



Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Instituto de Relaciones Internacionales

Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional

Tesis para optar al grado académico de Doctora en Relaciones Internacionales

Candidato: Mag. Laura Lucía Bogado Bordazar

Director: Gerardo Caetano Hargaín

Co-director: Dr. Norberto E. Consani

La Plata, marzo de 2020

ÍNDICE

Prólogo y agradecimientos	6
Introducción	9
CAPÍTULO I: Aspectos metodológicos	24
1. Algunos paradigmas teóricos sobre los modelos de integración/inserción de los migrantes.....	24
2. La integración social de los migrantes en la sociedad receptora y su implementación como política pública regional	36
3. Las migraciones y los patrones migratorios	39
4. Problema de investigación	41
a. La cuestión migratoria desde el inicio del Mercosur y su proceso de articulación.....	43
5. Hipótesis planteada	53
6. Resumen del capítulo metodológico	55
CAPÍTULO II. Marco teórico: teorías y conceptos necesarios para el análisis	56
1. Algunos conceptos desarrollados por las Relaciones Internacionales	56
a. La interdependencia en la cuestión migratoria en el ámbito del Mercosur: “argentinización” y “mercosurización” de la política	58
b. La interdependencia entre la política internacional, regional e interna: los casos de Brasil y Argentina.....	63
c. Las migraciones como regímenes internacionales	73
2. Algunos conceptos extraídos de las teorías de la integración regional que aportan al análisis	75
3. Conceptos desarrollados por las teorías de las migraciones internacionales que traemos a nuestro análisis	87
d. Migración y globalización	96
4. Cruce de conceptos teóricos: las migraciones y los procesos de integración... ..	99
5. Resumen del capítulo II.....	106
CAPÍTULO III: Derechos humanos involucrados y protegidos en las migraciones....	108
1. Algunas apreciaciones del marco jurídico internacional y regional de las migraciones	108
2. Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.....	118
a. Conveniencia de considerar al “derecho a migrar” como derecho económico, social y cultural	123
3. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y la Agenda 2030	126
4. Resumen del capítulo III.....	127
CAPÍTULO IV El modelo social de integración del Mercosur: su explicación a través del estatuto de ciudadanía y otras herramientas afines	132
1. Modelo social de integración.....	132
2. La dimensión social en las Declaraciones de las Cumbres del Mercosur	133

a.	La dimensión social analizada a través del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) y del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur	146
3.	Antecedentes institucionales y políticos del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) y sus últimos desarrollos.....	155
4.	El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur	160
b.	Alcance del concepto de ciudadanía en el Mercosur	164
5.	El modelo de inserción migratoria en el proceso de integración regional del Mercosur	168
6.	La estructura orgánica del Mercosur y la dimensión social.	173
7.	Normativa aprobada en el Mercosur y Mercosur Ampliado tendiente a la elaboración de una política migratoria regional.....	176
8.	Resumen del capítulo IV	180
	CAPÍTULO V Análisis de las políticas migratorias en el Mercosur y en la región ampliada	182
1.	Tendencias sudamericanas.....	183
2.	La migración en los países del Mercosur	185
a.	El caso de Argentina.....	187
i.	Antecedentes y perfil migratorio de la Argentina	187
ii.	Política migratoria internacional, regional y nacional argentina.....	190
iii.	Los principales ejes de la ley de migraciones y el Plan de Normalización Documentaria	191
b.	El caso de Brasil.....	196
iv.	Antecedentes y perfil migratorio	196
c.	El caso de Paraguay.....	201
v.	Antecedentes y perfil migratorio	201
d.	El caso de Uruguay.....	205
vi.	Antecedentes y perfil migratorio	206
e.	El caso de la República Bolivariana de Venezuela	223
vii.	Antecedentes y perfil migratorio	223
3.	Resumen del capítulo. Impacto de los viejos y nuevos flujos en la composición migratoria regional.	229
	Conclusiones	234
	Bibliografía citada y consultada	241
	Glosario	255
	ANEXOS	258

Índice de gráficos, cuadros y tablas

Gráfico 1: Población inmigrante en América Latina según procedencia (1970-2010) ..	18
Cuadro 1. España: efectivos de extranjeros por número	52
Cuadro No. 2: Las migraciones en los Objetivos y las Metas de la Agenda 2030	93
Cuadro No. 3: Estado (y fechas) de las ratificaciones de los principales tratados internacionales y regionales ratificados por los países del Mercosur	117
Cuadro 2: referencias en Cumbres Mercosur y Declaraciones	143
Cuadro 3: Ejes del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS).....	147
Cuadro 4:	147
Cuadro número 5	159
Tabla No. 1: Stock de inmigrantes recientes por país de nacimiento en el Censo 2011 y en las Encuestas de Hogares 2011-2015.....	212
Gráfico No. 2: Residencias permanentes tramitadas por país de nacionalidad (2014-2017).....	217
Gráfico No. 3: edad de los solicitantes de residencias permanentes.	219

Prólogo y agradecimientos

El estudio de las migraciones fue un tema que me interpeló desde siempre, especialmente desde que yo me convertí en “migrante”. Aunque podría afirmar que entre Argentina y Uruguay, por el pasado histórico común y por el constante intercambio de culturas y cercanía geográfica (por lo menos entre la capital argentina y las provincias limítrofes respecto de Uruguay), esa “distancia” cultural prácticamente no se percibe, o que se trata de dos “pueblos o culturas casi idénticas”, lo que ha provocado que realmente esa distancia no se sienta, sí pude ver aquí como otros extranjeros eran tratados como “diferentes”. Sin embargo, con el transcurso de los años y del devenir de nuevas políticas públicas comenzó a gestarse algo diferente en el espacio regional con respecto a los migrantes, tanto desde ámbitos gubernamentales como de la sociedad civil. Este cambio me interpeló aún más porque creo en que la integración de los pueblos es posible, necesaria y para los países en desarrollo un “camino de ida”. Y me motivó a vincularme académicamente con dos temas que cada vez se entrelazaban más. De manera tal que mi situación de migrante en el espacio Mercosur me permitió dialogar en algunas oportunidades con mis interlocutores y conmigo misma, desde un espacio de privilegio, de involucramiento y de sentir pleno respecto a esta “categoría” de personas que somos los *migrantes*. Estos fueron los principales móviles que me impulsaron en esta investigación.

Otros factores contribuyeron a hacer posible esta tesis, entre los que menciono especialmente el apoyo de mi director de tesis, **Dr. Gerardo Caetano Hargain**, por su acompañamiento en este largo proceso de investigación, el cual por momentos se presentaba lleno de obstáculos propios y ajenos. También destaco el apoyo del director del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), **Dr. Norberto Consani** por haber confiado en mi capacidad personal al momento de admitirme como alumna del Doctorado y posteriormente aceptar ser el co-director de mi tesis. Agradezco particularmente al **Comité Asesor** del Doctorado en Relaciones Internacionales, quienes analizaron y aprobaron en conjunto con el director mi ingreso a la carrera.

Merecen un agradecimiento especial todos los **profesores** del Doctorado, pues me motivaron día a día a continuar en este camino de la investigación científica, y por supuesto agradezco a todos mis **compañeros** del Instituto (IRI) y amigos que me apoyaron muchas veces en silencio y otras con observaciones y acertadas

recomendaciones. Y a **Juana** particularmente por su dedicada asistencia en el trabajo de edición de la tesis.

En esta oportunidad me corresponde reconocer la comprometida colaboración de todas las personas que me concedieron entrevistas y me ayudaron con la difícil tarea de “recolección” de material bibliográfico y documental, todo lo cual hizo posible la elaboración de esta tesis. Mis agradecimientos para la coordinadora del Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de los Derechos de los Migrantes, Refugiados y Apátridas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, **Dra. Adriana Alfonso**; para el Director de Asuntos Internacionales y Sociales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), **Dr. Federico Agusti**; para los funcionarios de la biblioteca del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano (CEMLA) de Buenos Aires; para el responsable de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, **Embajador Jorge Enrique Mouiño**, para la responsable de la Dirección Integración Regional del ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, **Embajadora Myriam Fraschini**; para la funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones de Uruguay, **Sra. Soledad Sánchez**; para el académico de la UDELAR, **Mag. Martín Koolhaas**; para la académica de FLACSO Uruguay, **Lic. Valeria España**; para la **Dra. Janina Onuki** (y su equipo de investigación) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo, Brasil y para los funcionarios de la **Cancillería** de Paraguay.

Agradezco también a todos los migrantes que colaboraron con esta investigación, sin la intervención de los cuales no hubiera sido posible el trabajo, pues me enriquecieron con sus experiencias e historias de vida personales y familiares.

Por último quiero dedicar un especial agradecimiento *a mi familia*, no sólo por el apoyo incondicional que me brindaron para el desarrollo de este proyecto, sino y por sobre todo, por el permanente acompañamiento que me han brindado en todos y cada uno de los momentos de mi vida.

Marzo, 2020.



Foto: Hotel de los Inmigrantes, Buenos Aires (1915-2018)

“Que la migración sea una elección y no una necesidad”

(OIM, 2018)

“La igualdad no es un punto de partida, sino una finalidad”

(Corte Interamericana de Derechos Humanos, O-C 18/2003).

*“La dimensión cultural de la migración es un valioso aporte en la
transculturización de los pueblos”*

(Declaración de Santiago Sobre Principios Migratorios-2004)

Introducción

El fenómeno de las migraciones internacionales no es un fenómeno nuevo, por el contrario, desde sus orígenes el hombre se ha trasladado de un lugar a otro movido por los más diversos factores: guerras, epidemias, hambrunas, sometimiento a situaciones de esclavitud, motivos económicos, demográficos, religiosos, entre otros. En las últimas décadas, los patrones migratorios se han modificado, las causas y las características de las mismas también, así como las políticas que los gobiernos y las regiones han implementado. Por estos motivos –y otros que hacen a la complejidad del tema- el fenómeno migratorio se debe considerar como un fenómeno multicausal y también de dimensiones globales, lo que da cuenta de que en la actualidad casi no hay regiones del planeta que no se vean afectadas por flujos migratorios. De la misma manera, las motivaciones de los desplazamientos exceden a aquellas de orden laboral o económico. La pobreza es una de las causas de carácter estructural y coyuntural que determina –en la mayoría de los casos- los flujos migratorios internacionales, pero también la violencia generalizada, las guerras, la falta de seguridad, los desastres naturales y la imposibilidad de acceder a condiciones mínimas para el desarrollo de una vida “digna”, pueden ser mencionados como algunos de los motivos de las migraciones contemporáneas. Todos estos factores han provocado movimientos en todas las direcciones posibles, transformando en algunos aspectos, la dinámica poblacional de la Sociedad Internacional. Esta realidad ha denotado la existencia de una crisis de gobernabilidad migratoria, la cual manifiesta, por un lado, las políticas erróneas desarrolladas por los Estados y por otro, los límites de acción que tienen (o quieren tener) los gobiernos en este tema, y que genera –entre otros problemas- un aumento de situaciones masivas de “irregularidad” migratoria. A la vez, trae consigo el enfrentamiento entre una “cuestión ética” y una “cuestión de gobernar”.¹ Por lo tanto, en este sentido, el problema no es la movilidad humana sino las respuestas y efectos que estas conllevan.

Sin embargo, el proceso mundial de globalización ha enriquecido al mundo científico y cultural y ha beneficiado a muchos países y regiones con la internacionalización de las economías, pero también ha tenido como efecto la profundización de la desigualdad económica y de desarrollo entre los países ricos (del

¹ Mármora, Lelio, en Ciclo de Conferencias sobre “Políticas de Migraciones Internacionales, organizada por el Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA) y la Maestría en Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales (UNTREF), 19 de septiembre de 2017, Museo de la Inmigración, Buenos Aires.

Norte) y los países pobres (del Sur). Esta tendencia se percibe en las diferencias en los PIB de ambos grupos de países, y de otros índices como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD, así como también en la desigual distribución de la riqueza mundial (donde el 80 % de la riqueza se distribuye entre el 15 % de la población mundial y el 20 % restante entre el 85 % de población). Aunque recientemente el Banco Mundial (BM) realizó un nuevo estudio sobre la riqueza mundial el cual arrojó como resultado que la misma había crecido significativamente durante las últimas dos décadas (un 66 % más entre 1995 y 2014), la desigualdad siguió siendo considerable. En los países de ingreso alto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la riqueza per cápita fue 52 veces mayor que la de los países de ingreso bajo. De manera tal que la brecha persiste. Lo novedoso de este informe del BM fue que no se limitó a usar indicadores tradicionales como el producto interno bruto (PIB), sino que sumó el indicador de la *riqueza*² para seguir de cerca los avances económicos y la sostenibilidad de los países³.

De manera tal que, el efecto positivo que a priori podría haber significado el proceso de globalización en lo que tiene que ver con la generación de sociedades más equitativas no fue tal. Algunos autores mencionan al menos tres factores negativos: a) predominio de las políticas neoliberales y cada vez menor posibilidad de intervención estatal, lo que dificulta imponerse a las “leyes del mercado”. b) Existencia de un progreso tecnológico muy acelerado que, difícilmente, pueda ser alcanzado por los países más atrasados y c) fuertes impedimentos y trabas a la inmigración por parte de los poderes públicos, así como profundas actitudes xenófobas por parte de la población, potenciada por los medios de comunicación más importantes (Retortillo Osuna y otros, 2006) que generan el “rechazo” al inmigrante. En términos generales el motivo económico es el que más incidencia tiene como fundamento del rechazo, pero no es el único. En momentos de crisis económica, se asocia al migrante con un elemento de competencia en el “deprimido” mercado laboral; pero también se vincula al migrante con la pobreza, con la marginalidad, delincuencia e ilegalidad; lo que en los hechos los condena y estigmatiza, sin permitirles que se desarrollen en condiciones de igualdad con el resto de los

² Como dato a tener en cuenta, para analizar el indicador de la riqueza en el informe de referencia se combina capital natural (como bosques y minerales), capital humano (ingresos a lo largo de la vida de una persona), y capital producido (edificios, infraestructura, etc.).

³ Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon, Kevin Carey (2018), *The Changing Wealth of Nations 2018. Building a Sustainable Future* The Changing Wealth of Nations 2018, Editors Banco Mundial.

integrantes de la sociedad. Por lo tanto las migraciones son abordadas escasamente desde una perspectiva de Derechos Humanos, lo que implica la no contemplación de todos los derechos que les asisten a los migrantes por el solo hecho de ser humanos.

En general, las discusiones sobre globalización no consideran a las migraciones internacionales como una categoría de análisis, y si lo hacen, lo toman como residual. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”⁴. Si tomamos en cuenta algunas estadísticas mundiales reafirmarán esta idea: en tanto según el BM en 2017 el comercio mundial de mercancías aumentó un 4,7% en términos de volumen⁵, para Naciones Unidas el aumento del stock de migrantes en 2017 apenas había superado el 3 %⁶. El proceso de globalización no llevó de la misma manera que en el plano comercial a la liberalización de la circulación de las personas. Dicho de otra manera, “las fronteras son porosas para el capital especulativo, la tecnología y la información y para la mano de obra que se requiere coyunturalmente en el norte, pero infranqueables para quien quiere emigrar al centro y no es útil según los criterios de mercado” (De Lucas, 2004). Como efecto derivado de la globalización sí se ha verificado un aumento en la creación de bloques económicos y acuerdos de integración regional, los cuales a su vez favorecieron el incremento del movimiento intrarregional, generando una modificación ficticia del espacio geográfico de los Estados y a la vez una amplia e intrincada red de intereses comunes que se superponen. Como resultado la circulación de las personas en general, se hace más diversa y compleja.

Para ilustrar este fenómeno, citamos los resultados de un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 152 países, en el cual analizando la proporción de inmigrantes y emigrantes, arribó a la conclusión de que entre 1970 y 1990, el número de países que calificaban como mayores receptores de migrantes, pasó de 39 a 67 y aquellos que calificaban como mayores “expulsores” pasó de 29 a 55. Esto demuestra por un lado, la “multidireccionalidad” de los destinos elegidos, y por otro, nos aproxima a la realidad de que cada vez son más los Estados que, siguiendo la lógica de lo explicado arriba, se empobrecen, transformándose en Estados incapaces de retener a los potenciales migrantes y de proporcionarles “condiciones de vida digna”. De esta manera sumamos al

⁴ CEPAL, *Globalización y Desarrollo*. Naciones Unidas, 2002, p. 244.

⁵ Banco Mundial, *Global Economic Prospects: Broad-Based Upturn, but for How Long?*, January 2018.

⁶ Naciones Unidas, *International Migration Report 2017*, op. citada.

fenómeno migratorio una cuestión más que hasta ahora poco se había mencionado: la responsabilidad con la que los Estados (y la Sociedad Internacional) deberían abordar políticas integrales, superando las vulnerabilidades internas, con el objetivo último de lograr el desarrollo de sus poblaciones. Se incorpora de esta manera un eje más en la discusión y es la vinculación de la migración con el “desarrollo”, el cual más adelante abordaremos, fundamentalmente en lo que refiere al Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular y a la Agenda 2030 de la ONU.

Al evaluar la dinámica de los flujos migratorios actuales, es importante consignar las cifras que han sido recientemente estimadas por la Organización de Naciones Unidas⁷, para quien el número de migrantes internacionales fue estimado en el 2017 en 258 millones de personas. Sin embargo, si abonamos la idea de que estamos en un mundo cada vez más interconectado veremos que son más los millones que se ven afectados a través de vínculos familiares, intercambios económicos y conexiones culturales (OIM, 2018), por lo tanto estos datos iniciales se multiplican año a año. De esa cifra, el 57 % vive en regiones desarrolladas (en el Norte), mientras las regiones en desarrollo (el Sur) alojan al 43 % de los migrantes del mundo. Por otro lado, de los 146 millones de migrantes internacionales que vivían en el Norte en 2017, 89 millones (61 %) provienen de países en desarrollo, mientras que 57 millones (39 %) nacieron en el Norte. Se menciona que 97 millones (87 %) del total de 112 millones de migrantes que residen en el Sur, provinieron de otras regiones en desarrollo, mientras que solo 14 millones (13 %) llegaron del Norte.

El mismo informe revela que entre 1990 y 2017 el número de migrantes internacionales se incrementó en alrededor de 105 millones y el mayor porcentaje de aumento ocurrió entre el 2005 y el 2017, oportunidad en la cual el incremento anual de migrantes internacionales era de 5.6 millones, comparado con el crecimiento de 2.5 millones por año entre 1990 y 2005. En el período que se extiende desde 1990 al 2000 el stock de migrantes internacionales aumentó el 1.2 % en comparación con el 2.4 % registrado entre el 2000 y el 2010 y el 2.3 % entre el 2010 y el 2017. Entre 1990 y 2017, los países desarrollados ganaron 64 millones de migrantes internacionales, lo que

⁷ Naciones Unidas, *International Migration Report 2017*, Department of Economic and Social Affairs Population Division, disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>, fecha de consulta: 19/9/2018.

equivale al 60 % del total de los 105 millones, mientras los países en desarrollo sumaron 41 millones o sea el 40 % del total⁸.

Otro estudio también de Naciones Unidas daba cuenta en el 2015 que la proporción de migrantes internacionales respecto a la población mundial había ascendido del 2,8% en el año 2000 al 3,3% en 2015⁹. La mayoría de los migrantes internacionales (150 millones) eran trabajadores migratorios, lo que representaba el 72,7% de la población migrante en edad de trabajar (15 años o más). Alrededor de la mitad de los migrantes internacionales del mundo son mujeres y la tercera parte son jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 34 años. En otro orden, aproximadamente uno de cada 70 niños en el mundo vive en un país diferente al de su nacimiento (Nicolai et al., 2017, citado en OIM, 2018). Sin embargo, los datos sobre los migrantes, su contribución a la economía, los movimientos migratorios irregulares y muchos otros aspectos son sumamente escasos.

En la actualidad, la mayoría de los países son simultáneamente, en diverso grado, países de origen, tránsito y destino de los migrantes internacionales, por lo tanto los países se han visto en la necesidad de abordar la temática migratoria incluyendo varios aspectos que antes no eran contemplados. Tradicionalmente, las políticas migratorias nacionales han sido puntuales y fragmentarias, y orientadas a cuestiones de seguridad de fronteras. A menudo, las políticas se centran en un solo aspecto de la migración, por ejemplo, la defensa de los derechos de los ciudadanos en el extranjero o la devolución de los migrantes irregulares, en detrimento de un enfoque más amplio que facilite la migración segura, regular y ordenada. En los últimos años, sin embargo, está surgiendo el consenso de que ningún país puede gestionar eficazmente la migración por sí solo y de que resulta esencial la cooperación entre Estados en los planos regional y mundial¹⁰.

De acuerdo a los datos relevados por las agencias internacionales, alrededor del cuarenta por ciento de los movimientos transfronterizos se realizan entre Estados en desarrollo, lo cual reafirma la idea de que la mayoría de los flujos tienen su destino en los países desarrollados (ONU, DESA, 2013), pero que cada vez más son elegidos también

⁸ Íbidem.

⁹ Naciones Unidas, “Key findings and advance tables”. Revisión de 2015 de la base de datos sobre perspectivas de la población mundial; disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

¹⁰ Naciones Unidas, *International Migration Report 2017*, op. citada.

otros destinos. Para nuestra investigación este dato resulta absolutamente relevante y será contrastado con la situación interna de las migraciones en el Mercosur.

Entre los principales países emisores figuran -y previsiblemente seguirán figurando por el próximo medio siglo- China, México, India, Filipinas e Indonesia. Mientras, los principales receptores son Estados Unidos (que alberga el mayor número de migrantes internacionales: 46 millones), Alemania, Canadá, Gran Bretaña, Australia y Arabia Saudita (OIM, 2011; ONU, DESA, 2013).

Si bien hubo un aumento de la tasa de crecimiento de las migraciones internacionales en las últimas dos décadas, pasando de 1,2 % anual, entre 1990 y 2000 a 2,3 % entre 2000 y 2010, esta cifra ha sufrido una reducción en la década anterior producto de la crisis internacional de 2007-2008 (Sassone y Otro, 2014) y se ha posicionado cerca del 3 % en el año 2017. En definitiva, las cifras consignadas anteriormente son un indicador de que no ha habido un aumento cuantitativo sustancial del stock de migrantes internacionales en las últimas cuatro décadas, sino que se ha registrado una variación en la direccionalidad de los flujos migratorios (de los países pobres a los ricos fundamentalmente, pero también entre los países en desarrollo); en las motivaciones de las migraciones, siendo que la mayoría emigra por motivos laborales, también la elección para emigrar tiene que ver –como dijimos- con cuestiones ambientales, con situaciones de pobreza y con la necesidad de mejorar las condiciones de vida del grupo familiar, entre otras. Pero ha variado también el criterio con el cual los Estados receptores abordan el tema migratorio, pues en general se lo analiza como un “problema”, y no como un fenómeno normal de la naturaleza del ser humano, lo cual lleva a los gobiernos a adoptar medidas que no están siempre acordes con la normativa internacional sobre protección de los derechos humanos en general y de los migrantes en particular. Sin perjuicio de las cifras mencionadas anteriormente, mientras los migrantes internacionales representan el 3 % de la población mundial, contribuyeron con el 9 % del PBI mundial¹¹ en el año 2015¹², lo que da cuenta una vez más de la importancia que tienen

¹¹ Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2013 América Latina representaba el 10 % del PIB mundial (<https://www.elmundo.es/america/2013/01/30/noticias/1359582348.html>), con una perspectiva en baja para el 2018 (La hora del crecimiento. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe, BID, 2018).

¹² Discurso de la Representante Especial para las Migraciones Internacionales del Secretario General de Naciones Unidas, “The contribution of migrants to sustainable development”, durante la 4ta. Ronda intergubernamental de negociaciones del Pacto Mundial sobre Migraciones (15/5/2018). Disponible en: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/15_may-ifad_opening_remarks_la_final.pdf (consultado: 29/8/18).

los migrantes en la dinamización de la economía de determinados países y regiones, además de lo importante que es la contribución sobre la diversidad cultural:

“Los migrantes a menudo aportan beneficios significativos a sus nuevas comunidades en forma de capacidades, aumento de la fuerza de trabajo, inversiones y diversidad cultural. También desempeñan un papel en la mejora de las vidas de las comunidades en sus países de origen mediante la transferencia de capacidades y recursos financieros, lo que contribuye a logros positivos de desarrollo. Sin embargo, si la migración está mal administrada puede tener un impacto negativo en el desarrollo, poner en peligro a los migrantes, someter a tensiones a las comunidades y minimizar los beneficios en materia de desarrollo”¹³.

Como parte de una renovada respuesta por parte de la Sociedad Internacional y para concentrar nuevamente el debate sobre migraciones en el máximo foro mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en conjunto con otras instituciones internacionales lanzaron en el año 2016 el **Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular** y el **Pacto Mundial sobre Refugiados**, en un momento en el cual se había agravado el problema, sobre todo debido al aumento de las solicitudes de refugio y a los flujos de migrantes internos, motivados por varios factores: las guerras y las situaciones de violencia estructural de algunas sociedades. Estas problemáticas implican que en su conjunto más de mil millones de personas se movilizan en todo el mundo. El Pacto Mundial se ha caracterizado por ser el primer encuentro que reunió a jefes de Estado y de Gobierno. En el mismo encuentro se tomaron decisiones que fueron plasmadas en la Declaración de Nueva York y en dos pactos: Pacto Mundial para una migración ordenada y Pacto Internacional sobre Refugiados. Este momento significó además un hecho importante para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), porque la organización pasó a formar parte del sistema de Naciones Unidas como organismo asociado a través de un *Acuerdo de Relación* firmado entre el entonces Secretario de la ONU, Ban Ki-moon y el Director de la OIM, William Lacy Swing (septiembre de 2016). Con respecto a la Declaración de Nueva York, la misma tiene un enfoque renovado hacia los derechos humanos de los migrantes, también un encuadre de género y de protección hacia los niños y jóvenes. Dentro de este enfoque de derechos humanos hay una búsqueda por reducir la migración “irregular”. Asimismo, la trata de personas y el tráfico de migrantes también son un punto central en la declaración. El rol de las diásporas se constituye en un tema importante, conjuntamente con las remesas, que si bien no son consideradas como fondos que contribuyen al desarrollo, sí son importantes como una

¹³ Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2018), *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*, Ginebra.

ayuda para la reducción de la pobreza en algunos países y sectores sociales. Por otro lado, se realizó en México la Reunión de Puerto Vallarta, en la cual se determinó que había finalizado la etapa de consultas y se dio inicio a una nueva etapa, a partir de la cual los facilitadores del Pacto que son los Embajadores de México y de Suiza, elaboraron un nuevo documento con pautas de acción. Se hizo hincapié también en la Agenda 2030 de la ONU, la cual se refirió a las migraciones y a la reducción de las desigualdades, con lo cual se espera que este Pacto Mundial pueda contribuir a modificar la imagen de la migración internacional. De todas maneras, el Pacto, no será vinculante, por lo tanto se constituirá en una herramienta que, para los más optimistas, servirá como guía y para reforzar el fundamento de protección que le asiste a los migrantes y refugiados, así como también para que los Estados actúen en forma más coordinada en referencia a la elaboración de política migratoria. Para los menos optimistas, el Pacto se adicionará a la larga lista de herramientas no vinculantes y vinculantes que ya existen tanto a nivel regional como internacional sobre el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de los migrantes. Igualmente es importante reconocer que toda acción que movilice a los Estados y organizaciones internacionales en favor de la gobernanza de las migraciones y de la promoción de la protección y discusión de los derechos humanos es siempre positiva.

No podemos dejar de mencionar en esta dinámica la problemática migratoria que se presenta en Europa en la actualidad y que según han reflexionado algunos analistas, las razones y los errores de las políticas desarrolladas por el continente en los últimos veinticinco años, condujeron a la actual crisis de inmigración (Petrella, 2016; Mármora, 2016), la cual en algunos aspectos también afecta directamente a nuestro sub continente sudamericano. Según Ricardo Petrella las migraciones europeas en el período mencionado anteriormente mostraron a grandes rasgos tres procesos: el primero tuvo que ver con el fracaso de la integración política europea, que no pudo definir y practicar una única política migratoria¹⁴. El segundo, es el fracaso de las sociedades del Mediterráneo,

¹⁴ En la UE la cuestión migratoria ha sido abordada teniendo en cuenta varios aspectos: la política exterior comunitaria, la variable económica y la política de cooperación para el desarrollo con terceros Estados. A partir de Maastrich la cuestión migratoria se incorpora en el tercer pilar de la UE relativo a los asuntos de justicia e interior (Abad, 2007). De esta manera el tema se encuadra en el marco de la Unión, haciéndose hincapié en la necesidad de una gestión más eficiente de los flujos migratorios. Lo que derivó en una política de “control de fronteras” externas de la Unión Europea (UE) y no en una política que contemple la migración de forma integral (Bogado, 2012). Para simplificar, en una nota realizada a la comisaria de Interior de la UE en 2011, Cecilia Malmström, sobre la situación migratoria de Italia en Lampedusa, afirmó que: “es evidente que la UE necesita una política común sólida de asilo y migración” y admitió que a fin de “preservar la estabilidad de la zona Schengen, quizá sea necesario contemplar la reintroducción temporal

que tuvo como resultado la muerte de más de cuarenta mil personas que intentaron atravesar el Mar en busca de una “nueva vida”¹⁵. Esto denota el fracaso de los europeos y los Estados árabes del sur del Mediterráneo que en todos estos años no pudieron elaborar una política común migratoria. Se repite una vez más la problemática de todos los corredores migratorios a nivel internacional, donde se percibe una ausencia de política migratoria conjunta entre los países expulsores y receptores (Petrella, 2016) y por ende, se continúan violando derechos humanos fundamentales. Si bien esta realidad no se vive de igual manera en la región del Mercosur, se debería tomar nota para evitar el avance hacia una política migratoria de este tipo.

El tercero –según el autor- es el fracaso de los países colonizadores y colonizados sobre cómo organizar el Medio Oriente y cómo tener relaciones entre los tres continentes: Europa, Asia y África.

“Esta situación ha denotado la incapacidad de los dirigentes para tener audacia y no encerrarse en la lógica de la crisis del mundo árabe, en la crisis de Europa, la crisis entre las religiones, la del mundo musulmán, y finalmente la crisis de la incapacidad del mundo rico y desarrollado del Norte para contribuir a crear las condiciones para que todo el mundo pueda trabajar y vivir en su país. Para que al mismo tiempo, las migraciones sean únicamente procesos decididos libremente por propia voluntad...” (Petrella, 2016).

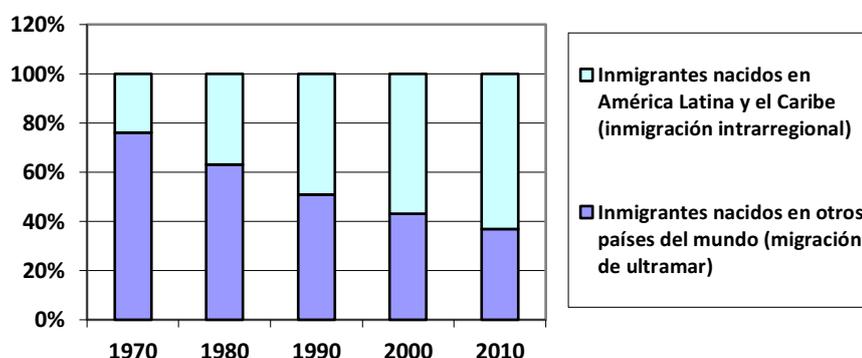
La explicación de la situación europea merecería un trabajo de investigación puntual que no corresponde abordar ahora, pero sí resulta fundamental a los efectos de nuestra tesis analizar los efectos colaterales que ha tenido en nuestro propio proceso migratorio sudamericano la situación reciente de Europa, que registra la mayor cantidad de migrantes irregulares de la historia de la humanidad y que representa el gran fracaso de las políticas de migraciones securitistas que se han aplicado (Mármora, 2016). En este sentido podemos afirmar que en algunos países de Sudamérica hubo una retracción de las emigraciones hacia Europa, con una consecuente redistribución de las migraciones en la región, a lo que se le han sumado situaciones de retorno de migrantes de Europa hacia sus países de origen, producto por un lado, de las políticas migratorias restrictivas aplicadas por varios Estados desarrollados y por otro, debido a políticas migratorias más “aperturistas” que desarrollaron algunos países del subcontinente sudamericano.

de controles limitados de las fronteras interiores en circunstancias muy excepcionales, como la existencia de una presión inesperada sobre una parte de la frontera exterior (nota de prensa de la UE: “La Comisión propone una mejor gestión de la emigración a la UE”, Rapid, 04/05/2011).

