruguay en un 94%, pero los migrantes siguieron llegando, sobre todo venezolanos y cubanos.

“El cierre de algunas oficinas estatales al inicio de la pandemia, la suspensión de los servicios presenciales, la recarga de los funcionarios debido al incremento de solicitudes de residencia de ciudadanos argentinos y brasileños, y la imposibilidad de los consulados uruguayos de expedir visas (a no ser la de reunificación familiar), mientras las fronteras se mantengan cerradas para extranjeros (salvo excepciones), generaron un atraso y varias confusiones en los trámites de regularización”, con graves y dolorosos efectos en una población tan vulnerable como los migrantes cubanos y venezolanos.<sup>172</sup>

El respaldo de la OIM no ha demorado. En marzo de 2021, el director regional de la OIM visitó oficialmente Chuy y resolvió la apertura de una oficina de la OIM para atender las necesidades básicas de los migrantes. Allí convive con otra oficina de la ONG Idas y Vueltas, que trabaja en alianza con la Agencia de la ONU para los refugiados y juntas tratan de responder a una nueva realidad que generó el COVID-19: las fronteras que eran lugares de tránsito, de ingreso al país, se han convertido

---

<sup>171</sup> “Inmigrantes en Rivera: Entre la usura y la solidaridad”, LA MAÑANA, 14 de febrero de 2021.

<sup>172</sup> “En un limbo: cientos de cubanos llegan a Chuy y Rivera; sin visa ni trabajo, muchos quieren volverse”. EL PAIS, domingo 7 de marzo, 2021.

en lugares de residencia de migrantes. Las fronteras tienen sus peligros ya que aumenta el riesgo de tránsito de droga, trata de personas, explotación sexual y abusos laborales, como reconoció el Intendente de Rocha, departamento donde se ubica Chuy.

La Jefa de Misión de la OIM declaró que Uruguay “no puede ver a la migración como un peligro, ya que económica y demográficamente la necesita”, valoración que comparte la gran mayoría de la sociedad uruguaya.<sup>173</sup>

## Bibliografía

Acosta, Yorelis, 2019. “Escapar por la frontera Colombo-Venezolana”, en NUEVA SOCIEDAD, 284, Noviembre-Diciembre 2019, pp. 85-93

ACNUR/ Ayuda Uruguay, en <https://help.unher.org>

Arellano, Angel (Coordinador), *Florece lejos de casa. Testimonios de la Diáspora Venezolana*, 2018, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung.

IMPO/Decreto Nro 104/020 – <https://www.impo.com.uy>.

Ley 18.250, Migración, disponible en:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3216357.htm>

Morón, Guillermo, *Breve Historia Contemporánea de Venezuela*, 1994, México, F.C.E.

OIM, Plataforma Regional de Información sobre Migración, disponible en: <https://primi.iom.int/es/dtm>

OIM 2020 República Oriental del Uruguay. Indicadores de Gobernanza de la Migración.

---

<sup>173</sup> a) idem, EL PAIS, 7 de marzo de 2021; b) “El detrás de la investigación que permitió detener al matrimonio que encerraba a migrantes en Rivera”, EL PAIS, jueves 3 de junio , 2021; c) “Investigan red de trata de cubanos que pone a Uruguay en las rutas de tráfico de personas”, EL PAIS, viernes 10 de setiembre, 2021.

La cuestión migratoria, que se presenta como uno de los problemas socio-económicos y políticos de mayor actualidad, al conjugarse con el cataclismo producido por la pandemia del COVID, adquiere nuevas dimensiones.

Hemos encarado este proyecto del IPGH-OEA, sabiendo que por un lado es trascendental para el Sistema Interamericano por sus connotaciones e implicancias y que por otro, lo hacemos tanto en calidad de historiadores como de actuantes. Doble reto por tener que analizar los procesos en términos científicos y a su vez en primera persona, acontecidos que nos han envuelto desde sus orígenes y todavía mantienen vigencia por la incertidumbre que sigue causando en el mundo esta compleja enfermedad.