¹⁵ El comillado es propio.

Según Naciones Unidas, en el 2013 en América Latina y el Caribe se registraron más de ocho millones de inmigrantes y más de 37 millones de emigrantes. De los cuales 25 millones se dirigieron a Estados Unidos, 5,4 millones a países de la región y 4,5 a Europa (Sassone y otro, 2014). La tendencia desde 1970 es al crecimiento y preponderancia del peso de los inmigrantes intrarregionales, que han pasado del 24% del total de los migrantes en 1970 al 63% en 2010 (ver gráfico siguiente) (Martínez Pizarro y Orrego, 2016, citado en CEPAL, 2019). Son varios los autores que hablan de reacomodamientos de las direcciones de las migraciones internacionales de los latinoamericanos, producto de las políticas restrictivas aplicadas por la UE y Estados Unidos, así como también de las consecuencias de los procesos globalizadores que entre otros aspectos positivos han favorecido la diversificación de los destinos, así como también los traslados, la conformación de redes y las comunicaciones. Por otro lado, los procesos de regionalización en América Latina (Mercosur y Comunidad Andina de Naciones), han mejorado también la circulación de las personas y facilitado las residencias¹⁶. Igualmente, y a pesar de estas transformaciones, la mayor parte de los migrantes de América Latina y el Caribe residen fuera de las regiones en que nacieron (OIM, 2019).

Gráfico 1: Población inmigrante en América Latina según procedencia (1970-2010)



Fuente: elaboración propia en base a datos del proyecto IMILA del CELADE y División de Población de las Naciones Unidas. (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014, citado en Martínez Pizarro y Orrego, 2016).

En América del Sur los movimientos se presentaron de la siguiente manera: según las estadísticas de la ONU, en 2013 había 5.225.144 de inmigrantes, en su mayoría provenientes de otros países de la misma región. Esta también ha sido una tendencia y un

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio Demográfico, 2018* (LC/PUB.2018/25-P), Santiago, 2019.

patrón migratorio histórico en la región (CEPAL, 2018). En el caso de los destinos, los más elegidos han sido Argentina, Brasil y Chile¹⁷ (ONU, DESA, 2013). En este sentido, se percibe una tendencia en aumento de nacionales de Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Perú que migraron hacia la región sudamericana, en detrimento de la migración hacia los países de Europa Meridional (Sassone y otro, 2014), aunque Chile, República Dominicana y Panamá se presentan como países que han aumentado su porcentaje de migrantes recientes en el total de la población (CEPAL, 2019).

Es importante mencionar los cambios que han experimentado los flujos migratorios a lo largo de la historia en nuestra región. América Latina se ha transformado de una zona de inmigración a una de emigración. En las últimas cinco décadas en América Latina hubieron algunas modificaciones, en tanto hasta los años 70 el 76 % de los inmigrantes provenían de ultramar (Europa y Asia), para el año 2010 ese porcentaje se redujo al 37 % y afectó a todos los países. La mayoría de la migración está compuesta en la actualidad por flujos provenientes de la misma región y concentrados desde la década del ochenta, en las grandes ciudades y metrópolis. Mencionamos como principales países receptores en cuanto a cantidad a Argentina y Costa Rica. Como dato novedoso, en la subregión se han intensificado los movimientos migratorios de venezolanos, de los cuales actúan como receptores varios países, destinos tradicionales y nuevos: siendo uno de los flujos de mayor crecimiento en toda la región desde hace ya varios años (Martínez Pizarro y Orrego, 2016, citado en CEPAL, 2019).

Los flujos extracontinentales registrados en la actualidad provienen a la región de algunos países de Europa (motivados por la crisis de 2008), de países africanos (Senegal, Ghana o Nigeria) y de Asia (fundamentalmente de China), aunque es necesario destacar que cuantitativamente se trata de flujos reducidos.

En resumen, a partir de los últimos años de la década del 90 y primeros años del 2000 la dinámica de la región experimentó algunas modificaciones en los patrones migratorios. Hubo: (a) un agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); (b) moderada intensidad de la migración intrarregional, manteniendo un predominio de la

¹⁷ El censo de Chile de 2017 es uno de los últimos censos de la década de 2010 del que se dispuso de información al elaborar este documento. En 2017 se censaron en Chile poco más de 746.000 personas nacidas en el exterior (alrededor del 5 % de la población total). De estas, nacieron en Haití poco más de 57.000, de las cuales casi el 99% llegó a Chile después de 2009 y el 73% entre 2016 y abril de 2017 (momento del censo). Respecto a los nacidos en la República Bolivariana de Venezuela, se censaron casi 80.000 personas, de las cuales el 93% llegó a Chile después de 2009 y el 71% entre 2016 y abril de 2017 (CEPAL, 2019).

migración femenina; (c) emigración continua hacia países desarrollados (Estados Unidos concentra las tres cuartas partes de la migración y Japón y España surgen como los destinos más dinámicos) (Martínez Pizarro, 2003), aunque esta emigración se vio sustancialmente reducida a partir de los hechos que dieron lugar a la crisis financiera de los principales países desarrollados a partir de 2007. Sin embargo –y a pesar de la crisis– algunos países de Europa y Estados Unidos continuaron siendo los más elegidos por los migrantes latinoamericanos. (d) Por último, surgimiento de flujos nuevos extracontinentales hacia la región latinoamericana (asiáticos y nuevos flujos europeos).

Otro problema a destacar, es que la temática de las migraciones internacionales ha sido abordadas bajo un esquema bilateral y con una óptica nacional, privilegiando la seguridad interna, el orden público y nacional. En cambio en un proceso de integración la cuestión se torna aún más compleja pues se vinculan varios temas: políticas migratorias comunes, flujos migratorios, circulación de personas, cuestiones referentes al tránsito vecinal, derechos humanos, integración de los migrantes y políticas laborales, entre otros (Novick 2005), que requieren necesariamente articulación de políticas que exceden el orden bilateral y nacional.

A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzaron a gestarse los procesos de regionalización, los cuales fueron acompañados por formaciones sociales regionales con características variadas según las regiones en las cuales se fueron conformando. Este fenómeno no forma un “súper Estado”, por el contrario, forma unidades administrativas regionales las cuales –como se pensó en un principio– podrían llegar a sustituir al Estado nación (Druker, 1994), cosa que en la práctica no ocurrió (ni siquiera con la Unión Europea), sino que las funciones del Estado se fueron alternando con las de las entidades regionales.

Sin embargo, en el transcurso de las últimas décadas del siglo XX, se ha visto cómo la unidad política Estado, interactúa con otras estructuras de poder económico y con las tendencias sociales, incluidas las de la cultura, dentro de la sociedad mundial. Y se ha alegado –como argumento en favor de la globalización– que los cambios en el comercio, las finanzas, las comunicaciones, los medios de comunicación mundiales, han hecho que el Estado haya perdido su poder de gestionar sus propias sociedades (Halliday, 2006). En este sentido se podría decir que en algunos aspectos vinculados a los movimientos de personas los Estados también han perdido poder de gestión (o desarticulación parcial como afirma Sassen, 2007), el cual ha sido cooptado por ejemplo por organizaciones de

crimen internacional organizado dedicadas al tráfico de personas, o en casos de migraciones masivas, que impactan negativamente en la “subjetividad” internacional del Estado, quien reclama acciones de cooperación a la sociedad internacional.

Como contrapartida de lo analizado en el párrafo anterior, podemos afirmar que en los procesos de integración regional el Estado va ganando y perdiendo poder de gestión simultáneamente en los diferentes temas de la agenda común. Esto dependerá de varios factores: del modelo de integración seguido, de las alianzas políticas que se generen y del sistema de instituciones del bloque, entre otros. Como es sabido, se han desarrollado diversas concepciones de la integración que analizaremos más adelante. Pero es pertinente mencionar que los procesos de integración regional no se agotan en la variable económica, por el contrario, la integración está orientada a la regulación de distintos aspectos de la vida de la región. Los procesos de integración no tienen como fin último u objetivo primordial, el aspecto puramente económico. Aún aquellos que se constituyen como meras alianzas o estrategias económicas tienen un fin y objetivo más elevado.

En virtud de esta afirmación traemos a colación lo manifestado por el Relator Especial de los Migrantes de la ONU, quien analizó en su Informe sobre los efectos de los acuerdos comerciales en los derechos humanos de los migrantes, lo siguiente:

“los acuerdos comerciales pueden ser eficaces para la elaboración de sistemas sólidos de vigilancia y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales de modo que se reduzcan los costos económicos y sociales asociados a la migración y se facilite la integración de los migrantes en el país de destino. (...) Los acuerdos comerciales también han mejorado la transferibilidad de la seguridad social y otros derechos adquiridos, han promovido el reconocimiento mutuo de los diplomas, cualificaciones y competencias, han apoyado la educación y formación de los migrantes y han reducido los costos de transferencia de las remesas”.

Y sobre esto destacó como muy positivo que el Mercosur garantice a los migrantes los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que tienen los nacionales del país de destino, en particular el derecho a trabajar y a realizar cualquier actividad lícita¹⁸.

En definitiva, los procesos de integración presuponen una voluntad política, decidida y declarada, elemento éste que es “la fuerza automotriz de una serie de acciones que en

¹⁸ Consejo de Derechos Humanos, 32º período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes acerca de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en los derechos humanos de los migrantes, 4/5/2016, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/22/PDF/G1609122.pdf?OpenElement>. El relator especial que ocupaba el cargo en 2016 era: François Crépeau (de Canadá). Fecha de consulta: 18/9/2018.

forma más o menos simultánea convergen hacia el objetivo de constituir una comunidad a partir de entidades separadas” (Lanús, 1972). Así suele afirmarse que la expresión “integración” es utilizada para referirse al agrupamiento voluntario de varios países soberanos, situados, normalmente en una misma región o continente. Este fenómeno de la integración no comprende únicamente lo económico, sino también lo político, lo jurídico y lo social, situando dentro de ésta última esfera a las migraciones regionales.

En síntesis, la migración sigue siendo uno de los fenómenos de mundialización más importante en la actualidad, a pesar de las restricciones impuestas por los propios Estados y regiones (quienes paradójicamente en tiempos pasados “usaron” y promovieron a las migraciones como ejes de sus políticas demográficas y de poblamiento –tal es el caso de Estados Unidos o Canadá-, o aquellos que se valieron de ellas para “descomprimir” conflictos internos –caso de países europeos post conflictos bélicos mundiales-). Estos cambios en los patrones migratorios parecerían ser producto del inicio de un nuevo proceso de “desglobalización” (cíclico) que surge de los principales centros de poder internacional. En este proceso se estaría produciendo –entre otros factores- una vuelta a la revalorización del poder soberano del Estado, todo lo contrario a lo que analizáramos en páginas anteriores sobre el debilitamiento del Estado nación. Aunque no podemos desconocer el principio de soberanía que rige en el Derecho Internacional Público, al cual los Estados apelan para definir (y justificar muchas veces) las políticas migratorias nacionales, es decir decidir quién entra y en qué condiciones. Claro está que estas políticas no pueden contravenir los acuerdos y compromisos internacionales y regionales adquiridos en materia de derechos de las personas, independiente de su condición de clase, género, racial, étnica y de lugar de nacimiento (Stefoni, 2017¹⁹).

A pesar de ello, este fenómeno de mundialización en las migraciones es reconocido por la mayor diversificación de destinos de los migrantes, por una leve ampliación cuantitativa de los flujos migratorios a nivel internacional y regional y por el surgimiento de nuevas categorías de relaciones que han facilitado la libre movilidad y la mayor protección de derechos humanos, entre las que mencionamos a la integración regional y como consecuencia a la posibilidad de mayor “construcción comunitaria”. Podríamos

¹⁹ El texto de referencia fue elaborado para la Reunión regional latinoamericana y caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (agosto 2017), disponible en: https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/eclac_america_del_sur_resumen_ejecutivo.pdf, consultada el 1/6/2019.

afirmar entonces que la cuestión migratoria es de carácter global, pues todos los Estados y regiones están afectados de alguna manera u otra por el fenómeno. Los flujos migratorios en la actualidad se han convertido en un factor estructural de nuestras sociedades y ya no pertenecen a la periferia, sino al núcleo mismo de la política (De Lucas, 2004).

CAPÍTULO I: Aspectos metodológicos

El diseño de investigación que seguimos en la presente tesis, se basa en tres ejes analíticos. En el primero, se aborda el tema migratorio desde una visión jurídico–descriptiva, que intenta explicar e interpretar el fenómeno de las migraciones en el ámbito internacional, regional y nacional a través del análisis de las normas, declaraciones, informes y políticas en los tres niveles descriptos. El segundo eje está basado en el método inductivo–deductivo–explicativo, a partir del cual se analiza y observa el tema migratorio utilizando distintos enfoques teóricos provistos por la disciplina de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el fin de estudiar la cuestión migratoria en el Mercosur, con una perspectiva regional y de derechos humanos (énfasis en la política migratoria). El último eje de análisis, es social-cultural–antropológico y analiza el fenómeno teniendo en cuenta la protección de sus derechos humanos, su inserción dentro del núcleo social de los países de acogida (aimilación/integración o inserción social) y su eventual movilidad dentro de la región y los derechos que lo asisten. Este último eje tiene como objetivo completar el enfoque holístico del fenómeno migratorio y avanzar en la exploración de la “ciudadanía comunitaria” como un criterio nuevo a evaluar dentro de los modelos de integración del migrante en nuestra región.

1. Algunos paradigmas teóricos sobre los modelos de integración/inserción de los migrantes

Para profundizar en el tercer eje descripto y encuadrar el caso específico del Mercosur, partimos del análisis de algunos paradigmas teóricos sobre los modelos de integración (o inserción social) de los inmigrantes en las sociedades receptoras. En primer lugar mencionamos (1) la asimilación, la cual se trata de un proceso de adecuación del inmigrante a la sociedad receptora, que requiere que éste adquiera la cultura, costumbres y modos de vida de la comunidad de acogida, dejando a un lado los suyos propios (a través de acciones unilaterales del migrante). A partir de este comportamiento la sociedad de adopción reconocerá al migrante como uno de los suyos, produciéndose así la plena integración del mismo (Retortillo Osuna y otros, 2006). La asimilación implica que el inmigrante asume las modalidades de consumo de la sociedad receptora en su totalidad, pero no influye en su producción, simplemente acepta (Mármora, 1997). Este modelo fue adoptado en general por los países de inmigración a fines del siglo XIX y XX como parte

de la construcción de la nación nueva, de manera tal que los inmigrantes se asimilaron a la cultura de los colonos preexistentes (Mármora, 2017). La ideología asimilacionista se fundamenta en los siguientes elementos (Malgesini, Giménez, 2000, citado en Retortillo Osuna y otros, 2006): en la homogeneidad cultural de la sociedad receptora o dominante (o al menos así es percibida por sus miembros); la carga de la adaptación recae sobre los migrantes; si el individuo adopta plenamente la lengua, costumbres, vestimenta, religión, etc., del grupo receptor, automáticamente desaparecerán los prejuicios y conductas discriminatorias que pudieran surgir hacia él por el hecho de ser diferente.

Cabe destacar que la teoría asimilacionista ha sido fuertemente criticada y en el caso de nuestra región no ha sido aplicada ni seguido como paradigma de modelo de integración de los migrantes. Esto ha sido así tanto en Sudamérica –como región- y en los países del Mercosur en forma individual. Lo que se propuso a nivel regional –desde el inicio de las *Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones* en el año 2000²⁰, fue el concepto de “desarrollo humano” de la población de los países, lo cual implica el respeto y vigencia de los derechos humanos de los migrantes y reconoce el aporte de los mismos en el ámbito cultural, social, intelectual y económico de los países receptores. Este concepto refiere además a la posibilidad de realización plena de las personas migrantes para alcanzar el desarrollo integral (económico, social, cultural y político) e integrado regionalmente. Asimismo en las Conferencias Sudamericanas se ha trabajado en la inclusión del migrante como un desafío para profundizar el proceso de integración de la región (concepto que se ha replicado en instrumentos jurídicos y políticas públicas en distintos países y procesos de integración sub regionales). En este sentido, “la libre movilidad de las personas constituye una condición y un refuerzo del proceso de integración asumido por la región”²¹.

Por otro lado citamos al modelo del (2) multiculturalismo, que supone la diversidad cultural y su postulado básico es la no discriminación por razones de etnia o cultura, el reconocimiento de la diferencia cultural, así como el derecho que tienen los inmigrantes a ella y surge como reacción a la uniformización cultural a la que tiende el proceso de globalización. Se trata de una filosofía antiasimilacionista y está basada en el concepto de “tolerancia” hacia otras comunidades etnoculturales existentes en el seno de la

²⁰ El tema de las Conferencias Sudamericanas de Migraciones, como Proceso Consultivo Regional sobre Migraciones, se abordará más adelante.

²¹ Organización Internacional para las Migraciones-OIM (2016), *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones 2000-2015*, Buenos Aires, Argentina.

sociedad, de identidad y resguardo de los valores culturales (Retortillo Osuna y otros, 2006). El concepto de multiculturalismo fue utilizado en varias declaraciones e instrumentos internacionales para reflejar la idea del “respeto” por la pluralidad y fundamento moral contra la discriminación racial. Por ejemplo en la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), se reafirmó lo siguiente:

“la gran importancia que atribuimos a los valores de solidaridad, respeto, tolerancia y multiculturalismo, que constituyen el fundamento moral y la inspiración de nuestra lucha mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Afirmamos asimismo que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana rica en su diversidad. Han contribuido al progreso de las civilizaciones y las culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad. La preservación y el fomento de la tolerancia, el pluralismo y el respeto de la diversidad pueden producir sociedades más abiertas²².”

Las críticas hacia el modelo del multiculturalismo tiene que ver con el peligro que puede llevar a la segmentación de la sociedad en compartimentos estancos, con la formación de guetos difícilmente permeables, a partir de los cuales se generan diferencias económicas y de poder entre unas comunidades y otras (Retortillo Osuna y otros, 2006). En este sentido, es posible analizar que en determinadas sociedades se han ido conformando pequeños guetos, integrados con segundas y terceras generaciones de migrantes, algunos de los cuales, aun siendo nacionales del Estado donde residen, se sienten desintegrados y “extranjeros”. Varios autores se han manifestado sobre este fenómeno: Giovanni Sartori (2001, citado en Retortillo Osuna y otros, 2006) lo califica de la siguiente manera: «el multiculturalismo lleva a Bosnia y a la balcanización»...o “el multiculturalismo es una configuración histórica del pluralismo, que registra la existencia de una multiplicidad de culturas” (Sartori, 2001); Mikel Azurmendi lo define como: “racismo encubierto” (en Retortillo Osuna y otros, 2006), o Mármora que lo identifica como una multiplicación de culturas incomunicadas o con el “comunitarismo radical multiculturalista” que subordina los derechos individuales a los étnicos con una lógica que podría ser la base del apartheid (Mármora, 2017).

En la lógica de estos dos modelos descriptos se han analizado varios ejemplos en las principales sociedades receptoras de Occidente. Comparando casuísticas consideramos

²² En la misma Declaración de Durban (2001) los Estados expresaron lo siguiente: “reconocemos que la migración interregional e intrarregional, en particular del Sur al Norte, ha aumentado como consecuencia de la globalización y subrayamos que las políticas relativas a la migración no deben basarse en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; orígenes, causas, formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas”.

los siguientes modelos: a) El *crisol estadounidense*, cabe destacar que Estados Unidos ha sido y es el principal país receptor de flujos de migrantes del mundo. En 1920, la mitad de la población que residía en las ciudades norteamericanas había nacido fuera del país (fundamentalmente en países europeos) o ya pertenecía a la segunda generación de inmigrantes (Retortillo Osuna y otros, 2006). Según el informe de Naciones Unidas (ONU DESA, 2013), en 2013 residían en Estados Unidos 46 millones de migrantes, lo cual representaba alrededor del 14 % de la población total del país (1 de cada 5 migrantes vivía en Estados Unidos en ese año). Sin contar que para 2012 los niños nacidos en Estados Unidos de padres migrantes representaban el 12 % de la población total, con lo cual un cuarto de la población residente en el país era primera generación o segunda generación de migrantes (Duncan y Trejo, 2015). Esta realidad debe ser analizada a la luz de las primeras teorías sobre la asimilación de los inmigrantes que fueron propuestas en 1921 por Robert Park y William Isaac Thomas (miembros de la Escuela de Chicago). Estos autores establecían que en el proceso de integración los inmigrantes “adquieren la memoria, los sentimientos y las actitudes del otro, y compartiendo su experiencia y su historia, se integran en una vida cultural común” (Coulon, 1992, citado en Retortillo Osuna y otros, 2006) y que con el tiempo, los nuevos inmigrantes acabarían asimilándose a la sociedad norteamericana, en la que se lograría un perfecto equilibrio (o también denominado *melting pot*, haciendo referencia a “puré cultural”). Esta teoría posteriormente fue retomada y profundizada por el sociólogo norteamericano Milton Gordon, quien definió tres etapas en la asimilación: la *aculturación*, mediante la cual los inmigrantes adoptan todos los patrones culturales de los autóctonos, quienes apenas los perciben; la *asimilación estructural*, en la cual los migrantes entablan relaciones con la sociedad mayoritaria (esta etapa es condición imprescindible para que se produzca el paso a la tercera fase) y por último la formación de una *identidad común*, en esta etapa tanto los migrantes como la sociedad mayoritaria perciben una identidad y un destino común, surge la idea del “anglo-conformity” y de los valores norteamericanos (Gordon, 1964, citado en Retortillo Osuna y otros, 2006).

Sin embargo, este modelo, que Gordon llamó “anglo-conformity”, es decir, una mezcla con la sociedad americana no sólo a través de las interrelaciones étnicas sino también mediante la asunción de los valores norteamericanos, es el que había inspirado las políticas migratorias norteamericanas durante la primera mitad del siglo XX, a la vez que fue generando el desarrollo de determinadas políticas públicas migratorias que

promovió el ingreso de personas de determinadas nacionalidades (se privilegiaban las nacionalidades europeas y protestantes) (Retortillo Osuna, y otros, 2006). El problema radica en que este modelo descripto ya no logró explicar la conformación de la *identidad común* en relación a la integración de los nuevos flujos migratorios de fines del siglo XX y del siglo XXI, que no eran de nacionalidades europeas, sino latinoamericanas, asiáticas, africanas y de Medio Oriente. En este sentido, varios estudios afirmaron que los flujos de las últimas décadas que ingresaron a Estados Unidos y sus descendientes han tenido menos éxito en el mercado laboral y más dificultades para la integración (Borjas, 1999, Card, 2005 citados en Duncan y otro, 2015). En la misma sintonía Lubotsky (2007) concluyó que las ganancias de los migrantes hispanos (fundamentalmente mexicanos), fueron considerablemente menores que las de los migrantes de otras nacionalidades. La situación se agrava aún más si el “status legal” del migrante es de indocumentación, ya que estudios posteriores han demostrado que la “legalización” eleva el salario entre un 5 y un 10 %. En este sentido Passel y Cohn (2011) estimaron que los indocumentados llegaron a representar el 28 % del total de la población extranjera que vivía en Estados Unidos en 2010, impactando negativamente en la integración/asimilación de los migrantes y sus descendientes (citado en Duncan y otro, 2015). Definitivamente este modelo ha resultado un fracaso para la integración de las nuevas corrientes migratorias que se han dirigido a Estados Unidos.

b) *Asimilacionismo francés*. Tuvo sus orígenes en el modelo de la República el cual implica la adopción de la lengua y cultura francesa, así como la conformidad, respeto y práctica de los valores republicanos y la participación en instituciones y espacios sociales. Esta filosofía surgió del consenso de entidades políticas, judiciales y educativas, entre otras, lo cual tuvo gran repercusión y publicidad hacia el interior de la sociedad. De manera tal que la cultura de los migrantes se ve subsumida ante los nuevos valores republicanos que deben adquirir los migrantes, abandonando los propios. También en este modelo se han percibido situaciones sistemáticas de xenofobia hacia las segundas y terceras generaciones de migrantes, quienes como mencionamos anteriormente son franceses pero se sienten segregados de la sociedad (un ejemplo de ello fueron los hechos de violencia ocurridos en las afueras de París en el año 2005) (Retortillo Osuna y otros, 2006) y que se podría considerar también como una expresión de exofobia de migrantes que no lo son pero que se sienten segregados. Este modelo también presenta fallas.

c) *El caso de Alemania*: este país tuvo históricamente una política “distante” con respecto al desarrollo de programas tendientes a la integración del migrante a la sociedad, sin perjuicio de que en el año 2015 en el país se registraba una población migrante que superaba los 10 millones de personas. La figura preponderante era la del trabajador migrante, quien –en teoría- permanecía en el país por un tiempo y para quien por lo tanto no era necesario generar políticas de integración permanentes. Sin embargo esta realidad fue cambiando y el país no solo se convirtió a lo largo de las décadas en receptor de migrantes, sino también de grandes números de refugiados. En este sentido, las políticas diseñadas históricamente hicieron diferencias entre los distintos grupos étnicos, al punto de que generaron con el tiempo un proceso de “guetización” de determinadas comunidades, como por ejemplo los migrantes turcos. Las políticas han pendulado entre la asimilación y el multiculturalismo y están siendo revisadas desde hace varios años (Retortillo Osuna y otros, 2006; De Lucas, 2004). La crisis de los refugiados sirios en Europa también ha planteado la necesidad de una revisión de la política migratoria del país.

d) *El caso de China*. A los efectos de poder identificar otros modelos de inserción/integración de los migrantes analizaremos brevemente el modelo migratorio desarrollado por la República Popular China para interpretar un ejemplo de política migratoria de un país oriental y que ha tenido algunas diferencias con el resto de los modelos aquí presentados. Cabe destacar que China ha sido un país con alta tradición emigratoria, dirigida principalmente hacia la región Asia Pacífico, lo que contribuyó a que toda la región sea definida como de gran movilidad intrarregional y con sus características propias, fruto también de una historia milenaria. Sin embargo, es necesario destacar que la política migratoria de China contemporánea pasó por varias etapas que han ido variando desde una política de restricción emigratoria o también denominada de “retención forzosa”, hasta una política de mayor flexibilización migratoria. La primera etapa de la política fue inaugurada con el establecimiento de la República Popular en 1949, como parte de una herramienta clave para el desarrollo de un proyecto nacional con proyección internacional (Mármora, 1997) y en la que hubieron controles fronterizos. Situación que también se explicó, en parte, por el hecho histórico conocido como el “mito de la humillación nacional” al cual fue sometido el país durante más de un siglo y que fue generando cierta desconfianza hacia el extranjero (o xenofobia).

La política descrita perduró durante varias décadas y se fue modificando a partir del establecimiento de las reformas económicas, políticas y sociales que el gobierno de China comenzó a aplicar a partir de 1978 (con el gobierno de Deng Xiaoping), las cuales fueron flexibilizando aquellas restricciones²³. Esta flexibilización también tuvo como objetivo descomprimir situaciones de sobrepoblación o desempleo en algunas regiones del país, al permitir las emigraciones sobre todo de quienes tuvieran familiares en otros países o regiones (Bogado Bordazar, 2016). Ahora bien, es necesario considerar en este abordaje el sistema de registro de residencia permanente interno que existe en China denominado *hukou* porque también afecta a las migraciones. El *hukou*, fue introducido en 1958 con el fin de controlar la movilidad interna de la población china y diferenciar los servicios del Estado en función de la zona de residencia de cada persona. Se distingue el *hukou* agrícola del no agrícola y con el tiempo se ha ido transmitiendo de generación en generación, debiendo registrarse el lugar de residencia al nacer. Tener un *hukou* no rural siempre ha dado un derecho automático a una serie de servicios estatales mejores, como el derecho al trabajo, la educación, la salud y una serie de prestaciones sociales, sin importar el lugar real de residencia. Por el contrario, los que tienen un *hukou* rural siempre han tenido derecho a una cantidad menor de servicios, teniendo en cuenta el hecho de que el trabajador rural tiene una mayor autosuficiencia, porque el Estado le ha proporcionado oportunamente una porción de tierra para trabajar. En algún sentido este sistema de certificación de residencia fue creando una estratificación social en China y cierta diferenciación en el acceso a los servicios de educación y salud, incluida la planificación familiar, presentándose en cierta forma una situación de discriminación hacia los ciudadanos chinos en movimiento dentro de las propias fronteras nacionales, especialmente de zonas rurales a las zonas costeras urbanas donde el desarrollo económico ha sido superior. Se ha hablado en este sentido de “murallas invisibles” o de un “apartheid campo-ciudad” en China. En la actualidad esta situación está siendo revisada por las autoridades chinas, ya que como veremos enseguida el alto crecimiento urbano revela que el sistema de control y registro de residencia no está siendo muy efectivo y por el contrario está generando situaciones jurídicas de ilegalidad y desprotección. Cabe mencionar que una persona puede solicitar la modificación de su

²³ Solo a modo de ejemplo, en el año 1982, 29 ciudades en China abrieron sus puertas a extranjeros (fundamentalmente ciudades costeras). Hasta la fecha, se han abierto ciudades en 31 provincias, regiones autónomas y municipios. De acuerdo con la Ley de Administración de Entrada y Salida de la República Popular de China, los extranjeros que tienen visas o permisos de residencia válidos pueden viajar a estas áreas sin solicitar documentos de viaje.

hukou, lo cual requiere la realización de un trámite que puede variar en complejidad de región en región y según se trate de un cambio de residencia temporal o permanente (Staiano, 2014). Este sistema de residencia permanente de la población china generó también ciertas restricciones en referencia a los migrantes y a sus posibilidades de movilidad e integración/inserción en la sociedad.

Sin embargo, el auge económico, los cambios sociales y el proceso de globalización que también tuvo sus efectos en China (a partir de la década de los 80), fueron algunas de las claves que marcaron el cambio de política migratoria de la restricción hacia una política de mayor apertura. La nueva política ha respondido también a la reacción provocada por la presión migratoria interna (mayores demandas laborales) y a las mejores ofertas laborales surgidas en otros mercados (de la región y del mundo). Por otro lado, los mismos factores mencionados arriba, fueron claves a la hora de explicar el aumento de los flujos inmigratorios hacia China. Y en este sentido, el discurso oficial sobre las migraciones fue contribuyendo al desarrollo de una política programática, la cual se construyó también valorizando los aportes de las comunidades migrantes que residían fuera del país (“overseas chinese”), ya sea bajo la forma de remesas, de inversiones directas o de retornos físicos a su país natal o de sus antecesores. Igualmente recién en el año 2004 en China se implementó la residencia permanente para extranjeros.

En esta evolución la política migratoria se fue convirtiendo cada vez más en una política con proyección internacional y como característica novedosa, la inmigración que se registró en China en los últimos años fue fundamentalmente mano de obra calificada y ha sido regulada por una legislación que estableció normas nuevas para su ingreso y establecimiento (por ejemplo prevé la visa especial para expertos extranjeros de alto perfil). Según el censo del año 2010 sobre una población de más de 1.300 millones, la proporción de extranjeros alcanzaba el 0,04%, aproximadamente 600.000 personas (principalmente de Corea del Sur, seguidas de los Estados Unidos y luego Japón) (Marcelli, 2014). En la actualidad esa cifra seguramente ha ido en aumento, aunque sigue sin representar un porcentaje significativo en el total de la población.

En el año 2013 la República Popular China cambió las regulaciones con respecto a la entrada, salida, estadía y residencia de extranjeros²⁴. La Ley Administrativa sobre la

²⁴ En 2013 las categorías de visas se ampliaron de 8 a 12. Asimismo, en 2016 se revisaron los reglamentos para la residencia permanente en China y se les otorgó la residencia permanente a 1.576 extranjeros, un aumento del 163% con respecto a 2015. Entre 2001 y 2018, el número de extranjeros que trabajan en China aumentó casi 6 veces (Foreigners in China, 1949-2020, disponible en:

entrada y salida de ciudadanos extranjeros, ha sido acompañada por el Reglamento Administrativo, ambos derogaron las regulaciones anteriores que datan de mediados de la década de 1980 e introdujeron muchas innovaciones. Por un lado, han ampliado las extensiones de visas y residencia para extranjeros, permitiendo también a los que ingresan en categorías de estudiantes poder realizar actividades laborales a tiempo parcial y, por otro lado, han endurecido las sanciones para los extranjeros que ingresan, residen o trabajan ilegalmente en territorio chino, llamados "las tres ilegalidades". El fundamento de la nueva legislación ha sido: regular la entrada y salida de extranjeros, salvaguardar la soberanía, la seguridad y el orden social de la República Popular de China y promover el comercio con países extranjeros y la apertura al mundo exterior (Staiano, 2014). Cabe destacar que la nueva legislación y el reglamento han aumentado los controles sobre los migrantes y han ampliado las facultades de las fuerzas de seguridad pública para investigar en casos de incumplimiento de las normas de referencia, lo cual si bien implica una mayor apertura hacia la inmigración, organización y conocimiento sobre la población extranjera, a priori parecería no ofrecer un modelo de inserción/integración novedoso o muy diferente a los que se han implementado en otros países.

e) En *América del Sur* los modelos de integración han ido variado a lo largo del tiempo y según las distintas sub regiones y países. Por lo cual resulta difícil pensar en un modelo único desarrollado en toda la región. Sin embargo, tanto en el ámbito de las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, en el Mercosur y en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el tratamiento del tema migratorio ha cobrado relevancia en los últimos años, lo cual también contribuye a afirmar que los movimientos migratorios intrarregionales han aumentado en función de esta realidad. De la misma manera el modelo de integración o inserción social de los migrantes en las sociedades receptoras se ha identificado con otros conceptos que difieren de la asimilación y el multiculturalismo (entendido éste como “tolerancia” hacia otras comunidades etnoculturales). Por su parte, el Mercosur en la *Declaración de Santiago Sobre Principios Migratorios*, firmada en la Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior y Estados Asociados en Santiago de Chile (2004), afirmó en sus considerandos dos cuestiones a destacar: (i) “reconoce que la dimensión cultural de la migración es un valioso aporte en la transculturización de los pueblos” y (ii) “reconoce que el importante rol de los trabajadores migrantes es un valioso

<https://news.cgtn.com/event/2020/foreignersinchina1949-2020/index.html?from=groupmessage&isappinstalled=0>.

capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria”.

La perspectiva del desarrollo, de los derechos humanos (con especial énfasis en el derecho humano a migrar) y el reconocimiento del aporte de los migrantes en el ámbito cultural, social, intelectual y económico en el país de destino, han sido los ejes distintivos en la región. Ya no es posible pensar en que no exista interacción mutua entre la sociedad que recibe y los grupos migrantes. La construcción social debe hacerse por parte de todos. En palabras de De Lucas (2004) la inmigración constituye un desafío y una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y del contrato político, para revisar los criterios no ya de acceso, sino sobre todo de pertenencia, y con ello las condiciones de una democracia plural e inclusiva. Esta idea también se ha reflejado en distintas legislaciones nacionales sobre migraciones.

Por lo tanto sería más apropiado pensar para nuestra región en el concepto de “*interculturalismo*”, el cual ha sido analizado como una forma de relación diferente al multiculturalismo, donde la idea de “tolerancia” ha sido cambiada por la de “respeto” entre culturas y su integración mutua (Mármora, 2017). En general no se tiende a la formación de guetos aislados, lo que no quiere decir que los distintos grupos de comunidades migrantes no tiendan a instalarse en determinados espacios geográficos en las sociedades receptoras y a organizarse socialmente²⁵ e incorporando asimismo la idea de solidaridad. O también se podría pensar en el concepto de “*mestizaje cultural*”, que refiere a sociedades en transición en palabras de Laplantine (2002), quien ubicó a las sociedades de América del Sur en esta categoría (citado en Mármora, 2017). Sin embargo, en la actualidad deberíamos asumir que todas las culturas son mestizas (Magris, 1992 citado en García Carrasco, 2004). Desde el origen del término “cultura” se reconoció que la acepción refería a “cultivo”, como proceso intersubjetivo, como trabajo de la especie, de unos con otros, mediante el cual los productos culturales se transforman en bienes de uso, en instrumentos personales y sociales de acción. Por lo tanto dependerá de la “apertura” que las distintas sociedades vayan desarrollando, la forma que tomará el “cruzamiento de culturas” o dicho en otras palabras el mestizaje cultural (García Carrasco, 2004). Para el autor citado, la intersubjetividad tiene dos formas de expresión:

²⁵ Esto ocurre en Argentina por ejemplo donde encontramos comunidades migrantes muy organizadas, que asisten a los compatriotas y a su vez canalizan los reclamos en las diferentes instancias nacionales. Ejemplo: comunidades bolivianas, paraguayas y chinas, entre otras.

“la que se produce dentro de la trama social donde se vive y la que se produce dentro de la trama social a la que se accede cuando se produce una migración a otro grupo cultural. La intersubjetividad cultural tiene una forma de expresión dentro del propio nicho cultural y otra cuando se trata de relación entre sujetos de culturas diferentes. En el primer caso es experiencia de incorporación a la coincidencia cultural y el segundo es experiencia de divergencia cultural. Nos parece obvio que lo primero forme parte de la dinámica vital y lo denominemos formación; como también es habitual que al segundo le atribuyamos el carácter de un contraste para el que empleamos un término casi agresivo: confrontación cultural” (García Carrasco, 2004).

Lo cierto es que en América del Sur durante siglos ha habido una gran interrelación de culturas (“de adentro y de afuera”) que ha sido el reflejo de una historia social dinámica que mezcló en varios momentos varias culturas (“cruzamiento cultural”), dando como resultado la conformación de un núcleo o matriz común pero con algunas características distintivas en las diferentes subregiones identificadas (cono sur y región andina).

Para el caso del Mercosur pensamos en el abordaje de un modelo propio que tomaría como base la propuesta del modelo de la interculturalidad y de la gobernabilidad migratoria de “desarrollo humano para las migraciones”, que considera que los derechos de la persona migrante son el eje de toda la política migratoria, alejada totalmente de las políticas de seguridad (para diferenciarlo del modelo de “securitización”), centradas en el derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia para los migrantes. Si bien esta libertad de movimiento se encuentra relativizada; se considera el derecho incuestionable del migrante a la participación total en términos sociales, culturales (desde el interculturalismo) y políticos (Mármora, 2010).

En referencia a la región sudamericana, merece la atención traer a colación la experiencia de la **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**, donde el tratamiento de la libre circulación de ciudadanos fue abordado desde la década del setenta a nivel regional con el criterio de la nacionalidad. En épocas más recientes podemos destacar la Decisión 545 de 2003 que crea el *Instrumento Andino de Migración Laboral*, que elaboró categorías de trabajadores migrantes y reconociendo –entre otras cuestiones- “el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario. En ningún caso se les sujetará a discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual” (artículo 10). Asimismo, en el año 2008 se decidió abordar el tema con una perspectiva comunitaria integral y para ello se propuso como primera medida reagrupar todos los avances normativos aprobados por el proceso de integración en materia de migraciones intra y

extracomunitaria. En este sentido, los países miembros²⁶ y Chile (como país asociado) impulsaron, durante la realización del Primer Foro Andino de Migraciones (2009), la formulación de un proyecto denominado “Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones” (PADHM). El objetivo principal del PADHM plantea el tratamiento integral de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, impulsando su desarrollo humano como sujetos de derechos y actores sociales y políticos con capacidad de incidir positivamente en su lugar de origen y de destino. Para la elaboración del plan de referencia, los Estados reconocieron algunas pautas: la transversalidad de la cuestión migratoria en el conjunto de temáticas compartidas por los países andinos, la asunción de una serie de principios orientadores comunes y la necesidad de avanzar hacia la convergencia de las políticas migratorias nacionales (Mendoza, 2010). Es importante mencionar, que los países miembros de la CAN, más Chile, tenían en conjunto en el año 2009 –según cifras oficiales- más de 11 millones de ciudadanos migrantes.

Conjuntamente con el PDAHM se propuso desarrollar el *Estatuto Migratorio Andino* con el fin de codificar y profundizar el Derecho Comunitario Andino en materia de circulación y residencia de los ciudadanos, además de potenciar las ventajas de la Ciudadanía Andina en beneficio de los nacionales de los cuatro países de la subregión (tránsito en el espacio comunitario; estadía y viajes de corta duración en otro país de la Comunidad²⁷; residencia de los ciudadanos andinos y de sus familias en el espacio comunitario fuera de su país de origen –que implica tener acceso al trabajo, salud, educación²⁸, asistencia consular en cualquiera de los Estados miembros²⁹, entre otros).

Sin perjuicio de los logros en materia de políticas migratorias intra y extra regionales de la CAN en lo que respecta a derechos humanos, garantías consulares, libre movilidad de trabajadores y el acceso a servicios, la agenda política de la migración sigue en proceso de construcción (Neira Orjuela, 2015). Como dato relevante cabe destacar que en la declaración de la última cumbre de presidentes de 2019 (mayo), se acordó la necesidad

²⁶ Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

²⁷ Decisión 503 del año 2001.

²⁸ Decisión 439/98 (Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina), se cita como ejemplo tener derecho a estudiar en otro país andino sin perder el grado que se cursa (Convenio Andrés Bello).

²⁹ Decisión 548 del año 2003.

de avanzar en la finalización del Estatuto Migratorio Andino³⁰, durante la presidencia pro t mpore de Bolivia.

2. La integraci3n social de los migrantes en la sociedad receptora y su implementaci3n como política pública regional

Para completar el análisis de los diferentes modelos nos basamos en la siguiente definici3n de integraci3n del migrante en la sociedad receptora: “es un proceso pluridimensional e interactivo entre los diversos actores y fuerzas de una sociedad” (Rosoli, 1993). La integraci3n de los migrantes puede desarrollarse en varios niveles: *econ3mico* (que se puede apreciar por ejemplo a través de la situaci3n de los migrantes respecto a las condiciones de trabajo, niveles de desempleo, comparaci3n de ingreso doméstico con respecto al promedio nacional, ubicaci3n de los migrantes en nichos laborales, etc.); *social* (educaci3n³¹, salud, servicios sociales, ocupaci3n de puestos en la administraci3n pública, integraci3n residencial³²); *legal* (desarrollo de normas que contemplen las situaciones especiales); *demográfico* (tasa de natalidad, matrimonios intra o extra comunidad) (Di Tella, 2001) y *político* (que hace referencia a la participaci3n ciudadana en elecciones).

La integraci3n implica un serio compromiso recíproco de intercambiar valores, estilos de vida y culturas. En este proceso se destaca el rol preponderante de la poblaci3n receptora en la integraci3n del migrante, como uno de los ejes de cualquier política pública nacional (Mármora, 1997) y del otro lado el rol del Estado como implementador y gestor de esas políticas. En este sentido se han sistematizado varios tipos de políticas públicas migratorias, siendo las políticas de incorporaci3n/integraci3n/inserci3n de los migrantes las más complejas de implementar, pues se requiere desplegar programas en

³⁰ Declaraci3n Presidencial de Lima: 50 Años de la Comunidad Andina, Lima, Perú, el 26 de mayo de 2019, en el marco de la XIX Consejo Presidencial Andino. Cabe mencionar que la cumbre de presidentes de la CAN no se realizaba desde el año 2011, lo cual revela que todo el proceso de integraci3n sufri3 una suerte de “parálisis” debido fundamentalmente a factores políticos, que afectaron también a la cuesti3n migratoria.

³¹ En el plano de la inserci3n educativa los principales indicadores son el desempeño de los inmigrantes en las escuelas, la opci3n de escuelas y universidades, así como la propensi3n de los inmigrantes a continuar con la educaci3n posterior a la secundaria y más allá en comparaci3n con los nativos del país (OIM y la integraci3n de los migrantes, 2006).

³² En este punto se tiene en cuenta para definir el estándar de integraci3n, el entorno en el cual viven los inmigrantes, el nivel de concentraci3n regional y local (es decir si se concentran en un barrio determinado), así como la naturaleza y calidad de la vivienda y si su estándar de vivienda se encuentra por debajo de, igual a, o más alto que las viviendas promedio estándar de la sociedad de destino (OIM y la integraci3n de los migrantes, 2006).

varios ejes (inserción educacional, sociolaboral, de participación política, etc), cuyos resultados suelen ser –en general- a largo plazo y a veces poco efectivos.

En este sentido coincidimos con Lelio Mármora (1997) que la política de libre circulación migratoria enmarcada en un proceso de integración regional es una política de regulación y facilitación migratoria, de carácter aperturista y conformada por todo el acervo normativo (además de las declaraciones e instrumentos de gestión) que se haya celebrado tanto a nivel nacional como regional. Según el autor mencionado la política de libre circulación cubre las siguientes áreas: *la normativa institucional* (nacionales, bilaterales y multilaterales), *la de regulación de los flujos migratorios*, la de *facilitación de los flujos migratorios* (ambos constituyen las acciones dirigidas a administrar los flujos migratorios) y la de *fortalecimiento institucional*, se refiere a todos los instrumentos necesarios para la ejecución de las acciones (Mármora, 1994; 1997). Se hace evidente entonces que una política de libre circulación en un ámbito regional debe desarrollar como elemento central –entre otros- una política de integración (inclusión) y participación general de toda la población. En este sentido, retomamos las ideas de Mármora (2017) para quien la “inclusión social” surge como herramienta conceptual que permite el análisis de todos los aspectos referidos al reconocimiento de derechos y a la participación activa en las diferentes esferas de la vida social, económica, política y cultural de los migrantes en la sociedad que los acoge.

Ahora bien, para analizar una política pública regional, es necesario primero detenerse en cada uno de los esquemas nacionales sobre la política respectiva (en este caso la migratoria), para determinar luego cuáles son sus objetivos (y cuál fue el modelo jurídico y de integración que fundamentó la política regional). Un tema relevante en el análisis es el de las instituciones regionales que sirven de soporte de esas políticas (Luján, 2008). Por último, el sistema de seguimiento y evaluación de la política elaborada, así como también sobre los resultados en el proceso de integración nos podrán dar un panorama completo sobre el éxito (o no) de la política pública regional.

En esta línea nos plantearemos los siguientes interrogantes: ¿cuál es el diagnóstico de los esquemas nacionales sobre política migratoria de los Estados parte del Mercosur? Y por consiguiente, ¿cuáles son los avances de la política migratoria regional y cuáles son sus objetivos? Para responder a los interrogantes es prudente analizar no sólo las legislaciones sino también las acciones desplegadas por cada Estado en la materia.

Por lo tanto, uno de los primeros aspectos a considerar para conocer la política regional migratoria es el estado de la “armonización” de las legislaciones existentes. Aunque también se requiere la misma consonancia en la práctica de determinadas acciones. A modo de ejemplo se podría mencionar, la informatización de los movimientos en las fronteras, lo cual requerirá “conocer la configuración espacial de la frontera, analizar los sistemas de registro y mantener, a posteriori, la continuidad en la medición del fenómeno” (Sassone, 2004). O se puede citar también –entre otras acciones- la realización de censos nacionales en forma simultánea en los cuatro Estados, lo cual implicará además la utilización de similares herramientas de medición y construcciones estadísticas (por ejemplo en el año 2010 se registró el último censo de población realizado en el Mercosur).

En resumen, en la implementación de una política migratoria regional será necesario contemplar los siguientes principios ordenadores: la integralidad del hecho migratorio; el respeto y consagración de los derechos humanos de los migrantes y sus familias; el ejercicio de una libre movilidad informada y segura; las garantías de acceso a una ciudadanía plena y la coherencia regional y nacional en la aplicación y desarrollo de las políticas regionales (Mendoza Guido, 2010: 5). En el capítulo IV de la presente tesis se analizarán estas cuestiones.

En el contexto de las transformaciones que se han verificado en los flujos migratorios en los últimos años, nos preguntamos si las migraciones intrarregionales en el Mercosur, han seguido el modelo verificable en los flujos migratorios internacionales, esto es: si cumplen la relación existente entre el aumento de los flujos migratorios y la diversificación de destinos por parte de los migrantes, básicamente, desde los países más pobres hacia los más ricos, o hacia aquellos donde las perspectivas económicas y laborales a mediano y largo plazo sean mejores que en el propio país de origen.

Observamos que la celebración de los Acuerdos de Residencia del Mercosur (2002), se constituyeron en una causa y simultáneamente en una consecuencia del incremento de la migración intramercosur. A partir de las transformaciones en los patrones migratorios que explicaremos más adelante, surgieron diferentes herramientas de políticas migratorias que fueron importantes para organizar los flujos, tal es el caso del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (decreto No. 836/2004) que se desarrolló en Argentina o en la sanción de nuevas leyes sobre migraciones (Argentina y Uruguay) o la internalización de tratados vinculados a la temática migratoria, entre otros.

3. Las migraciones y los patrones migratorios

Se hace necesario plantear alguna definición de *patrones migratorios*, los cuales constituyen las diferentes formas que adoptan las migraciones y pueden definirse a partir de múltiples criterios, destacándose: a) *direccionalidad*, ya sea que se trate de emigración o inmigración; b) *tipo de migración*, pueden ser forzadas (tales como refugiados o asilados) o voluntarias³³; c) *territorialidad*, de acuerdo a este criterio, las migraciones pueden ser internas o externas (internacionales o regionales); d) *temporalidad*, la permanencia del migrante en el país receptor puede ser transitoria, por tiempo previamente determinado, o permanente. En este punto es necesario analizar también la situación del migrante con respecto a la legislación vigente en el país de acogida, es decir si tiene documentación emitida por el organismo respectivo que normalice su situación migratoria (Mármora, 1997; Di Tella, 2001). En el caso del proceso de integración regional se analiza también la legislación regional y cómo ha sido el proceso de internalización en cada uno de los países, teniendo en cuenta en el caso del Mercosur que las normas regionales –en su mayoría- tienen que ser aprobadas legislativamente por cada Estado parte. Se tienen en cuenta las distintas categorías creadas regionalmente y promovidas a través de las políticas migratorias; e) *composición de las migraciones*, en este punto se distinguen variables tales como: el nivel social de los que emigran, la calificación (variable ligada a la capacitación del migrante laboral o económico, definiendo la categoría de mano de obra calificada y no calificada), su composición política y su origen (Mármora, 1997). En coincidencia con el análisis del autor mencionado, es muy importante tener en cuenta este último criterio para definir las políticas migratorias, ya que muchas veces las diferentes características de los migrantes

³³ En relación a los tipos de migraciones si bien históricamente se ha realizado una diferenciación entre migraciones forzadas y voluntarias, coincidimos con los autores que han afirmado que tal diferenciación puede ser errónea y se hace necesario revertirla. Si partimos por ejemplo de la premisa de la existencia de condiciones de pobreza extrema en el país de origen de la migración, de situaciones de inseguridad también extremas (violencia generalizada) o de condiciones ambientales adversas (desastres naturales), o la vulneración de derechos consagrados, que impiden la satisfacción de las condiciones mínimas para el desarrollo humano (o la sobrevivencia), puede ocurrir que los migrantes se encuentren “obligados” a la emigración porque su vida y la de su familia puede correr peligro, sin embargo la migración aún en esas condiciones continúa considerándose como “voluntaria”. Algo similar ocurre con ciertos refugiados que por alguna circunstancia no son considerados como tales de acuerdo a las definiciones internacionales y emigran bajo la calificación de “voluntarios” en tanto podrían recibir protección especial. El problema con las clasificaciones es que cuando se institucionalizan pueden resultar arbitrarias y en alguna medida carente de valor para la protección de los derechos humanos que asisten a los migrantes, independientemente de la categoría en la cual queramos ubicarlos. Lo fundamental para el caso es respetar la perspectiva de los derechos humanos y reconocer que en cualquier caso, todos los migrantes tienen derechos que deben respetarse (Ceriani, Pablo, IV Diplomatura en Migrantes y Refugiados, UBA, 2018, Ceriani, 2016 y De Lucas, 2004).

podrán incidir en la imagen que la sociedad receptora construya del mismo y de esto puede depender el éxito de una política. Por ejemplo, si tomáramos en cuenta el origen de los migrantes, la imagen negativa de una minoría étnica puede llevar a políticas extremas contra ellas, hasta llegar a la expulsión, o algo similar puede ocurrir con los migrantes de determinado origen religioso.

De manera tal que para formular una política migratoria se tiene que definir: (i) las estrategias que son las que les brindan su contexto³⁴; los patrones migratorios sobre los cuales actúan; los objetivos que se persiguen con la política; los programas a través de los cuales se implementan y las acciones que posibilitan su ejecución (Mármora, 1997). En función de la combinación de todas estas variables es que se pueden crear las distintas políticas migratorias.

Para finalizar con la presentación de los aspectos metodológicos, nos pareció necesario precisar el concepto de *migración internacional* para plantear luego una definición de *migración intramercosur* (resultante de la política de gestión migratoria).

De acuerdo a la definición proporcionada por la OIM, por migración internacional se entiende todo movimiento de población hacia el territorio de otro Estado que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas (incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas y otros)³⁵. Se trata de un concepto amplio que abarca todas las subcategorías de migrantes³⁶, todos los patrones migratorios y las posibles causas de la movilidad.

Otro de los conceptos es el desarrollado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), el cual coincide en su amplitud con el de la OIM. Para este organismo la migración consiste en el “desplazamiento con traslado de residencia de los individuos, desde un lugar de origen a un lugar de destino o llegada que implica atravesar los límites de una división geográfica”³⁷.

Por otro lado, citamos a Lelio Mármora (1997), para quien la migración es “el desplazamiento residencial de población desde un ámbito socio espacial a otro,

³⁴ Aunque a veces el contexto también condiciona las estrategias.

³⁵ Fuente: OIM, Glosario sobre Migraciones, 2006.

³⁶ Estas categorías se han elaborado para el análisis teórico o para reconocer una protección especial en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados. Citamos por ejemplo: desplazados internos o internacionales por cuestiones de desastres ambientales, refugiados, entre otros.

³⁷ IUSSP-CELADE. Diccionario Demográfico Multilingüe, Lieja, Bélgica, 1985.

entendiéndose por estos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción social cotidiana de existencia”. También es una definición amplia del hecho de migrar que implica el desplazamiento con ánimo de residir y a partir del cual se despliega una serie de relaciones con el medio físico y social tanto en el lugar de destino como en el de origen. En realidad en la definición propuesta no tienen incidencia los múltiples patrones migratorios que intervienen en el fenómeno ni tampoco las causalidades.

En el Mercosur la definición del espacio de libre circulación y residencia implicó como punto de partida la definición del espacio geográfico (es decir la determinación de las fronteras externas). Asimismo se asumió el criterio de la “nacionalidad” como requisito para la obtención de la categoría de residente en cualquier Estado del bloque. Dicho de otra manera, la *migración intramercosur* como producto de una política migratoria de regulación regional, se define como la libre circulación de nacionales de cualquier país del Mercosur con ánimo de residir en otro Estado parte, en el cual tendrán derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente y gozarán de todos los derechos consagrados según los estándares internacionales de protección en un plano de igualdad con el resto de los nacionales.

4. Problema de investigación

Una de las primeras cuestiones a evaluar es la dificultad que se plantea al estudiar dos fenómenos que de por sí son complejos: el de las migraciones por un lado y el de los procesos de integración por el otro. El primero de ellos implica tratar cuestiones referentes a la integración del migrante en la sociedad receptora (en todos los aspectos que ello implica: social, económica, jurídica y demográfico), elaborar políticas acordes al tratamiento de la diversidad cultural, la xenofobia, el envío de remesas y la promoción de la protección de los derechos humanos, entre otros. El segundo involucra temas como la libre circulación de las personas, los mercados laborales integrados y las cuestiones fronterizas. Todo ello en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas nacionales heterogéneas (Novick, 2005). Sin dejar de mencionar la cuestión referente a las particularidades de los flujos migratorios en cada subregión y por otro lado, el tratamiento que se le otorga a los migrantes de terceros países, es decir: a los extra Mercosur.

En este contexto, advertimos que todos los países del Mercosur se han caracterizado por ser Estados con tradición migratoria, aunque presentando algunas

variaciones entre ellos. Sus sociedades se conformaron en mayor o menor medida en el siglo XIX y principios del XX, con población extranjera proveniente de Europa y de la región. La inmigración europea (principalmente española e italiana) tuvo su impacto en los países del sur de América del Sur, aunque fue en Argentina³⁸, Uruguay y el sur de Brasil, donde resultó más significativo. Por otro lado, los movimientos migratorios entre los países del Mercosur se limitaron a movimientos fronterizos de menor magnitud, salvo el caso de Argentina que siempre recibió migraciones de los países de la región sudamericana, debido en parte, a su mayor desarrollo económico y a su reforma legislativa migratoria de 2004.

Sin perjuicio de lo que afirmamos anteriormente, la tasa de inmigración actual en promedio en América Latina es baja: alrededor del 5 %. En el ámbito del Mercosur, las cifras son las siguientes: en Argentina el porcentaje de migrantes de todas las nacionalidades sobre el total de la población representa el 4,5 %; en Paraguay el 2,7 %; en Uruguay el 2,2 % y en Brasil el 0,3 % de la población total (ONU, 2013). Datos que confirman la tendencia de la tasa promedio para toda la región latinoamericana y que no revelan situaciones de migraciones masivas y -en principio- no se presentan como conflictivas. Sin perjuicio de ello, la constitución de un proceso de integración –de las características del Mercosur (mercado común)- implicaría, por un lado, favorecer la libre circulación de las personas y construir un mercado integrado, y por otro, reconocer todos los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y económicas de la población regional. Pero en el Mercosur esta etapa aún no se ha completado.

En este sentido, debemos reconocer –como punto de partida- que estamos ante países con grandes asimetrías en cuanto a sus estructuras productivas, de regulación normativa y de relaciones laborales. A lo cual se debe sumar la existencia de algunas diferencias en los movimientos migratorios, sobre todo a partir de la década del 70 en adelante.

Si bien parecería haber una relación directa entre, por un lado, el aumento de los flujos migratorios y por otro, la conformación de procesos de integración regional, producto de la interacción (interdependencia) económica, social y cultural de la región que se amplía; en el ámbito del Mercosur este fenómeno no fue contemplado ni

³⁸ A modo de ejemplo: hacia 1914 y según el censo nacional de población de Argentina, el porcentaje de nacidos en el extranjero sobre la población total ascendía al 30 % y representaba una parte importante del crecimiento total de la población.

acompañado de una regulación acorde en los primeros años del proceso. Por el contrario, en el bloque la armonización de las políticas migratorias y de frontera fue desde sus inicios una de las cuestiones no atendidas, aunque eran consideradas estratégicas.

a. La cuestión migratoria desde el inicio del Mercosur y su proceso de articulación

Desde sus orígenes, el Mercosur se propuso como objetivo en el Tratado de Asunción (artículo 1), la conformación de un mercado común y los Estados establecieron, entre otras medidas, “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”. Se deduce que la libre circulación de las personas estaba contenida en la “libre circulación de los factores productivos”, en tanto se considera al trabajo como “un factor productivo”. Pero no estaba expresamente contenido en la letra del tratado. El Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994, tampoco profundizó en este objetivo, sin ir más lejos nada mencionó al respecto.

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de tratar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se crearon muy tempranamente en el Mercosur diferentes órganos y grupos de trabajo que abordaron parcialmente el tema. De esta manera se creó el Subgrupo de Trabajo (SGT) número 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (1991), en el cual se estableció una sub-comisión sobre Migración Laboral (la número 3), cuyo plan de trabajo se centraría –entre otras cuestiones- en la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región, que debería ponerse a consideración del Grupo Mercado Común (GMC). Tal discusión conllevó a que surgieran fuertes resistencias en todos los sectores involucrados, lo cual paralizó el tratamiento del tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores en el seno del SGT y trajo aparejada la postergación de la dimensión social y laboral del proceso de integración.

En el año 1992 las autoridades migratorias de los cuatro Estados fueron convocadas a participar de las reuniones del Sub Grupo de Trabajo Nro. 2 de Asuntos Aduaneros, en el cual se formaron dos Comisiones: de "Facilitación Fronteriza" y de "Control Migratorio" y un Grupo Ad-Hoc encargado de analizar la viabilidad para confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Parte del Mercosur a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países (Resoluciones Nro. 51/92, 5/93 y 38/93 del GMC). A partir de la labor de estos Grupos y

de acuerdo a los objetivos que se propusieron, se aprobó el denominado: "**Acuerdo de Recife**" (1994) y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados.

Continuando con el análisis, en el año 1995 el GMC creó un nuevo Subgrupo de Trabajo, No. 10, de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social en reemplazo del SGT No. 11. La cuestión migratoria en este nuevo Grupo fue abordada con una óptica diferente, pues se trató a la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, lo que significó colocarlas fuera del proceso de integración. Se privilegió en este caso el análisis de políticas nacionales por encima de la elaboración de una eventual política regional (o comunitaria) de libre circulación. Nuevamente no hubo consenso en el abordaje de este tipo de políticas comunes.

Recién en el año 2002 se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (subordinado al GMC), el cual tuvo como objetivos –entre otros- crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora de la calidad de vida de sus poblaciones. Lo cual surge de una decisión tardía del bloque.

El tema migratorio también se abordó en el Mercosur en las Reuniones de Ministros de Educación, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y existe un Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM), creado en el año 2003, que funciona dentro de la Reunión de Ministros del Interior -en la cual se debaten y coordinan medidas propias del ámbito migratorio y que van desde situaciones operativas hasta la definición de políticas regionales sobre la materia (Alfonso, 2012)- y es coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)³⁹. El Foro Migratorio tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque. Analizaremos más adelante que desde el FEM se impulsó la elaboración de los acuerdos de residencia del Mercosur.

Se podría afirmar que en los primeros años de existencia del Mercosur no hubo una política migratoria concreta ni de libre circulación, sino que se identifican algunos

³⁹ Por decisión CMC N° 18/98 se crea el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), como órgano auxiliar del Consejo de Mercado Común para consolidar y expandir la creciente dimensión política del Mercosur y para profundizar el diálogo entre sus Estados Parte y Asociados, tanto en temas de política externa como de agenda política común (Alfonso, 2012).

avances en referencia al desarrollo de herramientas tales como: (i) la implementación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); (ii) control unificado en determinados puntos fronterizos, portuarios y aeroportuarios (en función de lo establecido en el Acuerdo de Recife⁴⁰); (iii) sistemas de visados y (iv) eximición de traducción de documentos. (v) Asimismo, podemos mencionar el amplio desarrollo de acuerdos bilaterales sobre seguridad social (ej: el celebrado entre Argentina y Uruguay o entre Uruguay y Brasil), cuyos ejes han sido el reconocimiento de los años de servicios trabajados en los países de residencia, sin dejar de mencionar los avances en materia sociolaboral en el Mercosur, que han involucrado a varios órganos, grupos de trabajo y en escasas situaciones a representantes de sectores de la sociedad civil del bloque. Pero no hubo un desarrollo de políticas estructuradas y programáticas, sino más bien pensadas para solucionar situaciones coyunturales.

Luego también se han detectado dificultades para consensuar una política migratoria regional común, a pesar de la aprobación de los acuerdos que se constituyen en el marco jurídico y filosófico de la misma. En este sentido varias son las cuestiones que deberemos analizar. En primer lugar, la cuestión referente al modelo intergubernamental de integración, en función del cual las instituciones regionales que se crean –en general- representan a los intereses de los Estados parte y no de la integración (lógica estatal y no regional), además sus decisiones son tomadas por consenso y son obligatorias para los Estados, en tanto sean internalizadas por cada uno de ellos en función de los mecanismos previstos en cada caso. Y seguidamente los Estados deberán acomodar sus legislaciones internas en función de la norma regional. De manera tal que el modelo intergubernamental y su sistema de internalización de las normas Mercosur en los Estados partes, se presentan como un “problema”, que ha derivado en un atraso considerable en la aprobación y posterior implementación de la normativa comunitaria.

En otras palabras:

“Uno de los déficits centrales lo constituye el sistema de internalización de las normas de su derecho derivado. Esto significa que las disposiciones adoptadas por consenso en el seno de las instituciones del Mercosur, carecen en muchos casos,

⁴⁰ El Acuerdo de Alcance Parcial para la facilitación de comercio, concertado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, denominado “Acuerdo de Recife”, fue celebrado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI (1994) con la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas para regular los controles integrados aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte en los puestos de frontera. Fundamentalmente lo que se establecía era la cooperación entre las autoridades fronterizas en los controles del tránsito regional. Este Acuerdo fue modificado parcialmente en el año 2000 (Dec. CMC 04/00).

de efectividad al interior de cada uno de los Estados que lo conforman. Esto provoca inexorablemente la ausencia de un auténtico funcionamiento como bloque regional” (Vilosio, 2010 citado en Alfonso, 2012).

Para ilustrar esta idea nos basamos en una investigación realizada en el año 2004 (Rivas, 2006), en la cual se afirmaba lo siguiente: que del total de la normativa adoptada por el Mercosur (en sus 12 primeros años de existencia), casi el setenta por ciento requirió internalización de los Estados partes, según lo establecido en el artículo 42 del POP: “las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. En este sentido, el autor agrega que el Mercosur internalizó casi la mitad del total de la normativa adoptada a lo largo de sus primeros 12 años de vida y que en realidad la mayoría de los mecanismos de internalización de la normativa Mercosur no se realizaron a través de mecanismos parlamentarios, sino que se hizo a través de otras agencias de los diferentes Estados. A modo de ejemplo, en Argentina solo el 8,63 % fue aprobado por ley, en tanto que el 12,13 % se sancionó mediante resoluciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; el 11,51 % por resolución del Ministerio de Salud y Acción Social; el 7,5 % por disposición del ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica) y el 3,6% por Decreto del Poder Ejecutivo. En el caso de Brasil, solo el 0,81 % corresponde a sanción parlamentaria, en tanto que por decreto por ejemplo se aprobaron el 16,2 % de las normas Mercosur. Mientras que Paraguay se ubica en el extremo con un porcentaje de aprobación por decreto del 51,38 % y un 3,10 % legislativo. Por último Uruguay presenta una situación más intermedia con un 36,67 % de aprobación mediante decreto y un 3,6 % legislativo (Rivas, 2006). Esta lógica se aplica –como dijimos- para la aprobación de normas que surgen de acuerdos de carácter originario del Mercosur (que son la mayoría de las normas). Haremos lo mismo para analizar la implementación del “Estatuto de ciudadanía” y del “Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)” del Mercosur, lo cual realizaremos a través del seguimiento de los informes de evaluación que surgen del Instituto Social del Mercosur y de entrevistas personales que se realizaron a funcionarios de las Cancillerías y Ministerios del Interior de Argentina y Uruguay, entre otras fuentes.

Por otro lado, es importante mencionar que a lo largo de todo el proceso, se han identificado variaciones en el modelo de integración seguido por el Mercosur, las cuales tuvieron repercusiones en todos los ámbitos de la integración y por ende también en las

cuestiones migratorias y de la libre circulación de las personas. Alcanza con analizar el Mercosur actual (2019) para poder reflexionar acerca de estas cuestiones, en función de las cuales nos planteamos los siguientes interrogantes:

¿Cómo funciona el Mercosur con una normativa común sobre migraciones y, al mismo tiempo, con políticas nacionales desarticuladas entre sí?

Podemos afirmar entonces que el Mercosur no logró aún articular completamente una política común e integral sobre migraciones, lo que sí ha logrado es establecer una “lógica de facilitación de la circulación intrabloque”, lo cual no quiere decir que haya ausencia de control unificado pero tampoco se ha instrumentado una política armonizada totalmente⁴¹. Sin embargo, el Acuerdo de Recife unificó organismos de frontera, luego avanzó hacia el establecimiento de los controles simultáneos y de reconocimiento recíproco de frontera⁴² y vinculó los sistemas de autoridad migratoria entre los cuatro países, creándose de esta manera acuerdos operativos que dieron lugar al primer paso en la gestión intrafrontera.

¿Cuáles han sido los motivos que llevaron al Mercosur a oscilar entre la articulación normativa y la desarticulación política?

Como se explicó en páginas anteriores y se continuará analizando en el capítulo del marco teórico, el Mercosur en sus inicios abordó el tema migratorio y de libre circulación con una óptica orientada a la seguridad nacional y muy poco articulada a nivel regional (primaban las políticas nacionales). Sin embargo, al finalizar la primera década de existencia del bloque (2001), se produjeron algunos hechos que dieron inicio a una mayor articulación regional, lo cual se explica en función de varios factores: (i) por un lado, las crisis económica, política y social provocaron en la región el aumento de los flujos emigratorios de nacionales del Mercosur hacia países desarrollados. (ii) Por otro lado, la mayoría de los Estados del Mercosur (y asociados) se sumaron al grupo de países que aprobaron tratados internacionales referidos a la protección de derechos humanos en general y de los migrantes en particular, algunos de los cuales surgieron como resultado de un trabajo sistemático desarrollado por Naciones Unidas y cuyo punto de partida fueron las conferencias internacionales sobre derechos humanos realizadas en la década

⁴¹ Surge de la entrevista realizada a Federico Agusti, Director de Asuntos Internacionales y Sociales, Dirección Nacional de Migraciones, realizada el 14/7/2017.

⁴² Dec. CMC 7/2012, sobre complementación del Acuerdo de Recife en materia migratoria.

del noventa⁴³. Este impulso sirvió de base para replantear la normativas nacionales sobre migraciones. (iii) En otro orden, destacamos la participación activa de grupos organizados de la sociedad civil del Mercosur que reclamaban mayores estándares de protección de los derechos humanos en general y de los migrantes en particular⁴⁴. Esta idea revela la necesidad de incluir a los actores no estatales en el proceso de construcción de la integración mercosuriana, quienes han demostrado en varias ocasiones un dinamismo superior y una mayor visión regional por sobre la lógica del interés nacional y de la cuasi monopólica conducción de las cancillerías del proceso de integración (Ibarra, 2012). (iv) Finalmente, en los primeros años del siglo XXI, se produjo una convergencia política entre los gobiernos del Mercosur (con los matices que más adelante explicaremos) y que tuvo algunas expresiones concretas como la aprobación del “Consenso de Buenos Aires” entre los presidentes de Argentina y Brasil (2003) o las instituciones y programas que se crearon en torno al Mercosur Social, tales como: el Instituto Social del Mercosur (ISM), la Reunión de Ministros de Desarrollo Social (RMDES), el Estatuto de Ciudadanía, el PEAS o los proyectos de convergencia social del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

Sin embargo y a pesar de la mencionada convergencia, en el ámbito de las políticas públicas cada Estado y sus subunidades (ministerios, secretarías, etc.), le otorgan relevancia a las políticas sectoriales y por el contrario dan un rol marginal a la dimensión regional en las políticas públicas sectoriales (Ibarra, 2012), lo cual es producto también del modelo de integración⁴⁵ elegido por los gobiernos integrantes del Mercosur y que, pese a los grandes esfuerzos realizados por otros actores intervinientes en el proceso de

⁴³ Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena 1993; Conferencia sobre Población y Desarrollo del PNUD, El Cairo 1994; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague 1995; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín 1995; Conferencia Mundial contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e intolerancia 2001 y 2008, entre otras. Incluimos particularmente a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990). La misma fue ratificada por Uruguay en el año 2001, Argentina en el año 2007, Paraguay en el año 2008 y Venezuela en el año 2016. Brasil aún no la ratificó.

⁴⁴ Mencionamos en este aspecto la creación del Foro Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería de Argentina que reunió a diferentes instancias no gubernamentales de la Sociedad Civil (entre las que encontramos a comunidades migrantes organizadas) o las Cumbres Sociales del Mercosur (2006), foro en el cual se pretendió desde el inicio, proporcionar mayor visibilidad a los actores sociales, así como también ampliar la agenda de temas del Mercosur (medioambiente, Mercosur político, productivo y cultural, información ciudadana, identidad colectiva, etc.) y generar un espacio de diálogo que vincule a la sociedad civil y a las instituciones regionales. Estas Cumbres se desarrollan simultáneamente con las Cumbres de Presidentes del Mercosur y tuvo desde sus orígenes una masiva concurrencia de organizaciones sociales.

⁴⁵ Fundamentalmente comercial e intergubernamental con escasa articulación en referencia a cuestiones regionales.

integración, no logran que se asuma la lógica social regional por completo. Esta postura, que se repite en todos los países del bloque, explica –en parte- la desarticulación política del Mercosur.

¿En qué fundamentos teóricos tendría que basarse el modelo de integración regional para cumplir con el doble objetivo de la libre circulación de las personas y de la profundización del proceso, respetando a la vez los estándares internacionales y regionales de protección de los derechos humanos de todos los migrantes?

Para responder a este interrogante proponemos un análisis dialéctico entre algunas de las teorías que se han desarrollado para explicar las migraciones internacionales y las teorías de la integración regional más afines y que mejor expliquen los acontecimientos ocurridos en nuestro proceso de integración contemporáneo. En esta apuesta surgen algunos problemas que tienen que ver con el hecho a investigar (propio de las ciencias sociales): 1) por un lado, la falta de integración teoría-praxis, 2) la dificultad de generalización y del poder de predicción, 3) la relación entre la observación y la teoría, 4) la complejidad de los factores en estudio (sociedades cambiantes)⁴⁶, 5) la dificultad de comprender lo cotidiano cuando la reflexividad de los actores sobre su acción será siempre incompleta y 6) la relación entre el conocimiento y el poder, entre otros factores (Dávila, 2006).

Por todas las cuestiones mencionadas resulta complejo hacer afirmaciones absolutas sobre el modelo a seguir (o seguido) en la cuestión migratoria del Mercosur, sin perjuicio de lo cual podríamos afirmar que en el bloque se ha logrado consolidar un esquema de articulación cooperativo transfronterizo entre algunos de los países miembros del Mercosur (como Uruguay, Argentina y Chile), más que una política pública regional integral. Este esquema cooperativo podrá integrar en una segunda etapa a otros países del bloque como a Brasil y Venezuela, pero las particularidades internas que estos dos países presentan, hacen difícil que se pueda avanzar. Por un lado, Brasil ha aprobado una ley de migraciones muy recientemente (2016), la cual se adapta a la normativa regional, pero aún está en etapa de reglamentación. Y por otro, Venezuela, que ha sido suspendida de la participación de los órganos decisorios del Mercosur (2017) y que presenta una situación de crisis compleja, que ha provocado el éxodo de nacionales hacia varios países de la región latinoamericana. Por su parte los países del Mercosur y Mercosur ampliado han

⁴⁶ El paréntesis es propio.

sido receptores de venezolanos, a quienes se les otorga un status jurídico especial⁴⁷. Ambas dinámicas descriptas requieren velocidades de integración distintas, que hace que existan dos tipos de “esquemas de cooperación” diferentes. Y por otro lado tenemos la situación de Paraguay, donde rige una ley antigua que no condice con los estándares de los acuerdos regionales.

Dijimos en párrafos anteriores que varios autores habían analizado los cambios en los patrones migratorios de la región sudamericana en función de las políticas restrictivas aplicadas por algunos países desarrollados receptores de migrantes. Esta afirmación nos conduce a formularnos el siguiente interrogante:

¿Qué efectos tuvieron en el Mercosur y en Sudamérica los flujos migratorios a partir de la crisis de los países desarrollados de 2007?

Vinculado con los flujos internacionales y regionales, analizamos también las dinámicas que han sufrido determinados flujos migratorios a partir de la crisis de los países desarrollados que comenzó en 2007 con el fenómeno de la “burbuja inmobiliaria”, que luego se transformó en una crisis financiera, para derivar en una crisis de empleo y por último en una crisis de la deuda. Se trató entonces de una cuádruple crisis que afectó directamente a los migrantes⁴⁸ y a los sectores más empobrecidos, y que implicó por ende, la considerable reducción de flujos que se dirigían desde América del Sur –por mencionar una región- hacia algunos países de la Unión Europea (principal epicentro de la mencionada crisis). La crisis de los países desarrollados –que se internacionalizó rápidamente- ubicó a la cuestión migratoria nuevamente en un lugar central (Sassone y Yépez, 2014), suponiendo un verdadero cambio de época (Merino, 2011 citado en Sassone y Yépez, 2014) y una nueva fase de la globalización de las migraciones bajo la “dinámica del péndulo”, donde entran en juego la escala global y la regional (Sassone y Yépez, 2014).

Ante esta situación hemos visto como la UE aplicó políticas restrictivas y xenófobas contra los migrantes tales como la Directiva Retorno (2008)⁴⁹, la cual establece

⁴⁷ Se analizará más adelante.

⁴⁸ La tasa media de desempleo de la UE aumentó del 8,9% en 2009 al 9,6% en diciembre de 2010. La fuerza laboral extranjera, en particular, continuó siendo más propensa al desempleo que los nacionales. Por ejemplo, en España, a fines de 2007, el 12,4% de los inmigrantes estaba desempleada, en comparación con el 7,9% de los nacidos en España. A mediados de 2010, esas cifras habían alcanzado el 30,2% y el 18,1%, respectivamente (OIM, 2011)

⁴⁹ Directiva 2008/115/CE.

—entre otras cosas— normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal, e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la Unión Europea (Moncayo, 2011). A esta Directiva se le sumó otra (2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo), que tuvo por objeto evitar la contratación de “residentes ilegales nacionales de terceros países” en la UE. En ella se establecen normas comunes en materia de sanciones a las empresas (financieras; pago de los gastos de repatriación de nacionales de terceros países empleados ilegalmente) y otras medidas (prohibición de recibir ayudas públicas, el cierre provisional o definitivo de la empresa, etc.), así como, en los casos graves, sanciones penales contra los empleadores de dichos migrantes (si contrata a un número significativo de residentes ilegales nacionales de terceros países; hace trabajar a dichos nacionales de terceros países en condiciones especialmente abusivas o si hace trabajar a nacionales de terceros países víctimas de trata de seres humanos). En virtud de esta directiva los empresarios están obligados a: exigir a los nacionales de terceros países que presenten un permiso de residencia antes de ser contratados; notificar a las autoridades la contratación de un nacional de un tercer país (las cuales podrán hacer inspecciones para controlar dicha situación). Estas directivas fueron muy cuestionadas por los países sudamericanos de origen de los migrantes que residen en la UE e incluso hubieron pronunciamientos formales de los órganos del Mercosur y de la Unasur⁵⁰ al respecto.

En otro orden y en alguna medida para contrarrestar los efectos de las Directivas de la UE y con el ánimo de asistir a sus nacionales, algunos países sudamericanos comenzaron a desarrollar políticas migratorias de vinculación y retorno de sus propios nacionales, las cuales dieron resultados positivos. A modo de ejemplo, mencionamos el caso de Ecuador (por ser el principal país de origen de migrantes sudamericanos en España según cifras oficiales de este país⁵¹), quien en el año 2007 implementó el programa denominado “Plan Bienvenid@s a casa”, que incluye un Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la inversión social y productiva. En función del mencionado plan, Ecuador acogió en un período de 3 años (2008 a 2010) a un total de 10.694 personas en todas las categorías posibles: retornados ecuatorianos en

⁵⁰ Declaración de la UNASUR frente a la Propuesta de la Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares, 12 de febrero de 2009.

⁵¹ (OCDE, 2013)

condición de vulnerabilidad (5.164), retornados ecuatorianos forzosos –deportados- (2.067) y retornados voluntarios (3.454) (Moncayo, 2011). Si cruzamos esta información con la que se desprende de fuentes oficiales de España, podemos ver el impacto negativo de la crisis y la retracción del stock de migrantes ecuatorianos (y de todas las nacionalidades sudamericanas) en el país justamente en los años inmediatos a la crisis:

Cuadro 1. España: efectivos de extranjeros por número

País	2001	2004	2007	2011	% mujeres
Ecuador	259.500	497.800	427.700	306.400	50
Argentina	56.700	153.000	147.400	108.400	51
Brasil	23.700	54.100	116.500	99.000	65
Bolivia	13.500	97.900	242.500	184.700	59
Colombia	191.000	271.200	284.600	244.700	55

Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE, 2013 (Sassone y Yépez, 2014)

En términos cuantitativos todos los flujos migratorios registrados en España, provenientes de Sudamérica y relevados en el informe de la OCDE, sufrieron reducciones importantes. La pregunta obligada que nos hacemos es ¿hacia dónde fueron esos flujos que dejaron de ingresar a España entre 2004 (pico más elevado de la década de 2000) y el 2011? Ecuador relevó un retorno desde países europeos en esos años, pero no masivo. Por otro lado, de acuerdo a las cifras relevadas en los países del Mercosur se pudieron identificar cifras de retorno proveniente de países desarrollados (España, Italia y Estados Unidos) en las fechas posteriores a la crisis, pero tampoco se produjo un retorno masivo de migrantes. Esto se explica debido a que muchas veces la decisión de la reemigración y su “costo” no tiene que ver únicamente con cuestiones económicas/ laborales o logísticas, sino que influyen otros factores, como los familiares, vínculos establecidos, nuevo desarraigo, entre otros. Sin perjuicio de lo cual hubo un crecimiento (leve) de los flujos migratorios intrarregionales tanto en el Mercosur como en la Unasur, debido a las políticas migratorias regionales (Acuerdos de Residencia del Mercosur), a las políticas de retorno y vinculación (desarrolladas por varios países de la región, como es el caso de Ecuador, Colombia, Argentina y Uruguay⁵²) y de regularización documentaria (como la desarrollada por Argentina), que, combinadas con las políticas restrictivas de la UE,

⁵² Sobre los programas de retorno desarrollados por Argentina y Uruguay se profundizará más adelante.

funcionaron como políticas coyunturales de “atracción” hacia Sudamérica. Lo ideal para nuestra región sería que esta tendencia migratoria de atracción dejara de ser coyuntural para transformarse en estructural (Sassone y Yépez, 2014).

5. Hipótesis planteada

La desarticulación política del Mercosur reflejada en los fundamentos de los distintos modelos de integración regional seguidos por el bloque, ha sido la responsable de la deficiente implementación y/o del lento desarrollo de la política migratoria y de la libre circulación de las personas, como uno de los objetivos sustanciales para la profundización del proceso de integración regional.

En función de la hipótesis planteada se intentará demostrar:

- Que lo que caracterizó a la relación de los socios intrabloque ha sido la desarticulación política y cíclica, la cual ha pendulado entre situaciones de mayor y menor vinculación o afinidad entre los mismos. Esta realidad ha generado situaciones de intensidad en el impulso integracionista y también de parálisis del proceso.
- Que los modelos de integración regional han ido variando y no todos han incluido a la variable migratoria como estrategia de profundización regional, cuyo fin último debe ser el desarrollo de los pueblos; según manifiesta el preámbulo del Tratado de Asunción (1991): “Convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”. En este sentido, es necesario trabajar sobre la idea de “profundización de la integración” y sobre todo desentrañar si la variable migratoria es una de las herramientas para el logro de tal fin.

Hipótesis propositiva

La elección del modelo social de integración, que tenga como uno de sus ejes la libre circulación de las personas y el criterio de la nacionalidad, podrá contribuir a profundizar el proceso de integración y a darle fundamento al “estatuto de ciudadanía” del Mercosur.

Pero también nos enfrentaría como región a tener que definir un criterio y una política conjunta para los migrantes extra Mercosur que deseen residir en la región.

En este punto se abordarán los cambios de los flujos migratorios intrarregionales y cómo han sido gestionados los mismos en función de la existencia de los Acuerdos de Residencia del Mercosur, sobre todo en los casos de Argentina y Uruguay –que han aprobado además legislaciones migratorias congruentes con los Acuerdos regionales- y Venezuela, que ha sido uno de los principales países generadores de emigrantes hacia la región en los últimos años.

Objetivo general

El objeto de la investigación es analizar las distintas situaciones de “articulación jurídica” y de “desarticulación política” del Mercosur en el tratamiento (o abordaje) de las migraciones regionales y la libre circulación de las personas, evidenciar sus aspectos disfuncionales y proponer un nuevo modelo de integración que contemple la integralidad del fenómeno y la posibilidad de inserción/integración del migrante en la sociedad receptora.

Objetivos específicos

La investigación girará en torno a cuatro objetivos puntuales:

- Caracterizar los distintos abordajes sobre la libre circulación de las personas en el Mercosur en función de las siguientes variables: económica (relacionada a los procesos laborales); derechos humanos y ciudadanía comunitaria.
- Relacionar los distintos abordajes enunciados en el objetivo anterior con la institucionalidad del Mercosur.
- Considerar la dimensión social del proceso de integración a través de la articulación de una política regional migratoria intramercosur y otra extramercosur.
- Relacionar las características de los procesos de toma de decisiones sobre migraciones y libre circulación de las personas, con los distintos momentos políticos del Mercosur (desde 1991 hasta el 2018).

6. Resumen del capítulo metodológico

En el presente capítulo se describió el aspecto metodológico desarrollado en la tesis y se explicaron algunos criterios y conceptos utilizados. Nos detuvimos a explicar algunos paradigmas teóricos acerca de la integración/inserción de los migrantes en las sociedades receptoras para identificar el/los modelos existentes en nuestra región sudamericana y más específicamente en el Mercosur, lo cual se completará en los capítulos posteriores. En este sentido, sostenemos que uno de los principales objetivos del desarrollo de una política regional sobre libre circulación de personas es la promoción de la integración/inserción de los migrantes, con un estándar amplio de promoción y protección de los derechos humanos.

En función de la evolución en los paradigmas de integración migratoria de nuestra región, concluimos que el modelo seguido se ajusta más al criterio del “interculturalismo” enfocado en el desarrollo, que al del asimilacionismo o multiculturalismo que fue central en otros países y regiones.

Para ello, también planteamos los criterios que la doctrina ha generado en función del concepto de “integración social del migrante” y su implicancia en las ecuaciones de los distintos patrones migratorios, para vincularlo con el desarrollo de la cuestión migratoria en el Mercosur desde el inicio (1991) y entender así su influencia en el proceso. En este sentido, inferimos que en los primeros la óptica con la cual se abordó la cuestión migratoria fue el de la seguridad nacional generándose un verdadero cambio recién con la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur (2002). Sin embargo, hemos visto en el Mercosur como una constante la oscilación entre la articulación normativa y la desarticulación política en la materia, lo cual nos vincula directamente con la hipótesis planteada.

CAPÍTULO II. Marco teórico: teorías y conceptos necesarios para el análisis

1. Algunos conceptos desarrollados por las Relaciones Internacionales

Ante la diversidad de temas y cuestiones que se van vinculando en el presente trabajo será necesario traer conceptos propios de las teorías de las Relaciones Internacionales en las cuales se hayan realizado enfoques sistemáticos de los principales fenómenos que planteamos y valernos de ellos para el análisis. Los principales fenómenos son: las migraciones internacionales y los procesos de integración regionales, como puntos focales para tratar de darle sentido luego a la construcción del modelo social de integración (variable dependiente).

Para ello y como punto de partida, nos apoyamos en las ideas desarrolladas por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), pues a nuestro criterio explican acertadamente el sistema de relaciones de los diferentes actores en la sociedad internacional actual (aplicable al fenómeno de las migraciones internacionales en general y en el ámbito de los procesos de integración regional en particular). En los postulados principales de esta teoría, el poder de los Estados no es el único que existe en las Relaciones Internacionales, cuestionando de esta manera el postulado central de la teoría realista, que ubica al Estado como el principal y “único” actor en las Relaciones Internacionales. No cabe dudas que el poder del Estado sigue siendo importante, pero se verifica una diversificación de las fuentes de poder, es decir que han surgido en el escenario internacional nuevos actores (diferentes al Estado), que ejercen poderes propios (comerciales, financieros, energéticos, entre otros), que son diferentes al poder militar que tradicionalmente ejercían los Estados. Este cambio de concepción también se ha visto reflejado en los temas de la agenda internacional de los Estados, donde han aparecido una multiplicidad de áreas temáticas que se interrelacionan con otro tipo de distribución de poder. En este sentido, el último proceso de globalización ha generado mayor interdependencia en los procesos internacionales.

De aquí que surge la teoría de la interdependencia compleja, desarrollada por los autores mencionados, la cual en su análisis incorpora una pluralidad de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas “subestatales” e individuos. Así el Estado pierde su

carácter de actor exclusivo, para entrar en competencia con otros actores, y su carácter impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado.

Ahora bien, si entendemos por “interdependencia” situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países, podríamos analizar en una primera fase los efectos de las migraciones internacionales dentro del proceso de integración regional (Mercosur) para avanzar luego en el análisis de la construcción de una “ciudadanía comunitaria”, la cual sería considerada como un nuevo eje en este entramado de relaciones: comunidades migrantes/Estado/unión regional. Esta nueva construcción tendría interacción con los Estados y con el proceso de integración regional al cual pertenecen, fundamentalmente porque surgiría un conjunto de nuevas relaciones, derechos y obligaciones tanto en la **sociedad regional** (el todo) como en la sociedad del país de residencia. En este sentido, se analiza la evolución, los límites y alcances que han tenido las políticas migratorias regionales en relación o en intersección con las políticas nacionales de cada uno de los Estados parte.

Habría además, en palabras de Rosenau (1997), una “confusa frontera” entre los asuntos de política interna e internacional. Para este autor de los cambios que impuso la post-Guerra Fría y la globalización surgieron nuevas “esferas de autoridad” que discutieron el poder decisonal con el Estado. Su “modelo de turbulencia” consideró distintos niveles de actores que participan e influyen en la toma de decisiones, desde el micro nivel en el cual compiten, cooperan e interactúan diversas esferas de autoridad. Asimismo identificó a los ciudadanos como una pieza importante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior (Miranda, 2011). En este punto, cabe mencionar, que fue muy relevante el papel que cumplieron las comunidades migrantes organizadas en Argentina, por ejemplo, como generadoras de discusiones en materia migratoria, que se institucionalizaron en el seno de diferentes organismos estatales (Cámara de Diputados, Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto, Dirección Nacional de Migraciones-DNM) y de la sociedad civil (Iglesia, Universidades y Organizaciones no gubernamentales que agrupan a colectividades migrantes), pasando luego a la órbita regional (Grupo Migratorio, Foro Especializado Migratorio, Reunión de Ministros del Interior, Parlamento del Mercosur y Cumbres Sociales, entre otros), los cuales actuaron como promotores de la política migratoria nacional y regional.

a. La interdependencia en la cuestión migratoria en el ámbito del Mercosur: “argentinización” y “mercosurización” de la política

Volviendo a la teoría de la Interdependencia compleja, ésta analiza la dimensión de la “sensibilidad” del poder en la interdependencia. Sensibilidad que implica grados de respuesta dentro de una estructura política, es decir por ejemplo ¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo? (Keohane, Nye, 1977). Este planteo nos podría ayudar a analizar en primer lugar, cómo influyó el cambio de la política migratoria argentina tanto en los movimientos migratorios regionales como en los modelos jurídico-políticos adoptados por otros países del Mercosur. En este sentido es importante destacar dos cuestiones, en primer lugar, que la política doméstica de Argentina, la cual comenzó a elaborarse desde los últimos años del siglo XX⁵³, tuvo influencia directa en la política adoptada luego por el proceso de integración regional (Culpi, 2015). De esta manera podremos afirmar que se produjo una interdependencia entre ambos procesos: “argentinización” de la política migratoria regional⁵⁴ y “mercosurización” de la política interna migratoria en otros Estados del bloque como fue el caso de Uruguay y Brasil.

De la entrevista realizada a la coordinadora del Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de los Derechos de los Migrantes, Refugiados y Apátridas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, Adriana Alfonso⁵⁵, se desprendieron algunas ideas que nos permitieron profundizar en la dimensión de la “sensibilidad” de la interdependencia para el caso del Mercosur. En este sentido, la entrevistada nos informó acerca de cómo había sido el proceso de incorporación de la cuestión migratoria en la agenda del Mercosur. En el año 2002 el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso (quien estaba en aquel entonces en plena campaña electoral), había dado instrucciones a su Cancillería para elaborar un proyecto que incluya el tema migratorio y de libre circulación de personas en el ámbito regional, con el objetivo

⁵³ Fue a partir del año 1999 se comenzaron a discutir proyectos legislativos. Pero fue el Proyecto Ley No. 7344 D/01, impulsado por los Diputados Nacionales: María E. Barbagelata, Rubén Giustiniani y Oscar González el que promovió una revisión integral de la antigua ley migratoria, el cual luego fuera aprobado.

⁵⁴ Cabe mencionar que los registros migratorios de la República Argentina (desde la década del 60 del siglo pasado), han dado cuenta de que aproximadamente el 85% de los extranjeros que recibe el país provienen de los Estados que integran el Mercosur y Estados Asociados (Alfonso, 2012).

⁵⁵ La entrevista a la Dra. Adriana Alfonso fue realizada el día 4/12/2017. Cabe destacar que Alfonso fue negociadora directa del Acuerdo de Residencia del Mercosur desde el año 2000 en adelante cuando se desempeñaba como Directora del área jurídica de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y representante argentina en el Grupo Migratorio y luego en el Foro Especializado Migratorio.

principal de obtener para sí el “reconocimiento” posterior como el presidente que generó un proyecto relevante para el proceso de integración regional al finalizar su mandato (31 de diciembre de 2002). Así fue como durante la presidencia pro t mpore de Brasil en el Mercosur (2002), Itamaraty presentó al Grupo Migratorio del Mercosur un proyecto que proponía una amnistía migratoria en la región, debido a que –por aquella época- se había detectado un aumento de la circulación de migrantes entre los Estados partes y por lo tanto una necesidad de gestionarla y regularizarla. Esta propuesta fue muy bien recibida por los socios del bloque (especialmente por Argentina) y fue considerada como el primer escalón de una futura política migratoria.

El problema que en general se presenta con las amnistías migratorias es que al ser políticas coyunturales terminan constituyéndose en “parches” que solucionan problemas de irregularidad documentaria de manera superficial y solo para un cierto grupo de migrantes, pero no resuelven la situación de los migrantes nuevos que ingresan ni sirven como herramienta sólida para elaborar políticas migratorias estructurales y de largo plazo. A modo de ejemplo en Argentina desde 1949 a 1992⁵⁶ se aprobaron siete amnistías migratorias que nunca terminaron de solucionar los temas de fondo.

Otros hechos que contribuyen a reforzar la idea de la interdependencia entre la política migratoria interna de Argentina y su impacto en la región, fueron las siguientes iniciativas: en primer lugar, el pedido de la Comisión Episcopal de la Pastoral de Migrantes e Itinerantes, dirigido a la DNM en el cual la Iglesia solicitó al gobierno que regularice la situación de los migrantes residentes en Argentina, con el objetivo fundamental de no vulnerar sus derechos humanos⁵⁷. En segundo lugar, la iniciativa de un grupo de diputados nacionales argentinos que presentaron una nota, también dirigida al Director Nacional de Migraciones de este país, en la cual requerían la implementación de una nueva amnistía regulatoria y como contrapartida ellos se comprometían simultáneamente a elaborar un proyecto de ley que reformara el decreto ley sobre migraciones (conocido como “ley Videla”). La nota fue encabezada por el diputado Rubén Giustiniani⁵⁸, quien impulsó un tiempo después el principal proyecto de reforma de la ley migratoria. A estas iniciativas se sumaron las “presiones” e intervenciones de

⁵⁶ Las primeras amnistías en Argentina datan de 1949 y 1950, habiéndose sancionado posteriormente normas de similar tenor en 1958 (Decreto 3364); 1964 y 1965 (Decretos 49/64 y 11982/65); 1974 (Decreto 87); 1984 (Decreto 780) y, finalmente, 1992 (Decreto 1033) (Alfonso, 2013).

⁵⁷ Entrevista Dra. Adriana Alfonso.

⁵⁸ Diputado nacional del Partido Socialista Frente Progresista, Cívico y Social (provincia de Santa F ).

las colectividades organizadas de migrantes y de instituciones promotoras de los derechos humanos, quienes recibían permanentemente denuncias de los migrantes residentes en la Argentina por vulneraciones de sus derechos.

A partir de estas iniciativas, el área jurídica de la DNM de Argentina realizó un informe en el que manifestaba la no conveniencia de promover una nueva amnistía ya que a su criterio no solucionaría los problemas de fondo de los migrantes. De manera tal que, como alternativa, se avanzó en forma bilateral en la ratificación de acuerdos migratorios con los países de la región de donde provenían la mayor cantidad de migrantes (Perú, Bolivia y Paraguay), con el fin de ordenar los flujos migratorios. Estos acuerdos facilitaban la presentación de documentos y la eximición de tasas migratorias, pero no tuvieron el éxito esperado pues se seguía exigiendo a los migrantes que quisieran residir en Argentina –entre otros requisitos- un contrato de trabajo, lo que continuaba significando una de las principales trabas administrativas y generadora de situaciones de precarización laboral. Se podría afirmar asimismo, que las respuestas a las iniciativas expuestas han sido un reflejo del proceso de democratización de la política exterior argentina que tuvo como consecuencia la inclusión de nuevos temas y actores en las agendas.

Con los antecedentes mencionados Argentina presentó en la reunión del Grupo Migratorio del Mercosur, como alternativa a la propuesta de amnistía de Brasil en 2002, un proyecto de acuerdo migratorio regional que incluyó –entre otros aspectos- a la “nacionalidad Mercosur” como único y principal criterio para residir en cualquier país del bloque. Brasil aceptó muy favorablemente la propuesta de Argentina por considerarla superadora, ya que implicaba construir bases más sólidas y duraderas para una política regional y más beneficiosa para profundizar el proceso de integración. Como consecuencia retiró su propuesta de amnistía dando así origen al primer borrador conjunto de acuerdo migratorio. En la entrevista mencionada, Adriana Alfonso destacó como sustancial la actuación de dos funcionarios brasileños especializados en la materia migratoria, quienes además fueron claves en la negociación del acuerdo: Luiz Paulo Telles Barreto, quien en ese momento se desempeñaba como Director Nacional de Migraciones de Brasil y quien posteriormente fuera ministro de Justicia durante el primer gobierno de Lula Da Silva y Ralf Henderson, diplomático de carrera de la Cancillería brasileña. Ambos funcionarios impulsaron el proyecto presentado por Argentina destacando las ventajas del mismo, fundamentalmente en dos cuestiones: (i) la

incorporación de la nacionalidad Mercosur y el (ii) reconocimiento de una serie de derechos humanos para los migrantes en pie de igualdad con los nacionales y en plena concordancia con los estándares de protección regional e internacional (que más adelante analizaremos).

Con posterioridad, las delegaciones de los cuatro países del bloque concertaron una tercera reunión durante la presidencia pro t mpore de Brasil (2002), en la cual se terminó de negociar el proyecto de acuerdo, con algunas concesiones solicitadas a pedido de Paraguay. Cabe mencionar que este país fue el que mayor cantidad de modificaciones incluyó al proyecto original.

Finalmente el Acuerdo de Residencia fue ratificado por los presidentes del bloque, lo que significó la máxima señal política en referencia al tema migratorio. Lo cual fue secundado por modificaciones institucionales importantes: en 2003 el Grupo de Trabajo Migratorio (GM), que respondía a la Comisión Técnica, pasó a ser el Foro Especializado Migratorio (FEM), dependiente en forma directa de la Reunión de Ministros del Interior. En este sentido, es importante destacar el impacto que este cambio significó en la cuestión migratoria, ya que el GM desde siempre estuvo orientado a tratar básicamente cuestiones de seguridad (visas, permisos, controles fronterizos, traducciones de documentos, etc.) y no propiamente a elaborar políticas regionales sobre migraciones y libre circulación. Por lo tanto, la creación del FEM fue clave para la consolidación de un espacio más amplio y abarcador donde discutir políticas migratorias regionales.

Con la constitución del FEM se abandona el criterio securitista y de mero control fronterizo en las discusiones, para comenzar a discutir políticas de libre circulación de las personas, de protección de los derechos humanos de los migrantes y de nacionalidad Mercosur. Es importante ver cómo en las primeras Actas y Sugerencias que se aprobaron en las reuniones de Ministros del Interior del Mercosur y del Grupo de Trabajo Migratorio (desde el año 1997 en adelante⁵⁹), los ejes principales de la discusión tenían que ver fundamentalmente con el control fronterizo, a saber: intercambio de información sobre beneficios concedidos o denegados a extranjeros de terceros estados; inhabilidades migratorias para la obtención de la radicación; controles realizados en la

⁵⁹ Todas las Actas y documentos afines se encuentran compilados en la Memoria Institucional del Foro Especializado Migratorio del Mercosur que contiene una compilación de todas las actas desde su creación hasta el 2015, disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf, fecha de consulta: 26/10/18.

zona de la triple frontera; censo de extranjeros, nacionales de terceros países (extra Mercosur); discusión de un Plan de Seguridad de la Triple Frontera; Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); homologación de los requisitos necesarios para la obtención de la radicación, en los Estados parte y asociados, entre otros.

Sin embargo, a partir del año 2000 comenzamos a visualizar la incorporación de nuevas temáticas con ejes diferentes a la securitización de las fronteras, como: (i) acuerdos sobre eximición de traducción de documentos para trámites migratorios (No. 21/00 y 22/00); (ii) acuerdo sobre establecimiento de canales privilegiados de entrada en los aeropuertos para ciudadanos del Mercosur (No. 23/00); (iii) análisis de una estrategia común frente al tráfico de personas. (iv) Se trabajó asimismo en la elaboración de una declaración sobre la figura del refugiado para diferenciarlo del resto de los migrantes (a pedido del ACNUR); (v) se inició el tratamiento y debate acerca del proyecto de Protocolo Regional sobre Tráfico Ilícito de Migrantes (que luego fuera aprobado en el año 2004 por el Mercosur); (vi) se inició el estudio y puesta en común del fenómeno migratorio, sus causas y consecuencias en la región. En las reuniones anuales del FEM las delegaciones presentaron documentos estadísticos sobre los flujos migratorios en sus respectivos países, lo cual fue elaborado con la asistencia de la OIM, con el objetivo de mejorar y compatibilizar la información migratoria. (vii) Finalmente en 2002 se logró la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur (2002).

En este capítulo es importante mencionar también el trabajo de dos instituciones que aportaron conocimientos y análisis teórico de la cuestión migratoria, uno es el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y el Instituto Social del Mercosur (ISM).

El proceso descrito, que involucró a funcionarios, organismos nacionales y regionales, tuvo como resultado –luego de un breve proceso de negociaciones- la creación de nuevas normas regionales y de instituciones, pueden ser consideradas como una muestra más de la interdependencia entre la política interna y la regional, así como también un reflejo de la dimensión de la “sensibilidad” del poder explicada anteriormente, donde los cambios en un país y las políticas exteriores de otros, influenciaron directamente al resto de los países y a la región, con costos y cambios que más adelante analizaremos. Es importante incluir en este análisis algo que planteamos en el capítulo de la introducción y que tiene que ver con la dimensión internacional de la cuestión migratoria, nos referimos a los cambios en algunos de los patrones migratorios –como

por ejemplo la diversificación de los destinos o de las causalidades de las migraciones que han generado modificaciones en los flujos. Esto se ha trasladado en el caso de nuestra región hacia la problematización del tema, tanto al reconocer que somos países expulsores como receptores de migrantes.

b. La interdependencia entre la política internacional, regional e interna: los casos de Brasil y Argentina

Habiendo analizado algunas cuestiones sobre la interdependencia en las Relaciones Internacionales conviene introducirnos en el análisis de los aspectos relevantes de la política exterior de Brasil y de Argentina –como los socios más grandes del Mercosur- en los inicios del siglo XX, con el fin de situar en ambos el inicio del debate sobre la cuestión migratoria. En este sentido y refiriéndonos a Brasil, es importante mencionar que durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el paradigma “globalista” fue el que primó en la política exterior, cuyas principales características –entre otras- apuntaban a: (i) diversificar las relaciones de Brasil con el resto del mundo con el objetivo de complementar las políticas gubernamentales de desarrollo económico, esto se lograba a través de la ampliación de los acuerdos bilaterales, multilaterales y de integración regional; (ii) abandonar la alianza especial que Brasil mantuvo con Estados Unidos durante décadas, y que ubicó al país del norte en el centro de la política exterior brasileña⁶⁰. Y (iii) desarrollar capacidades industriales como condición indispensable para una actuación más autónoma del país en el sistema internacional.

Cabe destacar que en el desarrollo de este paradigma globalista, la Cancillería brasileña (Itamaraty) retomó el control de la formulación y la conducción de la política exterior que había perdido durante las épocas anteriores (lo cual se visualizó no solo en el impulso de los acuerdos migratorios descritos anteriormente sino también en otros proyectos que promovió y/o aprobó y que tuvieron impacto regional: por ejemplo, la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA o el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur –FOCEM-).

⁶⁰ Este paradigma que valorizaba la relación hegemónica con Estados Unidos, fue impulsado desde la época del Barón de Río Branco (primeros años del siglo XIX), hasta los inicios de la década del 60 –con matices en los diferentes gobiernos- y fue retomado durante la presidencia de Fernando Collor de Mello (1990 y 1992).

Luego del gobierno de Collor de Mello se produjeron algunos cambios en la agenda de política exterior, y en este sentido la diplomacia brasileña adoptó como objetivo de largo plazo la construcción de un liderazgo regional en los campos económico y político, autónomo respecto de la potencia hegemónica tradicional (Estados Unidos) y articulado con el afianzamiento de la inserción de Brasil como *global player* en el escenario internacional (Gómez Saraiva, 2009). Según la autora, este esfuerzo de construcción de un liderazgo regional no fue igual durante todo el período; asumió diferentes estrategias y prioridades. Pero tuvo como base común las tres creencias constitutivas de la política externa brasileña, que marcaron su evolución: la autonomía, el universalismo y el destino de grandeza del país (fundado en la idea de que Brasil debe ocupar un lugar especial en el escenario internacional en términos político-estratégicos) (Gómez Saraiva, 2009). Estas ideas también están en sintonía con el paradigma que establece que en un mundo que se globaliza y a la vez se regionaliza es conveniente hacer no solo la mejor política sino también la mejor economía a partir de una geografía (en sintonía con lo que estaba ocurriendo en Europa con el proceso de integración). De manera tal que de aquí se deriva una nueva línea de acción que transforma el concepto de frontera-separación en modernas fronteras-cooperación. Este concepto refuerza la idea de la integración sudamericana en el entendido de que América del Sur constituye una zona geográfica contigua, que favorece –entre otros aspectos- las oportunidades económicas (Lafer, 2002). La estrategia descrita derivó, durante el gobierno de Fernando H. Cardoso, en la reunión que por primera vez convocó a los presidentes de América del Sur en el año 2000 en Brasilia y que fue la piedra fundacional de la Unasur y del proyecto de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Dos proyectos que dieron fundamento al esfuerzo de construcción del liderazgo regional de Brasil mencionado anteriormente.

En definitiva, en el gobierno de Cardoso, la diplomacia brasileña comenzó a identificar con mucha más claridad a los otros países de América del Sur como pares necesarios para el fortalecimiento de la actuación brasileña como se mencionó anteriormente como *global player*, así como en sus negociaciones en foros multilaterales. La diplomacia inició, así, una revisión del funcionamiento tradicional brasileño frente a la región, antiguamente pautado por la idea de la no intervención y de mantenerse distante respecto de los problemas internos de los países vecinos. Buscó construir su liderazgo en el área a partir de un equilibrio entre integración, seguridad regional, estabilidad

democrática y desarrollo de infraestructura. Hubo consenso en Itamaraty en considerar al Mercosur como un proyecto prioritario, pero basado en un modelo que defendía la unión aduanera incompleta y con un bajo perfil institucional. De esta manera el bloque actuaría como un soporte para la inserción internacional de Brasil, sin los condicionamientos propios de un mercado común o de una unión económica con características supranacionales (idea defendida por los institucionalistas pragmáticos de la Cancillería brasileña). En términos políticos, el Mercosur era percibido como un instrumento de refuerzo de la capacidad negociadora de Brasil, que le proporcionaba más peso en la arena internacional (Gómez Saraiva, 2009). Aquí ya se presenta una de las primeras contradicciones en la política brasileña, que fue muy cuestionada por su socio principal y también por los socios menores del Mercosur (Uruguay y Paraguay), ya que por un lado impulsaba y financiaba proyectos que lo posicionaban como “el actor regional” y por otro lado se mantenía la idea de la unión aduanera imperfecta con escaso compromiso político y bajo perfil institucional.

Otra de las características de la presidencia de Cardoso, se tradujo en el hecho de que por primera vez el Ministerio de Relaciones Exteriores promovió la institucionalización de la relación con la sociedad a través de la búsqueda de legitimidad de la política y de consensos con determinados grupos organizados⁶¹. Lo cierto es que en países periféricos como Brasil, donde la disciplina de las Relaciones Internacionales fue tardíamente desarrollada (Hirst, 1992 citado en Pinheiro y otro, 2011), los estudiosos de la disciplina, atentos a los márgenes de maniobra y a los comportamientos de los Estados, fueron a buscar en los modelos teóricos sobre procesos decisorios algunas herramientas analíticas a fin de entender la actuación más autónoma de los países periféricos a pesar de la hegemonía norteamericana.

Así fue como los acontecimientos de las últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI fueron fundamentales para que hubiese una renovación de las tesis de análisis de la política exterior en el área de las Relaciones Internacionales de Brasil. La simultaneidad de factores como: el fin de la competencia bipolar, las dinámicas de diversificación y de asociaciones políticas que fluctuaron entre los procesos de globalización y liberalización económica, las crisis financieras de naturaleza sistémica, la revolución tecnológica en las áreas de información y acción transnacional de redes de

⁶¹ Esta idea fue aportada en la entrevista realizada a la Prof. Janina Onuki, doctora en Relaciones Internacionales, docente e investigadora de la Universidad de Sao Paulo (USP), con fecha 12/6/15.

activismo y movimientos sociales, han producido un cambio en las concepciones contemporáneas del papel del Estado y de sus prácticas en el campo de la política externa. Este diagnóstico confirma entonces la idea de que las Relaciones Internacionales en la actualidad engloban una ampliación de cuestiones: medio ambiente, derechos humanos, internacionalización de la educación, de la cultura y salud, entre otros y también implica una diversidad de actores involucrados: empresas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación social, movimientos sociales, organismos públicos de esfera municipal o provincial (entidades subnacionales), que hacen innegable la conexión entre problemas internacionales y temas de naturaleza doméstica⁶² (Pinheiro y otro, 2011).

Lo expresado anteriormente refuerza la idea de que la propuesta que Brasil llevó al Mercosur sobre el tema migratorio (tema que salía de lo estrictamente comercial o económico y que involucraba nuevos actores), se vinculó directamente con la ampliación de áreas temáticas de la política exterior y el reconocimiento por consiguiente de la influencia de nuevos actores en la agenda. Esto también contribuyó a la construcción de poder regional brasileño en el ámbito del Mercosur (no exento de contradicciones). En este sentido, en su análisis Miriam Gómez Saraiva, afirma que en los primeros años del siglo XXI, el cuerpo diplomático brasileño tenía una visión de la Argentina de socio menor, y de desconfianza frente a las frecuentes vicisitudes en la política externa argentina. En este proceso, el peso que cada uno de los países debería tener en la alianza no estaba definido y no quedaba claro en qué medida Brasil sería para la Argentina un aliado o actuaría como un *pay master* del bloque. Sin embargo, en la práctica, en el ámbito regional hubo esfuerzos de unificación de posiciones con la Argentina, aun en temas que no estaban consensuados, como parte de un proceso de aproximación (Gómez Saraiva, 2009). Esto ocurrió entonces con el tema migratorio y lo podemos entender como una concesión que Brasil realizó en pos de acercarse más a su socio, lo que se tradujo en la aprobación de un proyecto en el cual Argentina venía trabajando desde hacía varios años por ser uno de los principales receptores de migrantes de la zona. Por otro lado, la idea de desarrollar una propuesta sobre política regional orientada a la libre circulación de las personas significaba un ejemplo notorio que no solo trascendía lo comercial sino que implicaba avanzar en la profundización política y social del proceso.

⁶² La traducción es propia.

Este cambio de concepción incluyó nuevas prácticas y el tratamiento político de cuestiones de derechos humanos en las agendas de política exterior de Brasil y tuvo especial impulso durante los gobiernos de F. H. Cardoso y Lula Da Silva, lo que ha demostrado que la política externa no ha sido lineal ni estática y en alguna medida ha obligado a los diplomáticos de Itamaraty –en su mayoría generalistas- a consultar a expertos de las más diversas áreas (Milani, 2011). De hecho, en el armado de la propuesta migratoria que Itamaraty presentó al Grupo Migratorio del Mercosur en 2002, tuvo una intensa participación como especialista el Director Nacional de Migraciones (Luiz Paulo Telles Barreto). En este sentido, Milani aporta la idea de que los actores involucrados en las nuevas agendas de política exterior traen sus visiones y percepciones sobre derechos humanos y esto llevó también a cambiar la problematización sobre cómo el Estado debía comportarse internacionalmente en la defensa de los derechos humanos y cómo esa problemática se relacionaba con los campos de la seguridad, del desarrollo y de la cooperación internacional (Milani, 2011)⁶³.

Durante los gobiernos de Lula, se profundizó en el paradigma que consideraba a la integración económica como un mecanismo para el acceso a los mercados extranjeros, proyectando a las empresas nacionales y fortaleciendo al país en las negociaciones económicas internacionales. Pero se reforzó también la corriente autonomista, que abogaba por una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional y que buscaba un papel de liderazgo brasileño en América del Sur. Percibía la integración de Suramérica bajo el liderazgo brasileño como una prioridad y consideraba que era importante, tanto la ampliación del Mercosur como la inclusión de temas de infraestructura en su agenda. El “desarrollo” es apuntado como matriz para un proceso regional de integración y de proyección industrial. Este grupo de diplomáticos, académicos y técnicos (autonomistas) tuvo más espacio con los gobiernos de Lula y de Dilma Rousseff (Gómez Saraiva, 2012).

De manera tal que la política exterior del gobierno de Lula tuvo como prioridad el acercamiento a los países vecinos, lo cual se percibió como un instrumento para la realización del potencial brasileño y la formación de un bloque capaz de ejercer una mayor influencia internacional, e incluyó en su programa la articulación de un liderazgo regional con los procesos de cooperación/ integración regional y con incentivos

⁶³ Traducción propia.

al desarrollo brasileño, así fue cómo evolucionó la idea –entre el grupo más progresista- de que el país asumiera algunos de los costos de la integración suramericana. El debate se hizo público y se generó una discusión respecto al liderazgo y sus costos entre los miembros de las agencias gubernamentales. (Gómez Saraiva, 2012). Brasil –con el gobierno de alianza encabezada por el PT desde el 2002- fue clave para impulsar el proyecto de regionalismo autónomo que comenzó a consolidarse en los primeros años del siglo XXI en buena parte de América Latina. De esta manera priorizó la transformación del Mercosur como bloque regional, organizando a partir de allí la integración sudamericana (Unasur); fue parte del eje regional que dijo no al ALCA; cuestionó el bloqueo norteamericano a Cuba y fue parte muy activa del G-20 donde expresó la creciente multipolaridad en contrapartida al poder anglosajón, entre otras cuestiones (Merino, 2018), que ayudaron a Brasil a posicionarse como potencia regional con aspiraciones globales (Mongan, 2015).

Fue en esta etapa en la cual hubo un acercamiento político e ideológico –en varios momentos- con Argentina, que dio lugar a consensos en temáticas diversas y fundamentalmente de índole social. Debemos recordar en este sentido, el Consenso de Buenos Aires que se firmó entre los presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva en 2003 y que significó un instrumento importante –al menos discursivo- en favor de la integración regional y sobre todo sirvió de base para reforzar el modelo social de integración regional que ambos presidentes impulsaban, considerando al Mercosur como un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. A modo de ejemplo destacamos el siguiente párrafo:

“Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”⁶⁴.

Por su parte Argentina, luego de la grave crisis económica, política y social que sufrió el país (2001), comenzó a consolidar la relación con sus vecinos regionales desplegando relaciones estratégicas con Brasil, Venezuela y Chile fundamentalmente. Con Uruguay –su socio histórico- tuvo durante algunos años una relación “conflictiva”

⁶⁴ Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, párrafo 16.

debido a la controversia que mantuvo por el tema de las Pasteras sobre el Río Uruguay (2004), que permeó inclusive en las decisiones tomadas en los ámbitos regionales del Mercosur. Esta situación “tensa” se descomprimió a partir de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de Naciones Unidas de 2010.

Sin embargo, las alianzas con Brasil y Venezuela fueron las que le dieron la mayor “permisibilidad internacional”, aunque restringida más bien al ámbito sudamericano. Con Brasil esto fue posible debido a la habilidad diplomática y a las estrategias de poder blando que desplegó Itamaraty y el presidente Lula Da Silva (Miranda, 2015). Sin perjuicio de este avance en la relación, es sabido que la misma tuvo vaivenes a lo largo de la historia reciente, con momentos de marcados desencuentros, hasta situaciones de coordinación y complementación económica, política e ideológica profundas.

Ni bien ambos países retomaron los procesos democráticos, necesariamente tuvieron que reorientar sus economías y sus modelos de desarrollo. Este acercamiento bilateral propició también la construcción de una integración política y económica que se plasmó en el Acta del Encuentro de Foz de Iguazú (1985), el cual había propuesto –al menos en la letra- un modelo integracionista amplio basado en la cooperación y el desarrollo.

En aquel contexto, los gobiernos de Argentina y Brasil manifestaron su intención de iniciar un programa de integración bilateral. Se alcanzaron acuerdos políticos importantes, como por ejemplo el Acuerdo Corpus-Itaipú o el apoyo de Brasil en referencia a las Islas Malvinas, a los cuales se sumó la intención de incrementar el volumen de intercambio comercial, bastante deteriorado por las crisis sucesivas sufridas por los países en décadas anteriores: crisis de la deuda externa, de productividad, de ausencia de inversiones productivas y debilidades de desarrollos industriales, entre otros.

A partir de 1985 y en el marco del programa establecido en el Acta de Foz de Iguazú, se suscribieron diversos convenios bilaterales con el objetivo de profundizar la cooperación iniciada por ambos Estados, generando de esta manera una interdependencia nacional que más adelante se transformó en regional con la incorporación de Uruguay y Paraguay. Así en julio de 1986, se aprobó con el Acta de Buenos Aires, el Programa de Integración y Cooperación económica entre Argentina y Brasil, por el cual se propiciaba la creación de un espacio económico común, con la apertura de los respectivos mercados

y el estímulo a la complementación progresiva de los sectores empresariales de cada país a las nuevas condiciones de competitividad (Acta de Buenos Aires, 1986). En 1988 se consolidó el modelo integracionista amplio con el objetivo de construir un espacio económico común por medio de la liberalización comercial. De esta manera, se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que tenía por objetivo la eliminación de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios y la armonización de políticas macroeconómicas. Este Tratado se ratificó en el marco de la ALADI, como un mecanismo de alcance bilateral.

Hacia fines del año 1989 comenzó a cobrar importancia la idea de integración planteada en términos regionales, y se iniciaron las negociaciones con el gobierno de Uruguay (a través de la firma del Acta de Alvorada). Para ese entonces ya había una evolución en el intercambio comercial entre Argentina y Brasil y la continuidad democrática permitía mantener la idea de integración regional como una variable política de los gobiernos. Sin embargo, el modelo de integración que se comenzaba a desarrollar en esta segunda etapa (post- Declaración de Foz de Iguazú), estuvo más relacionado con la variable comercial y macroeconómica (teoría económica de la integración regional), que con la idea de cooperación amplia.

Con la presidencia de Carlos S. Menem a partir de 1990, se elaboró para Argentina un esquema de inserción internacional y una política exterior que difería bastante de la de su predecesor Raúl Alfonsín. Algunos autores afirmaron que el esquema de inserción se basaba en la idea “de vivir en sintonía con la época”, es decir, recurriendo al pragmatismo y priorizando a la economía en la formulación de la política exterior (Busso y Bologna, 1994 citado en Miranda, 2012), sumado a un alineamiento con Estados Unidos. Lo cual se trasladó –en parte- al Mercosur. Una corriente similar de política exterior también se desarrolló en Uruguay y ya vimos también las características que tuvo la política exterior de Brasil. Por lo tanto, esta sinergia fue la que dio origen al modelo (comercial) que se consolidó durante toda la primera década del Mercosur, el cual comenzó a ser cuestionado luego de la crisis regional que se inició con la devaluación de Brasil en 1999, siguió con la debacle argentina (2001), arrastrando también a los socios menores del bloque. Como indica Alejandro Simonoff:

“las políticas exteriores, desde 1983, se construyeron a partir de un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas —que privilegian a la región como escenario principal de la agenda— y las de inserción con la potencia hegemónica. Las diferencias entre estas tendencias estuvieron en la elección de su alianza

principal. Mientras las primeras apuntaron a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, como en los ochenta, las dependentistas (como Menem⁶⁵) optaron por una política de seguimiento a la potencia hegemónica, como ocurrió en los noventa” (Simonoff, 2009).

Fue a partir del gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002 a mayo de 2003) y de su sucesor, Néstor Kirchner que la balanza comenzó a inclinarse hacia el relacionamiento más profundo con la región. En este sentido, Roberto Miranda enfatiza que en esta nueva etapa hubieron cuatro razones específicas a través de las cuales Argentina selló alianza con Brasil: (i) la primera, fue el haber visto en su vecino un poder emergente reconocido como tal a nivel regional y global, lo cual se tradujo –entre otras cosas- en la posibilidad que tuvo Brasil de discutir poder con las principales potencias en las instituciones internacionales, como la de formar coaliciones diplomáticas con países de similar condición (Cooper, 2014, citado en Miranda, 2015). (ii) La segunda razón, muy ligada a la anterior, es que Brasil logró insertar a Sudamérica en la política y economía mundiales. América del Sur pasó a ser una prioridad de la política exterior brasileña porque a través de ella el país pudo optimizar sus vínculos internacionales. Este hecho, inédito para la subregión, marcó un sentido de pertenencia para todos y cada uno de los países sudamericanos que Argentina asimiló muy bien y que podríamos decir que tuvo su punto de partida en la cumbre de presidentes sudamericanos convocada en Brasilia en el año 2000. (iii) Una tercera razón por la cual Argentina selló su alianza con Brasil fue porque el liderazgo de su vecino le brindó a la política sudamericana una impronta autónoma con respecto a la visión hemisférica de Estados Unidos (Miranda, 2015). En este punto destacamos como antecedentes el pensamiento de Helio Jaguaribe y de Alberto Methol Ferré. Este último autor afirmaba que América Latina (y más específicamente América del Sur), se enfrentaba a una gran tarea histórica que implicaba la necesidad de completar el proyecto geopolítico de constituir lo que él denominaba “el Estado continental sudamericano” y explicó muy claramente que el Mercosur se definía como el único camino posible para lograr la unidad de América Latina, ya sea sólo en América del Sur o en el Cono Sur, a través de un Estado Nuclear o Continental” (Methol Ferré, 2013). Methol Ferré se refería al Mercosur como “nuestra mejor invención” y decía:

“la originalidad del Mercosur es que pone por primera vez fundamento económico común al encuentro de nuestras culturas hispanoamericanas y lusoamericanas, es decir: latinoamericanas. (...) América Latina como realidad histórica es la compenetración de lo hispanoamericano y lo brasileño. Y el Mercosur es esa puesta

⁶⁵ El paréntesis es propio.

en marcha histórica de la conjugación económico-cultural del latinoamericanismo, la compenetración de sus dos polos y no la mera coexistencia” (Methol Ferré, 1994).

Por su parte, Helio Jaguaribe, al analizar nuestra integración regional se basaba en la idea de los círculos concéntricos, en virtud de los cuales el primer eje estaría dado por la relación de alianza estratégica entre Argentina y Brasil, con un proyecto industrial conjunto basado en las capacidades productivas de cada una de las economías. De esta manera la alianza argentino-brasilera era la base sobre la cual se proyectaban los otros dos círculos concéntricos a saber: el Mercosur y la Unasur (Jaguaribe, 2004 citado en Lorenzini, 2014)⁶⁶. Estos autores mencionados, entre otros, han trabajado la idea de la relación estratégica entre ambos países como punto de partida de la integración sub regional (sudamericana primero y latinoamericana después), desde la década del sesenta en adelante y se plasma –con matices- en la obra de ambos.

Para finalizar la idea de las cuatro razones que fundamentaron la relación bilateral reciente (iv), para Argentina el mercado brasileño se convirtió en uno de los pilares fundamentales de la alianza con su vecino. A pesar de que en la primera década del siglo Argentina registró con Brasil un aumento del déficit comercial en manufacturas de origen industrial, la exportación a este país de sus productos con valor agregado –sobre todo del rubro automotriz– representó un aval a la expectativa de transformar la estructura productiva. Por su parte, el gobierno argentino creyó que una de las mejores consecuencias de la alianza con Brasil iba a ser la integración productiva entre ambos países en el ámbito del Mercosur, a través de la cual podía llegar a plasmar su proceso de re-industrialización, lo que finalmente no sucedió (Miranda, 2015). Además sobre el final del mandato de Kirchner y el de su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina comenzó a aplicar medidas proteccionistas de su mercado interno, lo que generó reclamos en la relación comercial bilateral. Sin perjuicio de lo cual el gobierno de Brasil siguió considerando a Argentina como su “socio estratégico” en la región⁶⁷.

⁶⁶ En el capítulo siguiente se trabajarán algunos conceptos extraídos de las teorías de la integración regional sudamericana para completar el análisis.

⁶⁷ A modo de ejemplo, citamos el discurso del ex presidente Luiz Inacio Lula Da Silva en ocasión de su visita de Estado del 22/2/2008: “...Cuando observo a la Argentina y al Brasil de hoy, siento cambios y, al mismo tiempo, observo el inmenso potencial para avanzar aún más para construir el desarrollo y la prosperidad en nuestros países. Veo que nuestros pueblos comparten el compromiso con la democracia y los derechos humanos. Señora Presidenta: la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil es imprescindible para que alcancemos nuestros objetivos nacionales que solo tienen sentido caso de ser considerados como parte de un proyecto amplio de integración sudamericana. Por eso, mi convicción de que juntos tenemos que reforzar al Mercosur y forjar una integración consistente entre los países de Sudamérica. Pero tenemos responsabilidades aún mayores, sobre todo cuando comienza a dibujarse un

Son varios los autores que coinciden en que hubo un verdadero cambio de época en la relación de Brasil con Argentina en particular y con toda la región sudamericana en general a partir de los gobiernos del PT (Gomez Saraiva, 2012; Simonoff, 2009; Merino, 2018; Actis, 2016; Miranda, 2015) y sin duda la novedad, en materia política, fue la puesta en marcha de un nuevo enfoque denominado “solidaridad regional” la cual también implicó para Brasil en materia económica, la consolidación y profundización del proceso de internacionalización de capitales brasileños y de proyectos de Inversión Extranjera Directa (IED) en Sudamérica (Actis, 2016) y en otras regiones del mundo como África. Este enfoque de “solidaridad regional” también se tradujo en la consolidación del nuevo modelo social de integración del Mercosur, que es en definitiva uno de los ejes centrales en este trabajo, que incluyó en la agenda regional proyectos como el FOCEM, libre circulación de personas y agricultura familiar, entre otros.

c. Las migraciones como regímenes internacionales

Como analizamos anteriormente y entendiendo a la “interdependencia” como generadora de situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países, podríamos hacer un primer nivel de análisis que nos conduzca a ver los efectos de las migraciones internacionales dentro del proceso de integración regional (Mercosur), de lo cual se desprenden dos vertientes: (1) la construcción de una “ciudadanía comunitaria” que de origen a un “régimen migratorio Mercosur” y (2) un nuevo régimen, que surge por descarte del anterior y que se podría denominar “régimen migratorio extra Mercosur”. Estas nuevas construcciones tendrán interacción a su vez con los Estados y con el proceso de integración regional al cual pertenecen, fundamentalmente porque surge un conjunto de nuevas relaciones, derechos y obligaciones tanto en la **sociedad regional** (el todo) como en la sociedad del país de residencia.

En este punto nos enfrentamos a una nueva discusión teórica, la cual no fue analizada en profundidad por los principales actores y gestores de la política migratoria regional desde el inicio del proceso⁶⁸. Al crear un nuevo régimen migratorio Mercosur

mundo multipolar conducido por los principios del multilateralismo” En: www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/16708-blank-8154252 (fecha de consulta: 06/11/18).

⁶⁸ Esta afirmación tiene su fundamento en la “desarticulación política” de los Estados en los distintos momentos del Mercosur que impidieron (e impiden) la consolidación y el avance de cualquier política regional pública.

basado en el criterio de la nacionalidad se apunta claramente a resolver una parte muy importante de la gobernabilidad migratoria regional, la cual sería –en función de los Acuerdos de Residencia del Mercosur- el otorgamiento de una residencia temporal o permanente para los nacionales del bloque que deseen residir en cualquiera de los Estados parte, la cual estará acompañada del reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones que ubica a los migrantes en igualdad de condiciones con los nacionales. Como dijimos anteriormente y sobre lo cual profundizaremos más adelante, el Acuerdo de Residencia (y todo su régimen internacional en construcción) tuvo un impacto muy positivo en el Mercosur y fue muy bien recibido por amplios sectores del bloque, sin embargo, no podemos dejar de reconocer que se genera un doble estándar de migrantes en el Mercosur: (i) uno basado en la nacionalidad y la ciudadanía y (ii) otro que referencia a los migrantes de terceros países que no forman parte del Mercosur y que no tienen ninguna relación con estos países. Si nos basáramos en los criterios regionales e internacionales, que reconocen el derecho a circular libremente y con la ley argentina y uruguayana que reconocen el derecho a migrar como un derecho humano, no se deberían generar diferencias de garantías de derechos en ninguno de los dos regímenes, sin embargo el tratamiento de este tema es aún marginal en los órganos y foros del Mercosur.

En este aspecto, el bloque no ha previsto aún un sistema unificado, salvo algunas declaraciones que irían en ese sentido: en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004) los Estados declararon: “requerir a los Países extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los inmigrantes de nuestra región, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios”.

En otro orden, en las reuniones del Foro Especializado Migratorio del Mercosur ha habido algunas referencias a los migrantes extra-Mercosur. De las actas se desprenden dos ideas básicas: por un lado, se ha trabajado en la ampliación de la “ciudadanía Mercosur” a la “ciudadanía sudamericana”, por lo tanto se abriría el espectro hacia otras nacionalidades que se corresponderían con la totalidad de los países asociados del Mercosur (toda Sudamérica) y por otro, la temática se ha derivado directamente a la órbita de las instancias nacionales (por lo tanto con escasa posibilidad de discusión regional).

Según Pablo Ceriani (2012) en su análisis sobre el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, afirma que se corre el riesgo de que el mismo se transforme en un mecanismo excluyente y restrictivo, en perjuicio de los derechos de algunas categorías de migrantes

que ya habiten o intenten ingresar a uno de los países de la región” y que no tengan nacionalidad del Mercosur.

Ahora bien, este régimen internacional (migratorio del Mercosur) que definimos se vincula también con otro régimen internacional que analizaremos y que es el proceso de integración regional creado por los Estados tras la firma del Tratado de Asunción en 1991, que dio origen a otra estructura diferente a la de los Estados que lo componen y sobre el cual tendremos que analizar algunos conceptos para completar el análisis.

2. Algunos conceptos extraídos de las teorías de la integración regional que aportan al análisis

Antes de introducimos en el estudio de los conceptos que nos aportarán en este trabajo, entendemos necesario recoger las discusiones que se han presentado sobre la *globalización* versus la *regionalización*, lo que trae consigo la idea del debilitamiento del Estado-nación⁶⁹. Concepción que ha contribuido –entre otros factores- a explicar la conformación de uniones regionales, fundamentadas en la idea de cooperación, de integración de mercados y de construcción de sociedades interrelacionadas con políticas sociales comunes (educación, cultura, libre circulación, salud, entre otras)⁷⁰.

Conjuntamente con esta realidad no podemos desconocer las dificultades que se han planteado en algunas regiones tras la dualidad: debilidad del Estado-nación y expresión de los sentimientos nacionalistas (Psarou, 2005), lo cual provoca permanentemente situaciones conflictivas de enfrentamientos y no aceptación de las diversidades culturales. Además, con la conformación de procesos de integración se pone en duda la doctrina de la soberanía única y exclusiva del Estado, ya que se constituye un nuevo orden que promueve el pluralismo legal y constitucional, dando cobijo a distintos

⁶⁹ Si bien con el fortalecimiento de los actores económicos a nivel global, la autonomía del Estado se ha evaporado, éste sigue siendo un espacio estratégico para la globalización, no sólo porque en él se encarna la capacidad de cumplir objetivos específicos gracias a la centralización del poder coercitivo, sino también porque ofrece un dominio donde es posible articular las estrategias de acción colectiva (Sassen, 2007). Por lo tanto para esta autora las características de la globalización económica ha posibilitado una mayor diversidad de formas de participación estatal.

⁷⁰ En la actualidad (2018) los principales analistas internacionales plantean que estamos ante una nueva reconfiguración del poder internacional, debido –entre otros factores- al triunfo de Donald Trump en Estados Unidos y a los cambios en las orientaciones políticas de gobierno en algunos de los países europeos, así como también el ascenso de China como potencia de primer orden, todo lo cual traerá consigo transformaciones en las políticas exteriores y las estrategias a definir por los países centrales. En este sentido, uno de los temas en discusión es el de la globalización (como proceso en “retroceso” o al menos en reconceptualización) y por ende también el concepto de regionalización como respuesta al mismo.

sistemas normativos. De esta manera, se abre el espacio para los discursos de la soberanía compartida y de la conformación de una identidad común (Keating, 2007).

Al establecer un proceso de integración estas situaciones de dualidad se hacen presentes permanentemente, a la vez que se observan transformaciones multidimensionales, que comprenden lo real y lo simbólico e ideológico tanto en el espacio interno como externo (Psarou, 2005). Para la autora citada, quien hace referencia al proceso europeo, lo real se refiere a la transformación política, económica y social del continente y en esta dimensión el espacio externo comprende los cambios económicos, políticos y tecnológicos a nivel mundial, que incluye situaciones de integración regional, competitividad, ocupación laboral, migraciones, cohesión social y unificación. El espacio interno en cambio comprende las exigencias que se expresan y que crean la necesidad de dar soluciones a los problemas de tipo demográfico, culturales y sociales.

La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave que garantiza dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como el aspecto socio-cultural esencial que posibilitó una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros países desde hace más de un siglo (Novick, 2012). No se trata simplemente de abordar el tema de las migraciones regionales dentro del Mercosur como una nueva política pública regional, sino de institucionalizar un movimiento (circulación de personas) que es histórico en nuestra sub región y que sin lugar a dudas se ha ido profundizando (o facilitando) con el Mercosur. Esta idea que compartimos podría asimismo favorecer la construcción de una visión político-ideológica común que permita explicar (y construir) el modelo social de integración.

En este sentido, es importante analizar en qué momento y bajo qué circunstancias los Estados del Mercosur tuvieron la voluntad de rebasar la fase de libre comercio y pasar a la de creación de las condiciones de formación –en este caso- de un mercado común (Psarou, 2005). El Mercosur, en su tratado constitutivo (Asunción 1991) previó, en su artículo 1, la creación de un mercado común y definió las características que tendría ese mercado. Pero luego de más de 27 años de integración ese mercado, en los términos definidos por la teoría económica de la integración (Bela Balassa, 1979) y por el propio Tratado de Asunción, aún no se ha constituido. Recién en el año 2010 se habrían dado las condiciones necesarias para la constitución de una unión aduanera (con la ratificación del

Código Aduanero y la eliminación del doble cobro arancelario⁷¹), los cuales aún tampoco se han implementado en su totalidad⁷². Inclusive se podría afirmar que hubo un retroceso en términos de integración en el año 1994, ya que en el Protocolo de Ouro Preto se plasmó la idea de conformar una unión aduanera y ya no un mercado común. Allí se produjo una de las primeras contradicciones importantes. Además si retomamos las ideas analizadas anteriormente sobre la política exterior de Brasil con respecto al Mercosur, ha quedado claro que la apuesta del socio mayoritario ha sido la de consolidar una unión aduanera con bajo nivel de institucionalidad. Idea que se presenta como contradictoria con el impulso que este país le dio a la política migratoria y de libre circulación, aunque ya analizamos las circunstancias particulares de dicha aprobación.

Como mencionamos, los procesos de integración regionales no se agotan en la variable económica, por el contrario, la integración está orientada a la regulación de distintos aspectos de la vida de la región y a la conformación de alianzas y agrupamientos voluntarios de Estados.

Al hablar de región involucramos la idea de “regionalismo”, que implica la reunión de un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. También puede ser entendido como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica. Esta región se caracteriza por su proximidad geográfica, interdependencia (fundamentalmente económica) y homogeneidad (en el caso de América Latina sería compartir una historia común, lenguaje, costumbre similares, entre otros) (Oyarzún, 2008). Este aspecto mencionado por la autora es fundamental para la construcción del modelo de inserción del migrante en la sociedad receptora. En este sentido coincidimos con varios autores en que existe dificultad para definir al “regionalismo”. Lo más correcto sería afirmar que pueden existir tantas definiciones como procesos de integración existan.

Aun así para hacer referencia al regionalismo citamos a Andrew Hurrell (1995) quien identifica cinco variedades de regionalismo: (i) *integración informal o*

⁷¹ Aprobado por Decisión del CMC 27/10 tras un largo proceso de discusión, propuestas y contrapropuestas que se iniciaron en el año 1994, momento en el cual por Decisión 25/94 se aprobó un proyecto de Código Aduanero que solo fue aprobado en aquel entonces por Paraguay.

⁷² Argentina aprobó el Código Aduanero del Mercosur en 2012 (Ley 26.795), Uruguay aprobó en septiembre de 2014 el nuevo Código Aduanero Uruguayo que contempla la normativa Mercosur y por su parte Brasil lo aprobó recientemente en septiembre de 2018.

regionalismo suave; el cual abarca interacciones sociales, económica y generación de redes, todas ellas sin mayor institucionalización, las fuerzas conductoras provienen del mercado, como sucede en la región Asia Pacífico. (ii) *Conciencia regional e identidad*; se trata de comunidades que se reconocen similares, el imaginario colectivo es fundamental. (iii) *Cooperación regional entre Estados*; éstos se coordinan para enfrentar desafíos externos, adoptando una postura regional ante foros multilaterales y organizaciones internacionales. Los vínculos entre los Estados pueden ser formales e informales. (iv) *Integración económica*; tiene como fin eliminar las barreras del intercambio económico entre los miembros. Mientras más intenso sea el proceso se tenderá a desarrollar políticas comunes. (v) *Cohesión regional*; es la consolidación de la unidad y contiene los cuatro tipos de regionalismo mencionados anteriormente, convirtiéndose en un sistema social con lazos translocales que facilitan la creación de normas y reglas comunes que fomentan la comunicación y convergencia de valores (Oyarzún 2008). Al Mercosur, teniendo en cuenta su trayectoria de más de 29 años, podríamos identificarlo entre dos de las variedades del regionalismo planteado por Hurrell: conciencia regional e identidad y cooperación regional entre Estados, aunque también hubo desde siempre integración económica. Lo cierto es que se nos presentan dificultades para explicar nuestro propio proceso de integración en función de una única corriente teórica, por ello es necesario recurrir a varias que muestren matices diferentes de la integración y de esta manera ir construyendo nuestra idea.

En el ámbito de la integración económica, se han distinguido tradicionalmente varias situaciones o estadios, en función del alcance del régimen que regula las relaciones: áreas de libre comercio y acuerdos de liberalización comercial, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas e integración económica total (Balassa: 1964). En este sentido, resulta antiguo plantear esta teoría como única explicación posible de nuestra integración regional a pesar de que el Tratado de Asunción (1991) propuso en su artículo primero la concreción de un mercado común y ha definido inclusive las características que éste debería tener. Por ello también recurrimos a las definiciones planteadas por el autor, aunque, como ya dijimos, el Mercosur aún no ha concretado el estadio de mercado común.

Algunas ideas a las cuales recurriremos son las que surgen de la teoría neofuncionalista de la integración, en la cual se indica que: "la integración política es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a

trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración político es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta sobre las comunidades políticas preexistentes". En la teoría neofuncionalista, el objetivo federal es muy claro. El Estado-nación es considerado inadecuado y se asume un fin federal. Esta teoría llegó a afirmar que "el Estado-nación actual está en franca retirada en Europa" (Haas, 1964).

El elemento analítico central del neofuncionalismo es la noción de "spillover" (derramamiento), concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración. En un primer momento, el "spillover" tendría lugar entre sectores técnico-económicos afines. La integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, integrar sectores fronterizos. Es esta, pues, una dinámica concebida como la consecuencia del alto nivel de interdependencia entre los diferentes sectores de las economías industrializadas modernas. Pero la integración de los sectores técnico-económicos se extendería al terreno de lo sociocultural y de lo político, alcanzando incluso las delicadas áreas de la seguridad y la defensa que, según las predicciones neofuncionalistas, serían gestionadas en un nivel regional y no nacional (Haas, 1964). Esta última es una de las ideas que tomaremos de esta teoría para afirmar que la integración económica en el Mercosur, que fue la primera que se puso en práctica entre los Estados miembros, se ha extendido a la esfera socio-cultural, habiendo alcanzado en algunas áreas la gestión a nivel regional traducida en políticas públicas regionales (ejemplo: educación, cultura y migración).

Esta teoría –que dio fundamento a la integración europea- ha recibido varias críticas, las cuales no solamente compartimos, sino que también nos dan una pauta más de la dificultad para explicar los procesos de integración en general. Las principales críticas han sido: (i) que es difícil, si no imposible, separar las tareas económicas y sociales de las políticas; (ii) que los gobiernos han demostrado estar poco dispuestos a pasarle a la "autoridad internacional" tareas que se vinculan con lo político; (iii) que ciertas tareas económicas y sociales no se ramifican o derraman en el sector político y (iv) que el camino hacia la integración política descansa en "actos de voluntad" política más que la integración funcional en sectores económicos y sociales (Dougherty y Otro, 1990). Para el caso del Mercosur se tienen en cuenta las críticas que se han formulado al neofuncionalismo y las particularidades que ha presentado la región latinoamericana.

Parte de estas críticas a la teoría de la integración son las que nos han llevado a formular el interrogante sobre *¿cómo funciona el Mercosur con una normativa común sobre migraciones y, al mismo tiempo, con políticas nacionales desarticuladas entre sí? O ¿cuáles han sido los motivos que llevaron al Mercosur a oscilar entre la articulación normativa y la desarticulación política?* Estas preguntas resultan de difíciles respuesta, pero nos orientan en la consideración de que los cambios de gobiernos sucesivos en los países del Mercosur van variando sus ejes en la política exterior y la integración regional sistemáticamente es considerada un eje muy débil y sometido permanentemente a los vaivenes de la política interna (a pesar de que discursivamente se diga lo contrario). Sin perjuicio de esta afirmación, también es necesario mencionar los factores externos que influyen en la toma de decisiones de la política externa y como analizamos anteriormente la interdependencia que se genera tras la toma de decisiones de otros Estados.

En virtud de todas estas concepciones se planteó la revisión del concepto de soberanía clásico, sobre todo en función de la multiplicidad de nuevos organismos internacionales y de los procesos de integración y los bloques comunitarios, con estructuras supranacionales, como la Unión Europea. En este último caso la competencia del Estado ha ido variando, pues la comunidad genera normas supranacionales que son de aplicación directa a los individuos y que no requieren de la aprobación interna por parte de los Estados. Los miembros han acordado ceder espacios de decisión a la unión.

En el Mercosur, en cambio, este proceso de supranacionalidad se ha visto muy limitado, pues, como mencionamos anteriormente, la mayoría de las normas que emanan de las instituciones del bloque, requieren aprobación por parte de los parlamentos de los países miembros, solo algunas decisiones (procedimentales) no requieren esta doble instancia de aprobación y en general hay un retraso importante (por parte de los Parlamentos) en la aprobación de las normas del Mercosur que sí son obligatorias. A modo de ejemplo, solo el 50 % de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del bloque han sido internalizadas por los Estados⁷³.

Así las cosas, han ido surgiendo otras teorías que elucidaron los procesos de integración y que se podrían tomar para nuestro análisis. Mencionamos los enfoques de

⁷³ Las constituciones nacionales de los países miembros del Mercosur, no tienen definido con claridad el status jurídico de las normas obligatorias dictadas por los organismos decisorios del bloque, ni sus condiciones de validez interna en cada estado. En la práctica cada país ha elaborado procedimientos que permitan una rápida incorporación de las normas del Mercosur como derecho interno. Esto nos lleva a sostener que el derecho “mercosureño” no tenga aún la condición de derecho comunitario.

la teoría de la dependencia, del nuevo desarrollismo, intergubernamentalismo, autonomista y de la cooperación entre Estados, como principales fuentes de la integración regional para América Latina. Las cuales consideraremos, siguiendo lo afirmado por Alejandro Simonoff (2014) como teorías parciales que se concentran en una región o fenómeno concreto (teorías de integración).

Como sabemos las teorías mencionadas (neofuncionalista o la teoría de la integración económica) no han resultado las más adecuadas para explicar en su totalidad la integración en nuestra región. Sin perjuicio de ello, se han desarrollado teorías latinoamericanas conjuntamente con la creación de los primeros proyectos de integración, tales como: la teoría de la dependencia, la cual ha permitido analizar la economía internacional destacando la estructura jerárquica entre zonas desarrolladas (países industrializados –centro-) con otras subdesarrolladas –periferia. Teniendo en cuenta esta perspectiva, la integración regional podría ser la herramienta para lograr la inserción exitosa a la economía internacional (Oyarzún, 2008)⁷⁴. El mayor impacto lo tuvo el trabajo de la CEPAL (desde 1959 a 1989), para quien la integración fue concebida como un procedimiento para acelerar el desarrollo económico, bajo la forma de un mercado común. El incremento del comercio sortearía algunos problemas de la industrialización y atenuaría la vulnerabilidad exterior de la región. La intensificación del tráfico comercial interlatinoamericano permitiría alcanzar la segunda fase en la industrialización sustitutiva (principal eje de desarrollo de la teoría), superando los escollos en torno a los reducidos mercados, la falta de especialización y los altos costos productivos. Las metas perseguidas eran la diversificación de las exportaciones e importaciones y el desarrollo racional de la Industrialización para la Sustitución de Importaciones (ISI); ambas contribuirían a afrontar la limitación en la afluencia de las inversiones extranjeras (Prebisch, 1959). Sin perjuicio de que fueron varios los autores que tomaron los principios de la CEPAL, igualmente fueron profundizados y también cuestionados. Los principales expositores del desarrollismo fueron: Andre Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Enrique Cardoso, Edelberto Torres-Rivas, y Samir Amin, entre otros. Es importante mencionar que el período

⁷⁴ Las migraciones también fueron analizadas desde la Teoría de la Dependencia, planteando que la evolución del sistema capitalista había dado lugar a un orden internacional de países industrializados (centrales) y a una periferia de países agrícolas que se vinculan mediante relaciones desequilibradas y asimétricas. Las economías centrales poseen un rol hegemónico en la organización del sistema capitalista (y laboral) y existe una interconexión de la pobreza global con la polarización social y la desigualdad entre países desarrollados y sub desarrollados. De manera tal que se producen los flujos de población desde los países periféricos hacia los países con mayor desarrollo industrial y de innovación (Singer, 1975).

del desarrollismo, 1945–1970, fue también el período del triunfo de los movimientos históricos antisistémicos, que llegaron al poder de una forma u otra casi en todas partes y cuya mayor promesa había sido el “sueño desarrollista” (Wallerstein, 2005) sosteniendo la idea también de que lograr el desarrollo es posible (habrá que detenerse en los medios para el logro de tal fin).

La corriente estructuralista⁷⁵ de la CEPAL y sus postulados desarrollistas lograron algunos objetivos concretos en la integración regional, impulsando importantes incentivos en la industrialización de varios países. Lamentablemente este proceso se detuvo en la década del ochenta producto de varios factores internos y externos, lo que significó la primera “derrota” de los países de América Latina para estructurar proyectos de integración regional y que se comenzó a visualizar desde el primer proyecto creado: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con el Tratado de Montevideo de 1960 y la necesidad de reestructurar otros procesos creados posteriormente.

Los factores que influyeron desde los inicios –entre otros- fueron los siguientes: escaso desarrollo industrial y tecnológico (salvo el caso de algunos países) y elección de modelos económicos y productivos basados fundamentalmente en la producción de materias primas, lo que nos llevó a orientar nuestras economías hacia las necesidades del mundo industrializado (desarrollado) y no hacia la región. No experimentamos la posibilidad de tener crecimientos regionales endógenos que pudieran ser complementarios en lugar de competitivos. Esto sumado a otras variables de índole política como: existencia de proyectos nacionalistas que limitaron el desarrollo tecnológico-industrial exportador; factores externos negativos (dependencia de las potencias y deuda externa); largos procesos militares en la mayoría de los países de la región, fueron factores que jugaron en contra de la profundización de los procesos de integración. El Mercosur en su lógica integracionista no ha podido evadir a esta dinámica, a pesar de que en su surgimiento (1985) se planteó como un proyecto alternativo para hacer frente al escenario de “subdesarrollo”, atraso y falta de complementación económica, social y política que tenían Argentina y Brasil. Por lo tanto, podríamos decir que fue una estrategia pensada desde los postulados autonomistas para desafiar a la

⁷⁵ Es importante asociar a la teoría estructuralista la perspectiva desarrollada por Sassen (2006, 2007) respecto de las migraciones internacionales, pues señala que los individuos no son libres en cuanto a la toma de decisiones ya que se encuentran limitados por fuerzas estructurales (en este caso el capitalismo). De manera tal que el fenómeno migratorio no será entonces un conjunto de decisiones individuales, sino que la opción de emigrar es un producto social.

“dependencia” respecto de los Estados centrales. Luego fue transitando por diferentes etapas que promovieron en algunos casos la profundización del bloque -con la incorporación de nuevos temas a la agenda social y política- y en otras el estancamiento.

En el postulado del autonomismo también podemos citar a dos autores que fueron contemporáneos, cuyas ideas dialogaron entre sí y sirvieron de fundamento político para la constitución del Mercosur y de la alianza “estratégica” entre Argentina y Brasil: nos referimos a Alberto Methol Ferré y a Helio Jaguaribe. El primer autor –como adelantáramos en páginas anteriores- ha basado su obra en una propuesta multidimensional, que trabajó cuestiones de geopolítica clásica, donde analiza el pasaje del Estado Nación –debilitado- al “Estado Continental Moderno”, basado en la construcción de un proyecto de integración regional. En este sentido analiza las cuestiones referentes a la globalización versus la regionalización, lo que –a su criterio- contribuyó a lo largo de la segunda mitad del siglo XX a explicar la conformación de uniones regionales, fundamentadas en la idea de cooperación, de integración de mercados y de construcción de sociedades interrelacionadas con políticas sociales comunes (educación, cultura, libre circulación de personas y salud, entre otros). El concepto de “Estado Continental Moderno” es prácticamente la idea central que Methol desarrolla para fundamentar la necesidad de la integración regional sudamericana (primero) y latinoamericana después, y enfatiza en el Mercosur como el eje fundante de tal integración y la considera como la única alternativa posible para la autonomía de los poderes centrales (Methol, 2013).

También fue un impulsor de la teoría cepalina y especialmente de la obra del chileno Felipe Herrera, con quien compartió la premisa de no considerar separadamente el proceso de integración económico del político. Por el contrario, entendían que ambos debían ser simultáneos y complementarios, lo cual evitaría frustrar nuevos proyectos en una época en la cual los Estados latinoamericanos continuaban en un proceso de desconocimiento y desconfianza mutua. En este sentido, coincide con Herrera en que “las fuerzas negativas de la geografía, la pobreza, el caudillismo, la estrecha dependencia colonial precedente y el aislacionismo en que ella nos mantuvo entre nosotros, impidieron que la idea de los Libertadores se hiciera realidad” (Methol, 2013).

Por su parte el brasileño Jaguaribe propone un modelo autonomista para la región también partiendo de la relación estratégica entre Argentina y Brasil. Su fuente de pensamiento fue el estructuralismo latinoamericano (con el cual compartió y a la vez

cuestionó varios de sus principios). Propuso un concepto de desarrollo, que comprendía múltiples dimensiones y fue pensado como un proceso social global que abarcaba lo económico, lo político y lo sociocultural. En la dimensión económica toma en consideración el crecimiento y la evolución de los diversos sectores económicos como el primario, el industrial, el exportador y el científico-tecnológico, entre otros (Lorenzini, 2014). Concibe al desarrollo económico únicamente vinculado a la transformación tecnológica y al desarrollo industrial.

En la dimensión política y social, toma en consideración el grado de integración sociocultural, el nivel moral y educacional de la población: la forma en la que se vinculan las distintas clases sociales, la participación y el nivel de representatividad social en el sistema político, el acceso a los servicios públicos básicos como la educación y la salud, entre los más relevantes. Pero afirma que todos los niveles deben estar vinculados entre sí para lograr el desarrollo multidimensional de la sociedad (Jaguaribe, 1967, citado en Lorenzini, 2014). De esta manera para acceder al desarrollo debería elaborarse una estrategia planificada, basada en la viabilidad nacional y una adecuada inserción en el comercio internacional (Lorenzini, 2014).

La idea central del autor –que nos interesa rescatar para este trabajo- tiene que ver con el concepto de “viabilidad nacional” y “permisibilidad internacional” como condicionantes de la autonomía, esto implica: autonomía para tomar decisiones basadas en los intereses de cada país y autonomía como sistema simbólico a través del cual desarrolla en 1969 el concepto de: Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración de América Latina (MADIAL), que representa una alternativa que evita la polarización Este-Oeste y no adscribe acríticamente ni al modelo de desarrollo neoliberal ni al comunismo sino más bien opta por un modelo de desarrollo de carácter heterodoxo (Lorenzini, 2014).

Es importante mencionar que en todas estas teorías y corrientes de pensamiento latinoamericanas la idea del autonomismo y del desarrollo estuvieron siempre presente aunque con matices: podemos verlo en el pensamiento de Juan Carlos Puig (uno de los principales exponente de la teoría autonomista latinoamericana), quien combina el concepto de autonomía (del poder dominante) con posibilidades de inserción internacional y “márgenes de decisión propia”. Asimismo, la mayoría de las teorías analizadas ven en la integración una posibilidad de que los países periféricos logren la autonomía. Así el concepto de “Integración solidaria” de Puig es considerado como un instrumento del proceso de autonomización de la región, a través de alianzas estratégicas;

acuerdos bilaterales y multilaterales y cooperación política (Simonoff, 2015; Briceño, 2015). Al trasladar estos conceptos al Mercosur, detectamos que, durante los distintos momentos por los que atravesó el bloque en su historia, se tomaron ciertas decisiones que le permitieron al Mercosur actuar con márgenes de “autonomía”. En este sentido mencionamos los siguientes ejemplos: la consolidación de la posición conjunta de los países del Mercosur en la IV Cumbre de las Américas de 2005 de Mar del Plata, donde le pusieron freno al proyecto del ALCA, e implicó sin dudas un cambio de paradigma y de modelo en relación a la integración regional; la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur –FOCEM- (creado como fondo solidario de financiación de proyectos nacionales y regionales con capitales constituidos por el Mercosur y su posterior vinculación con el proyecto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana –IIRSA⁷⁶- que consiste en un megaproyecto de diez ejes de infraestructura integral que propone nuevos proyectos y reflota los viejos, como la Cuenca del Plata); o las acciones conjuntas emprendidas, por Argentina y Brasil en referencia al pago de la deuda externa con los organismos internacionales.

El nuevo siglo se inaugura con revisiones de teorías antiguas que han dado origen al “nuevo desarrollismo”⁷⁷, que como contrapartida a las teorías neoliberales, coloca en el centro del debate la cuestión de la competitividad de los Estados, pasando de la política de Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI), a la discusión de políticas económicas integrales y enfocadas en el contexto social e histórico. El objetivo es lograr la transformación productiva con equidad y el Estado pasa a intervenir más en la economía. El principal beneficiario del desarrollo pasa a ser la sociedad y el individuo. Este objetivo se potencia al fomentar la interrelación e integración con los Estados de la región. La cooperación es un elemento sustancial en esta teoría. A esta etapa también se la conoció como “post-neoliberalismo”, donde hubo ruptura con el Consenso de Washington y con el programa de ajuste del Estado, privatizaciones, desregulación del mercado, flexibilización laboral y apertura externa (Merino, 2017). Con este nuevo paradigma regional y la conjunción ideológica de los gobiernos en algunos países de América del Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay),

⁷⁶ Varios autores han profundizado en el análisis de la incorporación de los proyectos energéticos y de interconexión por infraestructura de la región suramericana, la cual, con un buen plan de acción conjunta le proporcionaría a Suramérica un enorme potencial para lograr el tan añorado desarrollo endógeno (Llenderozas, 2009; Caetano, 2010; Bogado & Bono, 2011; Bono, 2014).

⁷⁷ Centrado históricamente en el inicio del Siglo XXI, tras el declinamiento de las políticas neoliberales en la región de América Latina.

se aceleró un proceso de integración regional que pretendió aumentar los niveles de autonomía relativa de la región y su unidad como bloque de poder. Este proceso fue promovido tanto por burguesías locales (como la brasileña por ejemplo) y fracciones neodesarrollistas nacionales que pretendían asegurar un espacio de acumulación en un capitalismo periférico, como por organizaciones políticas y sociales populares, lo cual generaría condiciones para el establecimiento de un conjunto de articulaciones político-sociales (Merino, 2017). En esta etapa del Mercosur y con este nuevo paradigma de integración se aprobaron los Acuerdos de Residencia del Mercosur y se comenzó a gestar las bases de la política migratoria regional que más adelante profundizaremos.

Finalmente es necesario hacer mención al planteo del “intergubernamentalismo”, donde el Estado que participa de un proceso de integración lo hace para mantener o aumentar sus ganancias en función de otros competidores. En este esquema se desestimaron los postulados neofuncionalistas referentes a la supranacionalidad (Oyarzún, 2008) y a la cesión de soberanía. Permite que exista un cierto nivel de institucionalidad regional pero con muy bajo nivel de autonomía o directamente sin ella. También es conocido como “intergubernamentalismo liberal⁷⁸”, que concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos, donde los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales relevantes. Este enfoque define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración, así como también la interdependencia intraindustrial. Las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva (Malamud, 2011).

Los procesos de integración de América Latina se identifican –en cuanto al sistema institucional- con este esquema intergubernamental no reconociendo la posibilidad de creación de instituciones comunitarias supranacionales o con autonomía. Un punto importante a destacar en referencia a este tema en el caso del Mercosur, es que las constituciones nacionales de varios de los Estados miembros del bloque no permiten la creación de instituciones supranacionales, tal es el caso de: Uruguay, Paraguay y Brasil, lo cual significa desde el punto de partida un obstáculo jurídico para ello.

⁷⁸ "liberal" se refiere a que son los intereses económicos de los actores sociales internos y no los intereses político-estratégicos de los Estados los que alimentan la demanda de integración. (Malamud, 2011).

Ahora bien, si quisiéramos entender al Mercosur (1991) en función de los conceptos y postulados desarrollados anteriormente, lo podríamos explicar de la siguiente manera: en primer lugar, en función del concepto de regionalismo, que implica en primera instancia la reunión de un limitado número de Estados ligados geográficamente. Al momento del surgimiento del bloque no existía un alto grado de interdependencia entre los Estados, por el contrario, fue a través del proceso de integración que comenzó a profundizarse la interdependencia (económica y política primero y social después). En cuanto a la homogeneidad, podríamos encontrar dos niveles: Argentina, Uruguay y Paraguay como Estados que comparten una historia común, lenguaje y costumbre similares (aunque con matices en las diferentes regiones). Existiendo algunas diferencias entre estos tres países con Brasil, fundamentalmente en el idioma y la historia de la independencia (segundo nivel). Y si contemplamos el caso del quinto miembro pleno (actualmente suspendido) Venezuela, se generaría un tercer nivel de heterogeneidad; dado por la diferencia en el proceso político reciente de este país; por su cercanía geográfica a la región del Caribe y por su relación histórica con Estados Unidos. Sin embargo, fue a partir de la integración que se iniciaron políticas nacionales y regionales tendientes a favorecer y a institucionalizar la interacción entre las sociedades (por ejemplo en las regiones fronterizas, políticas micro y macroeconómicas, sectoriales, educativas, etc.). El sistema institucional elegido por el Mercosur fue el intergubernamental y la cooperación entre los Estados estuvo presente en todos los aspectos de la relación. Estamos entonces ante un proceso de regionalismo entre países que comparten una misma área geográfica, con un grado medio de interdependencia (económica, política y social) entre sus miembros y con distintos niveles de heterogeneidad entre los mismos, siendo la relación de los cuatro miembros originarios con Venezuela la que presenta la mayor disparidad.

3. Conceptos desarrollados por las teorías de las migraciones internacionales que traemos a nuestro análisis

En este apartado se analizarán algunas teorías que abordaron –entre otras cuestiones- las causas de las migraciones internacionales explicando, con diferentes matices y desde diferentes ópticas el fenómeno, para avanzar con la conexión entre las migraciones y los procesos de integración regional en general y del Mercosur en particular.

Según puntualiza Douglas Massey (et al, 1993), una de las primeras teorías sobre la migración internacional contemporánea, tiene su base en la teoría de la economía neoclásica (1950-1960). De acuerdo con esta corriente, las migraciones internacionales tuvieron su origen en las disparidades regionales de la oferta y demanda de trabajo. Mientras que un país con una gran reserva laboral respecto del capital se caracterizaba por un salario bajo, un país con una limitada reserva laboral respecto del capital se caracterizaba por un salario alto. Entonces, los diferenciales salariales resultantes hacen que los trabajadores de los países con salarios bajos, o con exceso de oferta laboral se trasladen hacia los países con salarios altos o con escasez de oferta laboral (Durand y Otro, 2012). Esta teoría básicamente no tuvo en cuenta otros factores más personales que sí entran en juego en la decisión de emigrar. Generalmente, un potencial migrante estima los costos y los beneficios del traslado a lugares internacionales, y emigran generalmente donde hay mayores probabilidades de obtener ingresos superiores.

La teoría del sistema mundial, comparte con la anterior la idea de que las sociedades avanzadas necesitan la mano de obra extranjera para ocupar cargos poco rentables. Se basa principalmente en la noción de un sistema mundial moderno, aportada por Wallerstein (1979), quien hace referencia a un sistema mundial eurocéntrico, dividido en tres esferas: centro, periferia y semiperiferia. Para esta teoría la migración es producto de la dominación de las regiones céntricas sobre las periféricas, que da como resultado mayor desigualdad (Pardo Montaña, 2015).

Con posterioridad, Massey hace referencia a una nueva teoría económica de la migración internacional laboral (en los últimos años de la década de 1980), que cuestionó algunos aspectos de la teoría neoclásica. Esta teoría incorpora en su análisis la idea de que, entre los factores que determinan la decisión migratoria, no interviene únicamente la voluntad del individuo que emigra, sino que se “insertan en unidades más amplias de grupos humanos –familias o grupos familiares, en ocasiones comunidades enteras- en las que se actúa colectivamente para maximizar no solo la esperanza de obtener nuevos ingresos, sino también para minimizar los riesgos económicos”. También se menciona la idea de que cuando los grupos familiares no tienen recursos para emigrar en conjunto, lo hacen en forma individual, para intentar luego la reunificación familiar. En este caso adquiere un rol importante el papel de las remesas del que emigró (Massey, 1993), a lo que se le debe sumar también el rol de las redes de migrantes que asisten a los que quieren migrar.

Otra teoría que tuvo auge en la década de 1980 fue la denominada “teoría de los mercados laborales segmentados”, la cual descarta las decisiones tomadas por los individuos o los grupos familiares (como las anteriores teorías), y plantea que la migración internacional se genera por la demanda de fuerza de trabajo intrínseca a las sociedades industriales modernas. O sea que la migración internacional es producto de una permanente demanda laboral inherente a la estructura económica de las naciones desarrolladas. Para esta teoría, las migraciones internacionales no son el resultado de fuerzas que impulsan, desde adentro hacia fuera, en los países de origen, sino que obedece a factores de atracción ejercidos por los países receptores que requieren de abundante mano de obra (Massey, 1993). En esta hipótesis no se tienen en cuenta dos cuestiones importantes: por un lado, no puede explicar la migración sur-sur, que se produce entre países en desarrollo (más de un 30 % de la migración total) y, por otro, no tiene en cuenta otros factores como la pobreza, que actúa como determinante en la decisión de emigrar (y que ejerce presión expulsora desde el país de origen), el factor inseguridad (producto de los “tráficos”) o el factor ambiental (que también puede actuar como determinante de la expulsión). Sin embargo, el fenómeno migratorio que según la “teoría de los mercados segmentados” se configura a través de factores de expulsión y de atracción (ubicando dentro de los primeros a la pobreza y el desempleo; mientras que en los de atracción se destaca la posibilidad de obtener un empleo y mejorar la calidad de vida), permiten explicar los motivos por los cuales emigran algunas personas, pero no da respuesta a por qué otros en las mismas condiciones no lo hacen.

Asimismo explica que la migración no es una huida masiva de pobreza y desempleo hacia países desarrollados, sino que la población que resulta migrante es selectiva (Sassen, 2006). La pobreza es una de las causas de los flujos migratorios internacionales, aunque también es una restricción. Por otro lado, no debemos desestimar en el análisis el impacto que puede tener pertenecer a una sociedad con alta tradición migratoria (sea porque se trate de un país receptor, de origen o de tránsito de históricos flujos migratorios), donde se naturaliza socialmente la variable de la movilidad.

La teoría de la “causalidad acumulada”, plantea que con el tiempo, la migración internacional tiende a mantenerse a sí misma, de forma tal que posibilita movimientos adicionales y constantes. Massey explica que “la causalidad es acumulada en el sentido de que cada acto migratorio altera el contexto social dentro del cual se toman las decisiones migratorias posteriores, particularmente porque posibilita movimientos

posteriores” (Massey, 1993). En este punto es importante destacar el rol que cumplen las redes internacionales de migrantes, quienes en muchas oportunidades colaboran y facilitan el traslado de los integrantes de sus comunidades de origen, proporcionando datos, información y hasta promesa de trabajo en el país de destino. El factor de la reunificación familiar también es considerado en esta teoría. Y también es fundamental tener en cuenta en esta teoría el valor de la “circularidad migratoria”, producto de los cambios en las circunstancias internas de los países y regiones de origen y de destino. La rapidez de las transformaciones pueden generar condiciones nuevas de “atracción/expulsión” tanto en los países de origen como de destino de los migrantes, lo que puede promover el proceso de re emigración. Citamos como ejemplos: la crisis de los países desarrollados que comenzó en 2007 o los ejemplos de políticas de retorno elaboradas por algunos países de América del Sur (Uruguay, Argentina o Ecuador). En el enfoque de Sassen (2006, 2007) los migrantes están en continuo movimiento y pondera en este sentido el rol de la globalización y de la “hipervinculación”.

La teoría del transnacionalismo (desarrollada por la disciplina de las Relaciones Internacionales), también abordó la temática de las migraciones internacionales y lo hizo considerando no solo el aspecto económico, sino también político, social y cultural. Los primeros autores de relevancia definieron al transnacionalismo como un proceso en el cual los migrantes mantienen distintas relaciones entre su lugar de origen y su destino, con especial hincapié en los aspectos económicos (Glick, Basch y Szanton 1992, citados en Pardo Montaña, 2015). Posteriormente se fueron incluyendo otras variables diferentes a la relación económica, como: “ocupaciones y actividades que requieren para su implantación contactos sociales periódicos y sostenidos a lo largo del tiempo y a través de fronteras nacionales” (Portes, et. al 1999, citado en Pardo Montaña, 2015) o con una visión geográfica, ha explicado el transnacionalismo como una serie de movimientos entre fronteras, en los cuales los migrantes desarrollan y sostienen numerosos lazos económicos, políticos, sociales y culturales en una misma nación (Mitchell, 1997 y 2009, citado en Pardo Montaña, 2015). De manera tal que el transnacionalismo estudia la forma en que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, manteniendo siempre contacto con la sociedad de origen y destino. Este enfoque tiene en cuenta el movimiento y la circulación permanente de los migrantes y en este sentido incorporamos la visión de Sassen (2007) quien destaca el valor (positivo) de la globalización sobre las migraciones, entendiendo como tal los avances tecnológicos

que permiten la comunicación instantánea a largas distancias y las mejoras en los medios de transporte.

Massey (1993), manifiesta que todas las teorías desempeñan un papel importante en la explicación de los procesos migratorios, y cada una de ellas ha tomado en cuenta determinadas circunstancias históricas, políticas y geográficas, motivo por el cual es difícil que cada una individualmente pueda explicar integralmente el fenómeno de las migraciones. Cuestiona firmemente la falta de hipótesis acerca de los intereses, el papel y el comportamiento del Estado. En este sentido, el autor considera imprescindible que en la elaboración de teorías que expliquen las migraciones internacionales se incorpore al Estado como un actor significativo “capaz de dar forma a la migración internacional para sus propios propósitos”. En este enfoque la mirada parece ser parcial pues si bien el Estado es el principal responsable de generar políticas de gobernabilidad migratoria, un papel fundamental también lo tienen las organizaciones internacionales regionales y universales sobre todo en función de dos ejes a considerar: (i) por un lado, en lo que refiere a las políticas de cooperación internacional al desarrollo, y (ii) por el otro, en lo que respecta a la protección internacional de los derechos humanos de las personas que migran, ya sabemos que el total de esta responsabilidad no se puede dejar en manos del Estado.

Por nuestra parte, coincidimos con el autor en el sentido de que es fundamental que cualquier teoría que se elabore sobre las migraciones internacionales, analice el rol del Estado, el cual no ha sido contemplado en ninguna de las teorías descriptas. Sin perjuicio de que, se deberían tener en cuenta las fuerzas intrínsecas tanto de los países de origen como de destino de los migrantes, teniendo presente, por ejemplo, las diferencias de desarrollo –si las hubiera-. En este punto, nos referimos no solo a las fuerzas económicas (oportunidades de trabajo), sino también las estructuras sociales, patrones culturales, situación geográfica y posibles vínculos históricos entre ambas sociedades (origen y destino), así como también las políticas migratorias. Asimismo, es importante incorporar las motivaciones que impulsaron la elección de emigrar, sin olvidar el papel que el Estado debe cumplir como protector y promotor de los derechos humanos de los migrantes y como ejecutor de políticas públicas (coyunturales o estructurales) en referencia a los flujos migratorios que los afecta. Si nos remitimos a las migraciones en el ámbito regional también se consideran las políticas regionales y las acciones de los órganos comunitarios.

En otro orden, con efectos mucho más difusos –en cuanto a sus resultados-, se incorpora al análisis la visión de las políticas y programas sobre cooperación internacional con el fin de promover el desarrollo de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, respetando y promoviendo el ejercicio de sus derechos humanos para evitar la potencial emigración hacia otros países en busca de mejores condiciones de vida o de su seguridad y la del grupo familiar. Esta idea ha sido planteada en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y el Desarrollo, que desde 2004 afirmó que las estrategias nacionales para abordar el impacto de la migración internacional sobre el desarrollo deberían complementarse con una cooperación bilateral, regional y multilateral. Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, afirmó que la migración no puede ser un sustituto para el desarrollo y el desarrollo no es necesariamente dependiente de la migración, pero cada uno de estos dos procesos puede influir de manera profunda en el otro (OIM, 2017). Estas instancias de diálogo realizados en el ámbito internacional fueron un antecedente firme para la consideración del eje migratorio en la Agenda 2030⁷⁹ (post 2015) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De esta manera:

“la inclusión de la migración en los ODS establece un precedente importante para que la gobernanza de la migración pueda progresar en los próximos años. El principio de universalidad que sustenta los ODS es especialmente significativo para la migración, ya que puede promover la colaboración internacional sobre el tema. La aplicabilidad de todos los objetivos de los ODS a todos los países subraya cómo cada uno de ellos puede desempeñar un papel en la migración y proporciona un marco para avanzar hacia una gobernanza internacional de la migración más efectiva basada en alianzas mundiales” (OIM, 2018).

Esto implica no solo que el tema migratorio será considerado central para los ODS, el cual deberá ser abordado holísticamente como ocurre con todos los temas de la Agenda, sino que compromete a todos los países (independientemente de su categoría), a colaborar en la gobernanza global de las migraciones. La migración internacional es un fenómeno global, que alcanza a todos los países y regiones del mundo y además es un

⁷⁹ La Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015. La Agenda consiste en un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas complementarias. La formulación de dichos Objetivos y Metas se realizó por medio de un proceso participativo y de múltiples partes interesadas en el que participaron los Estados, la sociedad civil global y otros actores. Los 17 Objetivos en su conjunto son la continuación de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y pretende ser un conjunto integral de objetivos que aborden las causas profundas de la pobreza y las desigualdades. Los 17 Objetivos abarcan una variedad de cuestiones relativas al desarrollo sostenible, entre las cuales figuran la pobreza y el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género, el cambio climático y otros (OIM, 2018).

fenómeno de naturaleza multicausal que requiere de protecciones multilaterales, multisectoriales y que abarque todas las temáticas.

“La conexión migración-ODS va mucho más allá de la implementación de políticas de migración e implica la integración de la migración en los diferentes sectores de la gobernanza. Al fortalecer la coherencia entre las agendas de Migración y Desarrollo, las políticas de migración pueden mejorar los resultados de desarrollo, y las políticas de desarrollo pueden mejorar los resultados de la migración” (OIM, 2018).

De esta manera, el tema migratorio fue integrado por primera vez en forma explícita en la agenda mundial del Desarrollo Sostenible; reconociendo que: “todos los migrantes, mujeres, hombres y niños forman un grupo vulnerable que requiere protección, y los reconoce también como agentes de desarrollo” (OIM, 2018).

En este sentido, coincidimos con Pablo Ceriani⁸⁰ (2018) cuando plantea la idea de que los migrantes no son un grupo vulnerable *per se*, sino que se transforman en vulnerables cuando se violan, por parte de los Estados que intervienen en el recorrido migrante, sus derechos humanos. Igualmente en cualquiera de estas consideraciones queda claro que los migrantes necesitan una atención especial en las agendas internacionales y sobre todo en las acciones de fomento de la cooperación a nivel local, nacional, regional y global para lograr el enfoque holístico del tema (OIM, 2017).

La referencia central a la migración se inscribe en la Meta 10.7 del Objetivo “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, que insta a “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.” Sin embargo también hay otros objetivos que hacen referencia directa a la migración y lo consideran como un asunto intersectorial (OIM, 2018).

Cuadro No. 2: Las migraciones en los Objetivos y las Metas de la Agenda 2030

Objetivo	Meta	Tema
4 Educación de calidad	4.B.	Aumentar la movilidad estudiantil internacional (+ migrantes educacionales)
5 Igualdad de género	5.2.	Eliminar formas de violencia contra todas las mujeres y niñas, incluidas la trata y la explotación sexual.
8 Trabajo decente y	8.7.	Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, formas contemporáneas de esclavitud y trata de

⁸⁰ Ciclo de Conferencias de la Diplomatura en Migrantes y Protección de Refugiados de la Universidad de Buenos Aires, 2018.

crecimiento económico		personas. Eliminación trabajo infantil en todas sus formas y el reclutamiento de niños soldados
	8.5.	Lograr el empleo pleno y productivo para todos. Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
	8.8	Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes.
10 Reducción de las desigualdades	10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas (mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas).
	10.C.	Reducir a menos del 3% los costos de transacción (comisiones) de las remesas de los emigrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.
16 Paz, justicia e Instituciones sólidas	16.2.	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
17 Alianza para lograr los objetivos	17.18.	Mejorar los datos en todos los temas migratorios. Aumentar el desglose de los datos sobre migración por estatus migratorio y otras variables.

Fuente: elaboración propia en base a datos de OIM, *La Migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales* (2018) y web oficial ONU sobre ODS⁸¹.

Sin perjuicio de las referencias centrales de la migración y el desarrollo enumeradas en las Metas y los Objetivos descriptos, también se resaltan vínculos intersectoriales con el resto de los Objetivos de la Agenda 2030 (OIM, 2018). Destacamos en este sentido la vinculación con; (i) la *pobreza y el crecimiento*, incluyendo a los migrantes en la implementación de todas las metas relativas a la pobreza y considerar la migración como un mecanismo de potenciación de las medidas para la reducción de la pobreza y para el crecimiento en los diferentes países⁸². (ii) *Protección social*; que prescribe que los migrantes deberían tener acceso y ser incluidos en la cobertura y las políticas de protección social (1.3). (iii) *Salud*; en relación a este tema se establece que los migrantes deban incluirse en la cobertura sanitaria universal y todas las metas de salud; desarrollar políticas de salud inclusivas y mejorar el acceso a los servicios de salud sensibles a los migrantes; mejorar la salud de los migrantes es una condición previa fundamental para trabajar, ser productivos y contribuir a la sociedad, que también

⁸¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals>, fecha de consulta: 10/9/2019.

⁸² Las referencias de los Objetivos y Metas son los siguientes: 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 1.A, 1.B, 8.1, 8.2, 8.3, y 10.1 (OIM, 2018).

contribuye a otras metas⁸³. (iv) *Educación*; los niños migrantes deberían incluirse en las metas de educación y establece que la educación de los migrantes mejorará a través del progreso en otras metas, incluidas las remesas más baratas y la migración segura y ordenada (Objetivo 4) También se vincula con la prohibición del tráfico infantil y combate de la pobreza. (v) *Género*; protección de los trabajadores domésticos migrantes; abordar las vulnerabilidades de la migración relacionadas con el género; ayudar a las mujeres a usar la migración para que se constituya en una herramienta para empoderarse a sí mismas (Objetivo 5). (vi) *Ciudades*; propone este eje trabajar para lograr ciudades inclusivas, mediante, por ejemplo, el incremento de viviendas asequibles, beneficiará a los migrantes. Sus necesidades deben ser tenidas en cuenta en la implementación de las metas relevantes; fomentar la planificación urbana participativa para incluir a los migrantes. Asimismo, deben incluirse en todas las metas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres urbanos y la gestión del riesgo de desastres (Objetivo 11). (vii) *Cambio climático*; los migrantes deben incluirse en todas las metas relacionadas con la reducción y gestión del riesgo de desastres, incluidos los sistemas de alerta temprana. Los esfuerzos de educación y concienciación sobre el cambio climático deberían incluir las dimensiones de movilidad (Objetivo 13). (viii) *Ciudadanía, estado de derecho e inclusión*; la expansión de la identidad jurídica ayudará directamente a reducir la apatridia, ayudará a crear caminos para la migración irregular y protegerá los derechos legales de los mismos, así como también contribuirá indirectamente a fomentar la inclusión de los migrantes, mejorar su acceso a los servicios básicos y ayudar a contrarrestar la trata de personas y la delincuencia organizada. El fortalecimiento del estado de derecho ayudará a los migrantes a mejorar el acceso a la justicia (Objetivo 16).

La inclusión de la migración en la Agenda 2030 ha sido un triunfo de la diplomacia multilateral por los motivos expuestos, pero además, porque la Agenda 2030 representa el marco internacional más apto para reconocer a la migración como dimensión del desarrollo. Por otro lado, porque se ha demostrado que la migración interactúa con todas las dimensiones del desarrollo, por lo tanto la naturaleza intersectorial de la Agenda 2030 es una plataforma útil para evaluar el impacto de la migración y la movilidad humana en una variedad de temas de desarrollo (Lönnback, 2014, citado en Foresti, 2018). Y finalmente, porque la migración puede impactar en varios Estados simultáneamente (de

⁸³ Las referencias de los Objetivos y Metas en el tema Salud son los siguientes: 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.B, 3.C, 3.D, 5.6, 8.7, 8.8, 10.7 y 10.C (OIM, 2018).

origen, destino y/o tránsito) e interactuar con diferentes sectores, lo que requiere coordinación entre múltiples actores y una mayor coherencia política. En este sentido los ODS ya tienen una trayectoria reconocida en el ámbito multilateral (Foresti, 2018).

d. Migración y globalización

En este punto incorporamos al análisis las reflexiones propuestas por la autora Saskia Sassen (2007), quien analiza la *dimensión social de las grandes tendencias globales* y –entre otros temas- los movimientos de migraciones internacionales y junto a ello, el vínculo existente entre dos fenómenos: globalización y migración, con el objetivo de comprender de qué modo y hasta qué punto los distintos tipos de migraciones actuales están o no moldeados por la globalización. En este sentido dice:

“El conjunto de estas tendencias constituye nuevas geografías de la centralidad y la marginalidad, que atraviesan la vieja división entre países ricos y pobres. Esta nueva geografía de los centros y los márgenes que se evidencia en las grandes ciudades, tanto de países desarrollados como de naciones en vías de desarrollo, no sólo contribuye a reforzar las desigualdades existentes, sino que pone en marcha todo un espectro de nuevas dinámicas de la desigualdad” (Sassen, 2007b).

Según la autora (2007), la migración internacional, tradicionalmente caracterizada y explicada a partir de los factores de atracción y expulsión, adquiere nuevas dimensiones en el contexto de globalización actual que es necesario analizar sobre todo con una óptica diferente a la que tradicionalmente se utilizaba. Incluye en su análisis la variable del aumento de la “exportación organizada de mano de obra tanto legal como ilegal” y lo analiza como generador de nuevas tendencias de articulación de los movimientos migratorios internacionales, en intersección entre la globalización y la pérdida de centralidad de la categoría Estado-nación y junto con ello, con la imbricación de escalas locales y globales a través de procesos de desnacionalización creciente. Es aquí donde algunas de las dinámicas globales y desnacionalizadas adquieren relevancia para entender los flujos migratorios actuales, como una forma de “microestructura” de lo global (Sassen, 2007). Entre los ejemplos de “dinámicas desnacionalizadas” ubica a los sistemas financieros globales que tienen su dinámica propia en la Sociedad Internacional, pero que en algunas cuestiones todavía siguen requiriendo de la regulación estatal para legitimarse. Esta nueva dinámica implica un cambio de rol del Estado, que por un lado renuncia a formas tradicionales de control (desestabilizando su poder) y por otro, registra nuevas modalidades de participación que ayudan a potenciar la globalización (Sassen, 2007).

Asimismo, le asigna un papel protagónico a las ciudades modernas como principales lugares de destino de los migrantes.

En este sentido, la autora incorpora nuevos ejes de análisis a las teorías de las migraciones internacionales que actualiza el debate y promueve nuevas explicaciones del fenómeno: (i) en primer lugar explica que los Estados “tradicionales” receptores de mano de obra, tienen una participación central en el proceso que deriva en la formación de flujos migratorios internacionales. Insiste en que las medidas que supuestamente evitan la emigración de la población proveniente de los países en vías de desarrollo (como la inversión extranjera y la promoción del desarrollo basada en las exportaciones) terminan generando el efecto contrario, por lo menos a corto y mediano plazo. (ii) Por otro lado, vincula negativamente a la globalización económica con la migración, ya que analiza que la presencia de empresas multinacionales en los mercados de consumo de los países de origen y la internacionalización de la producción (ejemplo: la implantación de la agricultura para la exportación), acaba desplazando a la producción familiar, la misma en muchos casos termina convirtiéndose en población emigrante. (iii) Por último, el aumento de la exportación organizada de mano de obra tanto legal como ilegal agrega una nueva dinámica a las anteriores. Sassen plantea que se justifica por la existencia de países emisores y receptores de fuerza de trabajo. En muchos casos el flujo de ésta es organizado por los Estados, los empleadores o por redes ilegales. En su mayoría este fenómeno afecta a la población femenina a causa del tráfico ilegal o la trata (Sassen, 2007).

La pregunta obligada que nos hacemos es, *¿cómo articulamos la variable de la integración regional en los postulados de las teorías de las migraciones internacionales descriptos anteriormente?*

Las teorías enunciadas han servido para entender y explicar –de acuerdo a diversas ópticas- el fenómeno de las migraciones internacionales en la época contemporánea. Ahora bien, ninguna de las mencionadas analiza plenamente la variable de la integración regional. En general, los procesos de integración –dependiendo del modelo que lo sustente- se proponen entre sus objetivos favorecer la libre circulación de personas (o trabajadores) en una primera instancia y, eventual y posteriormente, la conformación de una sociedad comunitaria (al estilo de lo que ocurre en la UE). En este último caso podríamos decir que se crea un nuevo “status regional” (nuevo régimen internacional en términos de Keohane-Nye): **la sociedad regional**, en función de la cual se generan nuevas relaciones, derechos y obligaciones.

El migrante regional entonces se siente “atraído” por determinados factores de una región que le es más afín, con la cual –en general- comparte cultura, historia y cercanía geográfica. En este caso las “fuerzas intrínsecas” del país receptor que atraen al migrante (teoría de la causalidad acumulada o teoría económica de la relación internacional), son favorecidas por los acuerdos regionales, las políticas públicas desarrolladas por el proceso de integración para gestionar los flujos migratorios y proteger los derechos humanos de los migrantes, la participación de la sociedad civil regional organizada, las decisiones aprobadas por los órganos regionales (“derecho comunitario”) y por las declaraciones de las cúpulas políticas del proceso de que se trate, entre otros. En este enfoque también desempeña un rol muy importante, al igual que en otras teorías descriptas anteriormente (teoría de la causalidad acumulada o la teoría del transnacionalismo), las redes sociales y relacionales que facilitan la migración de las personas al proporcionar recursos y bienes, como información o apoyo económico o las redes comerciales con las que se relacionan los migrantes: esto es, una serie de profesionales que se ponen al servicio de redes existentes, como prestamistas, contratistas (García, 2003) o gestores. La atención sobre las redes nos ayuda a comprender algunas situaciones que de otro modo serían invisibles para la explicación⁸⁴.

Las personas toman la decisión de emigrar a un lugar determinado no solo por las condiciones que ofrezca el lugar de destino sino también por la confianza que le pueda proporcionar la red (relaciones, contactos), que asisten en el proceso de la migración. Por otra parte, el migrante necesita tener información básica del país al que se dirige, expectativas de trabajo, forma de vida, salarios, legislación y para ello son importantes las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, redes familiares, etc. (García, 2003). En un proceso de integración la movilidad se puede ver facilitada debido a la cercanía geográfica (teoría del transnacionalismo, la cual combinada con el regionalismo promueve la existencia de una “frontera de encuentro” (Sassone, 2002), por oposición a una “frontera barrera” y a la construcción normativa (o consuetudinaria) que se haya desarrollado en la sociedad regional (que en general crea la categoría de ciudadano intracomunitario y extracomunitario⁸⁵). En el Mercosur esta construcción ya ha pasado la

⁸⁴ Podemos mencionar el ejemplo del valor que tuvieron las redes para asistir a los ciudadanos venezolanos que han emigrado en los últimos años (2013-2018) hacia la región del Mercosur (se analizará en un capítulo posterior). O las redes de migrantes chinos que asistieron a sus paisanos en los distintos flujos migratorios hacia Argentina (Bogado, 2003).

⁸⁵ La idea de crear categorías de ciudadanos (intracomunitarios y extracomunitarios), conlleva el riesgo de que todo lo “no nacional” (en este caso lo no regional), lo que no pertenece al territorio, el no ciudadano,

etapa inicial, con la aprobación de los acuerdos de residencia, entre otros instrumentos, aunque aún no está exenta de sufrir cambios debido a las estrategias de política exterior sobre lo regional de los distintos gobiernos o de las coyunturas externas por las que atraviese el bloque⁸⁶.

Sin perjuicio de ello en el Mercosur la política migratoria regional está virando desde una política coyuntural a una estructural ya que las cifras confirman el aumento de los flujos intrarregionales, favorecido –entre otros factores- por la existencia de normativa y políticas (factor atracción) sobre circulación de personas en el bloque, todo lo cual se analizará más adelante.

4. Cruce de conceptos teóricos: las migraciones y los procesos de integración

Como dijimos arriba, la interrelación entre los Estados y los nuevos agentes de la Sociedad Internacional han motivado el surgimiento de nuevas relaciones y por consiguiente, según la teoría de la Interdependencia compleja ha dado lugar a los regímenes internacionales, los cuales han tenido que ser regulados por los Estados o –en el caso en estudio- por el proceso de integración (Mercosur). En este sentido analizamos los procesos de integración y las migraciones regionales. En función de ambos regímenes podremos rastrear hasta donde ha avanzado la integración social y sobre todo la generación de nuevos vínculos dados entre las comunidades migrantes y la sociedad receptora y entre las comunidades entre sí, originando a la vez nuevos regímenes internacionales como la ciudadanía comunitaria.

En general, todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional (y regional) y aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. En el caso del Mercosur si bien no fue incluido en los primeros acuerdos la temática de las migraciones, pues el Tratado de Asunción (1991) solo habla de la “libre circulación de factores

sea considerado diferente, hostil, y por ende se genere una discriminación que expulse a aquellos que no sean nacionales o residentes de los Estados parte.

⁸⁶ Mencionamos los cambios en la reciente política sobre migraciones nacionales de Argentina, decreto 70/17, que restringe una serie de prerrogativas para los migrantes –inclusive para los migrantes del Mercosur-. O la política exterior del presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, que amaga con anuncios sobre el eventual alejamiento del país del Mercosur, cosa que no cumplió pero sobre la cual vuelve recurrentemente.

productivos”, se ha ido avanzando en el tema y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000 y 2005).

Por otro lado, es importante aclarar que la conformación de un proceso de integración, que proponga la constitución de un mercado común, como es el caso del Mercosur, implica favorecer la libre circulación de las personas y a la vez reconocer todos los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y económicas (regionalismo autónomo).

Hemos visto que los procesos de integración abarcan una dimensión política, económica y también social (teoría transnacionalista). La dimensión más amplia de integración y por ende la más difícil de medir es la integración social. En este aspecto, la integración se asocia a la formación de identidad, sentimientos de pertenencia, establecimiento de nuevos vínculos y gradual transferencia de lealtades (Oyarzún, 2008).

Por ello planteamos el interrogante de *¿cómo medir la integración social regional en función del fenómeno migratorio?* Para responder a esta pregunta las variables a analizar pueden ser diversas: una de ellas puede estar dada por la propuesta del órgano máximo del Mercosur (Consejo Mercado Común –CMC-) de avanzar en la construcción del modelo de integración social y con él la creación de un *Estatuto de Ciudadanía*⁸⁷ y el Plan para la conformación del mismo. Ambas políticas –entre otras cuestiones- abordan el tema de la libre circulación de personas y el establecimiento de un sistema de derechos y obligaciones para los ciudadanos del Mercosur, cualquiera sea el lugar donde decidan residir (esto se aplicaría inclusive –como mencionamos- al Mercosur ampliado: Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia⁸⁸) y privilegian el factor de la nacionalidad Mercosur. Otra herramienta aprobada por el Mercosur es el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), como programa integral que contiene 9 ejes principales y 26 directrices estratégicas con el objetivo de consensuar entre los Estados parte del Mercosur un marco conceptual que le dio origen al “modelo social” de integración regional. También podríamos mencionar la “mercosurización” de la política migratoria, ya que el impulso

⁸⁷ Se analizará en el capítulo IV.

⁸⁸ Es necesario aclarar que en la cumbre de Mercosur realizada en Brasilia, en julio de 2015, los presidentes del Mercosur firmaron el protocolo de adhesión de Bolivia como sexto miembro pleno del bloque. El mencionado protocolo ya había sido firmado por los países del Mercosur en 2012, pero como fue en el momento en que Paraguay había sido suspendido del bloque, solicitó que se firmara nuevamente el protocolo. Los Parlamentos de Argentina, Uruguay y Venezuela ya lo han ratificado, restando entonces los de Bolivia, Brasil y Paraguay.

regional sirvió de base para que no solo Argentina modificara su legislación migratoria nacional, sino también Uruguay (2008) y Brasil recientemente (2016). En el capítulo IV analizaremos el plexo normativo y conceptual así como las diferentes acciones realizadas por los órganos del Mercosur en pos del desarrollo del modelo social.

En otro orden, podemos considerar el tratamiento que el Mercosur le ha dado a las migraciones extra región, para definir cuál ha sido la política desarrollada por el bloque y si realmente la hubo. Este tema podrá aportar nuevos elementos al eje de la ciudadanía y de la identidad regional, por dos motivos: primero, porque implicará que el bloque refuerce y ponga en práctica la política migratoria intracomunitaria y segundo, porque permitirá definir también una política común de inmigración, la cual tendrá que basarse –como punto de partida- en los estándares internacionales de respeto de los derechos humanos. También implicará definir la diferenciación entre los ciudadanos del Mercosur ampliado (que involucra a ciudadanos sudamericanos) con respecto a los extra Mercosur. Adelantamos que en la región la cuestión sobre los migrantes “extra Mercosur” ha sido escasamente abordada y por ende es asumida por cada Estado.

En este punto merece la pena hacer un breve paréntesis y anunciar que la cuestión migratoria se ha trabajado en el Mercosur y simultáneamente a nivel sudamericano en el marco de las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones (CSM), y posteriormente en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) a partir de su creación en 2009. Se produjo un proceso de cooperación (e interdependencia) entre el foro regional (CSM) y la Unasur y se prestó especial importancia al cambio de los patrones migratorios que se registraron en los países de América del Sur desde los inicios de los años noventa en adelante. Fue a partir de esa época que los Estados comenzaron a ensayar respuestas bilaterales y multilaterales para abordar la problemática migratoria, lo cual se plasmó –entre otros- en procesos consultivos regionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones⁸⁹, que funciona desde el año 2000 (Sassone, 2014) o el Foro Especializado Migratorio en el ámbito del Mercosur.

Si volvemos al punto de partida del interrogante sobre cómo medir la integración social, tomamos como dato significativo un estudio realizado entre los años 2013 y 2015 sobre la normativa aprobada en el Mercosur, el cual revelaba que el 64 % del total de las decisiones aprobadas por el CMC, fueron fundamentalmente en el área institucional,

⁸⁹ Sobre la Conferencia Sudamericana de Migraciones se profundizará más adelante.

política y social; el 15 % sobre agenda externa común, el 11 % referida al área económica y comercial y el 10 % se refirió a normas FOCEM (Bartesaghi, 2015), lo que confirma que la toma de decisiones en el bloque se inclinó en ese período en cuestiones de índole social⁹⁰ en detrimento de las decisiones sobre cuestiones económicas y comerciales.

Se han analizado algunas acciones que a nuestro criterio dieron cuenta de los intentos institucionalizados de las estructuras del Mercosur hacia la profundización de la integración social. A estos efectos también nos apoyamos en las ideas del *constructivismo social*, que ha planteado la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las Relaciones Internacionales (Wendt, 1987), es decir cómo ambos se construyen mutuamente (Salomón 2003). Los autores constructivistas señalan el impacto de las normas que se difunde a través de la interacción estatal, los regímenes internacionales y las comunidades epistémicas transnacionales (Adler 1992, Haas 1992a, 1992b, citados en Vitelli, 2014). Podríamos decir –de acuerdo a esta concepción– que en el Mercosur hubo mutua constitución de las estructuras sociales, sobre todo si tomamos como ejemplo la creación del Instituto Social del Mercosur (ISM), el cual fue conformado mediante el apoyo de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM⁹¹), o el liderazgo político de los ministros sectoriales de desarrollo social, agrupados en la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS). En este caso puntual se produjo una interdependencia entre distintos sectores que logró consensos entre los técnicos y autoridades con el fin de alcanzar acuerdos básicos para proyectar una identidad colectiva, la cual se fundamentó en el paradigma social de la integración. Con la conformación del ISM se logró cierta autonomía técnica, la cual tuvo roces en varias oportunidades con la rigidez de las estructuras de las cancillerías,

⁹⁰ Es importante destacar que en la última reunión del GMC que relevamos (2018) se incorporó el tema ciudadanía del Mercosur (Acta 1/18 del 18 y 19/4/18): “5.2. Plan de Acción para la Conformación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur. El GMC tomó nota de la conformación en el ámbito de la CPRM de un Grupo de Trabajo Ad Hoc para el acompañamiento de los temas vinculados al Estatuto, a la luz de las competencias asignadas por la Decisión CMC No. 32/17...”

⁹¹ La CRPM es un órgano dependiente del CMC, de gestión política y representación permanente del Mercosur ante terceros países. Fue creada el 6 de octubre de 2003 mediante Decisión 11/03 del CMC. Está integrada por un representante permanente de cada Estado parte que se encuentra acreditado ante el Mercosur y un presidente. El cargo de Presidente es ejercido por una “personalidad política destacada”, de nacionalidad de uno de los Estados Partes, designada por el CMC a propuesta de los Presidentes de los Estados Partes (artículo 2, Decisión 11/03). Durará en sus funciones por un período de dos años pudiendo el CMC extenderlo por un año adicional. La idea original de la presidencia fue dotar al bloque de una figura de representación externa, que contribuya a darle más relevancia y visibilidad al Mercosur. Entre los años 2003 a 2005 la presidencia de la CRPM recayó en el ex Presidente de la República Argentina, Eduardo Duhalde y durante dos períodos (2006-2009) fue designado el ex Vicepresidente de la República Argentina, Carlos Álvarez. Actualmente (2018) ocupa ese cargo el Representante Permanente de Paraguay ante el Mercosur en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore, Emb. Hugo Saguier Caballero.

principales tomadoras de decisiones del Mercosur (Ibarra, 2012). Sin embargo el ISM mantuvo una interacción muy fuerte con determinados sectores de la sociedad civil (ejemplo: universidades, instituciones de protección de derechos humanos, etc.) con quienes trabajó para definir posiciones sobre temas relevantes para el Mercosur social.

En referencia al rol de los actores no tradicionales que participan en la sociedad nacional advertimos que han cobrado trascendencia en la toma de decisiones de la política exterior (Miranda, 2011) lo cual se puede trasladar también a las decisiones sobre integración regional. En este sentido podemos mencionar el ejemplo de la participación/influencia de las comunidades migrantes organizadas de Argentina y de las ONGs promotoras y defensoras de los derechos humanos, en la discusión sobre la modificación de la legislación migratoria nacional. A nivel regional podríamos mencionar el ejemplo de las Cumbres Sociales del Mercosur, que reunió desde el año 2006 a más de 500 ONGs de todos los países del bloque y que organizadamente llevan propuestas a la Cumbre del CMC. La pregunta que nos hacemos inmediatamente es *¿cómo participaron estas organizaciones de la Sociedad Civil para impulsar el cambio en la política migratoria?*

En el caso de Argentina lo han hecho a través de la realización de acciones concretas tales como: (i) generar discusiones en ámbitos parlamentarios/académicos y políticos tanto nacionales como provinciales y municipales. (ii) Participar como promotores de cambio en las audiencias públicas que se realizaron durante al menos dos años (2002 y 2003), en las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación; (iii) lograr la participación en el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que funcionaba en el ámbito de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2005) y (iv) promover la interacción con sectores universitarios y académicos promotores de los derechos humanos en general y de los migrantes en particular, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) o el Instituto de Políticas Migratorias y Asilo de la Universidad de Tres de Febrero (UNTref), entre otros.

El constructivismo entre todos los fenómenos que analiza del “ser social”, se centra en las normas, reglas, percepciones, instituciones, prácticas rutinarias, discursos, procesos deliberativos, comunidades imaginadas, formación de identidad colectiva y cultura de seguridad nacional, enfatizando que la ontología social constituye una

dimensión clave (Wiener, 2001). Aplicado al estudio de los procesos de integración y de las organizaciones internacionales, los constructivistas analizan qué ocurre una vez que estas entidades sociales se insertan en las estructuras de las organizaciones y asumen que se produce una mutua formación entre las estructuras sociales y los agentes, dando relevancia a la identidad y a los intereses de los participantes (Wendt, 1987). Tanto los constructivistas como los neofuncionalistas (Haas) analizan el proceso de transferencia de lealtades de la sociedad hacia la nueva estructura regional, como hemos indicado arriba.

En el caso del Mercosur, si bien no podríamos afirmar que hubo una transferencia de lealtades –en los términos propuestos por los postulados de la teoría neofuncionalista, sí podemos decir que las comunidades migrantes organizadas ejercieron un rol importante como actores sociales en el proceso de integración (ontología social relacional), en un doble sentido: por un lado, promoviendo nuevos debates y acciones en organismos nacionales (ejemplo: ministerios de desarrollo social, de educación o de trabajo), que luego fueron trasladados al ámbito regional, como por ejemplo a la RMADS, organismo que ha tenido una participación política destacada en cuestiones sociales en el ámbito regional, al Foro especializado Migratorio (FEM), al Instituto Social del Mercosur (ISM), que fue uno de los principales órganos que elaboró un marco conceptual para guiar la implementación del PEAS o al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), que constituye una instancia técnica de investigación y coordinación en el campo de las políticas públicas en derechos humanos⁹² y de promoción del diálogo entre funcionarios y organizaciones de la sociedad civil⁹³, entre otras funciones⁹⁴. O podemos mencionar también, la participación de las comunidades migrantes organizadas en las reuniones de las Cumbres Sociales del Mercosur con el objetivo de visibilizar sus reclamos pero también de promocionar la institucionalidad social del Mercosur⁹⁵. Por lo

⁹² CMC/DEC. No. 12/10.

⁹³ CMC/DEC. No. 14/09 (art. 3).

⁹⁴ Han sido varios los autores y funcionarios del Mercosur que han profundizado en la necesidad de instalar al aspecto social en el centro del debate del proceso de integración, reconociendo al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos y presentar un marco conceptual orientador en la materia (Caetano, G., 2009; Ibarra, G., 2012; Aguerre, M., 2009; Mirza, C., 2012; Abramovich, V., 2012; Novick, 2012; Mármora, 2017).

⁹⁵ Las Cumbres Sociales del Mercosur se realizaron ininterrumpidamente desde el año 2006 hasta el año 2016, reuniendo a representantes de organizaciones y movimientos sociales del bloque con el objetivo de lograr protagonismo popular en la unidad regional. Cabe mencionar que en oportunidad de la realización de la XVI Cumbre Social del Mercosur, en Montevideo, tuvimos la oportunidad de asistir como institución universitaria (IRI-UNLP) y participamos puntualmente del debate de entonces sobre el estado de la política migratoria regional y de la libre circulación de trabajadores. También se abordaron distintos temas de la

tanto los diferentes grupos identitarios de los estados pueden afectar los intereses y las políticas exteriores de estos y también influyen sobre las dinámicas del sistema internacional (Vitelli, 2014).

El hecho de que las estructuras sociales cada vez sean más influenciadas por los agentes internacionales –en este caso por el proceso de integración- y a su vez cada vez influyan más en la conformación de éstos, nos enfrenta a la necesidad inminente de dotar de voz y de participación a los “ciudadanos regionales”. Este podría ser uno de los objetivos que pretende promover el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y el Plan Estratégico de Acción Social. En otras palabras y según las opiniones de Audie Klotz y Cecilia Lynch (2007, citadas en Vitelli, 2014), “tanto las continuidades estructurales como los procesos de cambio están basados en la acción, la cual por su parte, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico. Se trata de la tan mentada mutua constitución entre el agente y la estructura” (Vitelli, 2014).

Al analizar “el ser social” nos interesa profundizar sobre la integración/inserción de los migrantes en la sociedad receptora, lo cual implica un serio compromiso recíproco de intercambiar valores, estilos de vida y culturas (constructivismo). En este proceso se destaca, en primer lugar, el rol preponderante de la población receptora en la integración del migrante (esfera nacional). Y en segundo lugar, las oportunidades que generen las estructuras regionales (esfera regional) para que los actores no estatales (en este caso las comunidades migrantes) intervengan, obtengan reconocimiento, construyan sistemas de acción y se aseguren protección y sobre todo espacios de mayor diversidad (Keating, 2007).

Concluimos dos cuestiones: (i) en primer lugar, el espacio geográfico creado por el proceso de integración regional ha funcionado en la práctica como un eje de atracción intrínseca para la circulación de las personas (con Argentina como el principal país de atracción), promovido además por una serie de factores, tales como: confluencias de procesos históricos, culturales y cercanía geográfica, que favorecen la gobernabilidad migratoria. (ii) En función del nuevo espacio de libre circulación que se genera, también surge una nueva categoría de “entidades sociales que se insertan en las estructuras de la organización”, un nuevo “ser social” que requiere del reconocimiento de derechos civiles,

problemática social, tales como construcción de ciudadanía, políticas sociales y laborales a escala regional, políticas educativas y presupuesto de las Cumbres Sociales, entre otros.

políticos, sociales, culturales y económicos, a fin de lograr una mejor integración/inserción en el espacio regional.

5. Resumen del capítulo II

En el presente capítulo se analizaron diferentes enfoques y conceptos de algunas disciplinas teóricas afines (teorías de las relaciones internacionales, teorías de la integración regional, teorías de las migraciones internacionales), en las cuales nos basamos para elaborar el marco teórico de la presente tesis con el objetivo de interpretar el fenómeno migratorio en el marco del proceso de integración regional.

Para resumir, en función de los conceptos y postulados desarrollados anteriormente, al Mercosur lo definimos como la reunión de un limitado número de Estados ligados geográficamente, con intereses comunes y un nivel amplio de cooperación intersectorial (regionalismo). Con una interdependencia entre los Estados, que se fue profundizando durante el transcurso del proceso de integración y con una homogeneidad política, económica y social que se fue definiendo en varios niveles en función de los diferentes modelos y momentos de la integración. Fue a partir de la integración regional que se institucionalizó –en los términos del constructivismo- la interacción entre las sociedades nacionales (por ejemplo en las regiones fronterizas, políticas micro y macroeconómicas, sectoriales, educativas, etc.) y las estructuras regionales e internacionales, generando un espacio de “frontera cooperación”. El sistema institucional definido por el Mercosur fue el intergubernamental y la cooperación entre los Estados estuvo presente en todos los aspectos de la relación.

El acercamiento político ideológico entre Brasil y Argentina –ocurrido en varios momentos de la integración- sirvió para compatibilizar el acuerdo de residencia del Mercosur. Sin embargo este “encuentro” fue fluctuando y en algunos momentos se tradujo en desarticulación política. Sin perjuicio de esto la construcción de la política migratoria del Mercosur se enmarca en una política de desarrollo regional del proceso de integración, tendiente a lograr la “governabilidad migratoria”.

Por su parte la teoría de la interdependencia compleja nos aporta la idea de la diversificación de las fuentes de poder y del surgimiento en el escenario internacional de nuevos actores (diferentes al Estado), que ejercen poderes propios y que han ido modificando las agendas nacionales e internacionales.

Así el Estado pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar en competencia con otros actores, y su carácter impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado. Asimismo, y en función de las transformaciones en los escenarios internacionales, en América del Sur surgen los procesos de regionalización, los cuales generan efectos recíprocos entre países y entre actores en diferentes países. De esta manera los efectos de las migraciones internacionales (régimen internacional) también permean dentro del proceso de integración regional (sociedad regional), impulsados por el factor “atracción” del bloque y que –en algunos casos- propone la construcción de una “comunidad”.

Habiendo analizado algunos conceptos de teorías afines a nuestro análisis, en el capítulo siguiente se profundizará en el marco jurídico internacional y regional de las migraciones para completar el marco teórico y referirnos de esta manera a los estándares de protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias en general y del Mercosur en particular.

CAPÍTULO III: Derechos humanos involucrados y protegidos en las migraciones

1. Algunas apreciaciones del marco jurídico internacional y regional de las migraciones

Para introducirnos en el análisis recordamos que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos constituyen el marco jurídico para la no discriminación y la protección de los derechos humanos de todas las personas (incluidos los migrantes), independientemente de su condición y de donde se encuentren⁹⁶. En el artículo 13 de la Declaración se dispone que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio y a regresar a su país. Por su parte el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos exige que los Estados garanticen a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna.

En el contexto de la migración, los Estados también deben respetar el derecho a que ninguna persona sea sometida a tortura y malos tratos, sin ningún tipo de discriminación. La prohibición de la tortura y los malos tratos está desarrollada por el principio absoluto e irrevocable de la no devolución, que prohíbe a los Estados expulsar a una persona a la jurisdicción de otro Estado o a cualquier otro territorio cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura o malos tratos u otras graves violaciones de los derechos humanos o exista un riesgo real de que se produzcan esas violaciones. Por lo tanto, el principio de no devolución se aplica también a los casos de devolución a situaciones de privación socioeconómica (es decir, la devolución no debe llevarse a cabo en los casos en que con ella se ponga en peligro el derecho a la salud de la persona a cuya devolución se procede)⁹⁷.

Además de los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos (los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –ambos de 1966-), hay otros instrumentos internacionales que

⁹⁶ Consejo de Derechos Humanos (ONU), 38º período de sesiones, 18 de junio a 6 de julio de 2018, “Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes”. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/125/20/PDF/G1812520.pdf?OpenElement>. Fecha de consulta: 18/9/2018.

⁹⁷ *Ibidem*.

protegen y consagran los derechos humanos de los migrantes con necesidades particulares de protección, como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000), que complementa la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990); Convención para la Protección de los Derechos Humanos de los Niños (1989)⁹⁸.

Por otro lado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Convenio (de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-) sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143), de la OIT, la Convención sobre el Estatuto de los refugiados (1951), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), todos prevén amplias protecciones para los migrantes y sus familiares.

Como dijimos, en virtud de los postulados del Derecho Internacional, los Estados tienen la obligación vinculante de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas sin distinción, incluido el derecho al trabajo, que asegura a los migrantes un salario igual al que perciban los nacionales, condiciones de vida dignas para ellos y para sus familias, la seguridad y la higiene en el trabajo y el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos. Los Estados también tienen la responsabilidad de respetar y defender los derechos, entre otras cosas, a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, alimentos y agua, un medio ambiente saludable y la cultura de una manera que promueva la no discriminación, la dignidad y la libertad de los migrantes.

Sin embargo, y a pesar del amplio abanico de protecciones que existe sobre los derechos humanos de los migrantes permanentemente nos encontramos con situaciones de vulneraciones y violaciones a los derechos humanos que impiden el ejercicio de los

⁹⁸ Es importante mencionar la observación general conjunta núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

derechos políticos, económicos, sociales y culturales para los migrantes, especialmente los trabajadores con salarios bajos o en situación irregular. Los Estados no han establecido sistemáticamente políticas con los correspondientes mecanismos de rendición de cuentas que garanticen la gama completa de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes, independientemente de su condición jurídica y administrativa. En este sentido, nos hacemos eco del informe del Relator Especial para los migrantes de Naciones Unidas, quien ha denunciado que muchos migrantes no pueden acceder a una vivienda y, como resultado de ello, viven en condiciones de hacinamiento o en alojamientos precarios. Los migrantes rara vez tienen acceso a atención médica y a los servicios sociales y los sistemas de prestaciones necesarios en los países de tránsito o de destino. Los niños migrantes pueden ser privados del derecho a asistir a la escuela debido a su situación irregular o a la de sus familias (esto ocurría en Argentina antes de que se aprobara la ley 25.871). En algunos casos, los efectos del comercio pueden dar lugar a la degradación del medio ambiente o a delitos relacionados con la cadena de suministro, como la trata, el trabajo forzoso o el trabajo infantil, que obliga a los migrantes a abandonar su país de origen⁹⁹.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)¹⁰⁰, se reconoce al individuo un conjunto de derechos y es el Estado (en la jurisdicción donde se encuentra el individuo), el que asume las obligaciones de protección correspondientes. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado oportunamente que el respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Cabe mencionar que, el sistema interamericano (y en particular la CIDH) ha sido muy dinámico y avanzado en la aplicación e interpretación de ciertas materias claves para los derechos humanos. Como un ejemplo notable de estos desarrollos más dinámicos y diferenciados, con respecto a otras cortes, se puede mencionar el desarrollo realizado por la mencionada

⁹⁹ Consejo de Derechos Humanos, 32º período de sesiones. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes acerca de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en los derechos humanos de los migrantes, 4/5/2016, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/22/PDF/G1609122.pdf?OpenElement>. Fecha de consulta: 18/9/2018.

¹⁰⁰ Al DIDH lo definimos como: “sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual Comunidad Internacional de Estados en su conjunto” (Villán Durán, 2002).

Corte en torno al tema de las reparaciones a violaciones de los derechos humanos y en referencia a las normas de *ius cogens* (Aguilar Cavallo, 2011). Siguiendo al mencionado autor, la Corte IDH ha sido innovadora en el desarrollo del principio de igualdad y la prohibición de la discriminación¹⁰¹ así como el derecho de acceso a la justicia (como normas de *ius cogens*); “diluyendo –de esta manera- las estrictas fronteras del Estado y convirtiéndolas en zonas de interacción e interrelación entre el orden jurídico interno y el orden jurídico internacional” (Aguilar Cavallo, 2011). En referencia a los derechos de los migrantes la CIDH¹⁰² también ha sido muy firme al aceptar en su Opinión Consultiva OC- 18/2003 que:

“El derecho a la igualdad ante la ley no sólo tiene aplicación respecto del goce y ejercicio de los derechos laborales (refiriéndose a los migrantes irregulares)¹⁰³, sino además se hace extensivo a todo derecho reconocido en la legislación interna, de manera que abarca un universo de derechos mucho más amplio que los derechos y libertades fundamentales consagrados en el derecho internacional. Este alcance del derecho a la igualdad “tiene importantes aplicaciones en la competencia de los órganos de derechos humanos” (...) De lo estipulado en los artículos 2.1 de la Declaración Universal, II de la Declaración Americana, 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1 y 24 de la Convención Americana, se desprende la obligación de los Estados de garantizar el goce y ejercicio efectivo de los derechos contemplados en tales disposiciones, así como la prohibición de discriminar por motivos de cualquier índole” (CIDH, OC- 18/2003).

La OC-18/2003 desautoriza el criterio que sugiere restricciones y reducciones en los derechos de las personas, cuando éstas trascienden las fronteras de su país y se trasladan al extranjero, como si ese tránsito erosionara el estatuto humano y restara dignidad y, por lo tanto, derechos y libertades a los migrantes¹⁰⁴. “La igualdad no es un punto de partida, sino una finalidad” (CIDH, O-C 18/2003).

¹⁰¹ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas definió a la discriminación como: [...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas (CIDH, OC-18/20032).

¹⁰² Cabe destacar que la CIDH también ha tenido una importante labor en materia contenciosa en lo que respecta a casos específicos de migrantes: 1) caso Castillo-Petruzzi (1999); 2) caso Yean y Bosico (2005); 3) caso Velez-Lloor (2010); 4) caso Nadege Dorzema (2012); 5) Pacheco Tineo (2013) y 6) “Personas Dominicanas” (2014) (OIM e IPPDH, 2016a).

¹⁰³ El paréntesis es propio.

¹⁰⁴ Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-18/03, sobre “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados” del 17 de septiembre de 2003, disponible en: [www.corteidh.or.cr > docs > opiniones > votos > vsa_garcia_18_esp](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/votos/vsa_garcia_18_esp). Fecha de consulta: 19/11/2019.

De esta manera, se identificaron en un documento elaborado por la OIM y el IPPDH del Mercosur¹⁰⁵ los siguientes estándares de protección de los derechos de los migrantes que surgen de la OC-18/2003:

- (i) el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, tiene el carácter *ius cogens* (párrafo 101).
- (ii) Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades (párrafo 104).
- (iii) El incumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del Estado (obligación que se impone a los Estados en beneficio de los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones e independientemente del estatus migratorio de las personas protegidas) (párrafo 109).
- (iv) La situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Si esto ocurriera el estado deberá tomar las medidas correspondientes para respetar sus derechos humanos y garantizar su ejercicio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia (párrafo 118).
- (v) Los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados en su territorio los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana (párrafo 119) (OIM e IPPDH, 2016a).

También es importante destacar el contenido de la Opinión Consultiva No. 16 (OC-16/99), en la cual la Corte IDH toma como punto de partida la desventaja en la que se encuentran las personas migrantes en un Estado que no es el de su nacionalidad y destaca la labor que en este sentido tiene la función consular como vehículo para remediarlas (OIM e IPPDH, 2016a).

Por último, la Opinión Consultiva Nro. 21 (OC-21/2014), solicitada por los Estados del Mercosur, avanza fuertemente sobre el reconocimiento de los derechos de la

¹⁰⁵ Ver: OIM e IPPDH (2016), *Migración, derechos humanos y política migratoria*, Cuadernillo No. 1. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/migracion-derechos-humanos-y-politica-migratoria/>. Fecha de consulta: 2/12/2019.

niñez en el contexto de la migración, de manera tal que se determina que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes prima sobre los intereses de la política migratoria de cualquier Estado y reafirma la prohibición de detención así como de rechazo en frontera, y establece que la devolución de un niño, niña o adolescente sólo puede hacerse si es en su interés superior (OIM e IPPDH, 2016a). Esta opinión fue realizada en un contexto en el cual la estimación mundial más reciente del número total de niños migrantes se sitúa en torno a los **31 millones**; de 13 millones de menores refugiados y 17 millones de niños que han tenido que desplazarse dentro de sus países (OIM, 2019¹⁰⁶). Asimismo es importante destacar que por primera vez se presentó a la CIDH un pedido de opinión consultiva colectiva, lo cual refuerza la intención del Mercosur de crear una política regional con un asentamiento en el sistema interamericano.

Tanto el reconocimiento de los derechos del individuo como la creación de mecanismos internacionales de supervisión constituye una innovación respecto del Derecho Internacional clásico, en el que se entendía que era potestad exclusiva del Estado la forma de tratar a sus ciudadanos. Actualmente, no cabe dudas de que el tema de la promoción y protección de los derechos humanos es un asunto que involucra a toda la Sociedad Internacional y concierne al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y que muchas de las disposiciones que las rigen son consideradas normas de *ius cogens* y por tanto una obligación de orden público internacional para los Estados.

En referencia al principio de soberanía y al principio de respeto de los derechos humanos, se ha afirmado que la soberanía de los Estados no ha sido desplazada ni por el desarrollo del fenómeno de organización internacional, ni por los derechos humanos, aunque sí erosionada y relativizada. Y se entiende que:

“la soberanía de los Estados y derechos humanos son dos principios constitucionales del derecho internacional contemporáneo, que coexisten y se interaccionan recíprocamente en una tensión dialéctica cuya consideración es indispensable para comprender la complejidad y las contradicciones intrínsecas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la fase actual de su evolución histórica...” (Carrillo Salcedo, 1995).

De manera tal que, la promoción y protección de todos los derechos humanos han sido calificadas por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) como “una preocupación legítima de la Comunidad Internacional”, lo que implica un importante

¹⁰⁶ Ver: OIM, Informe sobre las migraciones en el mundo 2020, síntesis del informe: una perspectiva de la migración y la movilidad en tiempos de creciente incertidumbre (capítulo 8). Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es_ch_1.pdf, fecha de consulta: 4/12/2019.

apoyo al DIDH y al carácter universal de los derechos humanos. Todo lo cual ha sido reiterado y ratificado en conferencias y convenciones internacionales y regionales y en el reciente Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y Pacto Mundial sobre Refugiados (2016).

Como bien se ha mencionado, el DIDH es un derecho que tiene vigencia en el ámbito internacional y contiene disposiciones que obligan a los Estados a aplicar sus normas de forma inmediata o progresiva, imponiendo a los mismos la adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier otro tipo, para garantizar internamente los derechos humanos consagrados en los Tratados y Convenciones Internacionales.

En el DIDH se imponen obligaciones a los gobiernos en sus relaciones con los individuos. De esta forma, los Estados han ido incorporando a sus sistemas normativos internos, como por ejemplo en las constituciones nacionales¹⁰⁷, los principios consagrados en los propios instrumentos del DIDH. Si bien no sería necesario que un Estado ratificante de los instrumentos internacionales tenga que incluir en su sistema normativo interno las disposiciones de los pactos o convenciones internacionales, esta medida implica una doble garantía (interna e internacional) a la protección de los derechos humanos. Asimismo, también es reconocida como una ventaja que facilita el conocimiento de la normativa internacional por parte de los juristas nacionales, abogados y organizaciones sociales, principales defensores de los derechos humanos de los individuos.

Esta tendencia hacia la “internalización” de las normas de derechos humanos consagradas en el DIDH es indicativa de la dinámica que existe entre el derecho interno y el internacional (y en nuestro caso de estudio el regional), que reconoce en algunos

¹⁰⁷ Para citar un ejemplo, en Argentina, la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 75 inc.22, establece lo siguiente: “Corresponde al Congreso:...aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...”.

ámbitos especiales de protección, cierta jerarquía de uno sobre el otro. Esta idea también debe interpretarse a la luz del sistema de supervisión respecto del cumplimiento y aplicación que el DIDH ha ido estableciendo y en este sentido destacamos la labor de los órganos de control que fueron previstos en el sistema de protección internacional de los Derechos Humanos (mecanismos convencionales¹⁰⁸ y extraconvencionales¹⁰⁹) y en el sistema interamericano, sin los cuales la promoción y protección de los derechos humanos en general y de los migrantes en particular tendría sin dudas otro destino.

En el ámbito del sistema interamericano también encontramos una amplia positivización de los derechos humanos reconocidos (en general y en particular a los migrantes) en los siguientes instrumentos: Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948); Convención Americana de Derechos Humanos, 1969 (adoptada por 24 Estados) que establece -entre otros derechos- el de la “no discriminación por nacionalidad”¹¹⁰; Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985); Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador— (1996)¹¹¹;

¹⁰⁸ A modo de ejemplo entre los mecanismos de protección convencionales que podrían ser activados por los migrantes por presuntas violaciones a sus derechos, son las peticiones individuales ante los siguientes órganos: el Comité de Derechos Humanos (del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer; Comité para los Derechos del Niño y Comité de los Derechos de las personas con discapacidad (a través de un procedimiento establecido en los Protocolos adicionales).

¹⁰⁹ El mecanismo extraconvencional del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU, se basa en el sistema de órganos especiales (o sistema de procedimientos públicos especiales), que investiga situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos, con el objetivo de ofrecer a las víctimas un cauce procesal a través de determinados mecanismos (Villán Durán, 2006). El sistema comprende: procedimientos geográficos, temáticos, las quejas individuales y las acciones urgentes. Mediante la resolución 1999/44, titulada “Derechos humanos de los migrantes” y adoptada el 27/4/1999, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer el mandato del Relator Especial (RE) sobre los derechos humanos de los migrantes; renovado por medio de la resolución 8/10 (2008) del CDH.

¹¹⁰ La Convención en su artículo 22 establece: Derecho de circulación y de residencia. 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. Artículo 24. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Capítulo III. Derechos Económicos, Sociales y Culturales Artículo 26. Desarrollo progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

¹¹¹ El Protocolo en su artículo 1 establece: “Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. Artículo 3. Obligación de no Discriminación. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que

Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994 (Convención de Belém do Pará¹¹²); Convención Interamericana para eliminar todas las formas de discriminación de personas con discapacidad (1999); Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia¹¹³ (2013); y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).

Asimismo, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se creó en el año 1996 una Relatoría sobre Derecho de los Trabajadores Migrantes, la cual fue ampliada en el año 2012 con un mandato hacia todos los migrantes (y no solo para los “trabajadores migrantes”). La Relatoría tiene como funciones: aprobar medidas cautelares, provisionales, hacer informes, observaciones y visitas (como mecanismos extraconvencionales), con el fin de promocionar y velar por el cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes en todos los Estados partes de la OEA.

La Comisión Interamericana ha emitido algunos informes en referencia al tema migratorio los cuales han sido relevantes para países que no son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, por ejemplo: el informe sobre inmigración en Estados Unidos: detención y debido proceso (2011), en función del cual la Comisión efectuó un

en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Asimismo, prevé un amplio abanico de derechos protegidos (DESC).

¹¹² Esta Convención ha sido ratificada por una amplia mayoría de Estados Americanos (32) y entre sus postulados define: “Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos (art. 5). El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (art. 6).

¹¹³ Esta Convención entró en vigor en 2017 con la tercera ratificación realizada por Uruguay. Define en su artículo 1: Discriminación racial es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. Art. 2: Todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada. Art. 4: Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia.

diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en relación con la detención y el debido proceso de las personas migrantes en ese país y formuló recomendaciones a fin de que las prácticas migratorias sean compatibles con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos (OIM e IPPDH, 2016a). O el Informe sobre derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México (2013), donde se hace una presentación exhaustiva de la situación migratoria en el país (desaparición forzada, trata de personas, derechos de las mujeres, etc.). En 2015 la Comisión también elaboró un informe sobre Refugiados y migrantes en Estados Unidos, fundamentalmente en lo que respecta a las familias y a la situación de los niños no acompañados. En el mismo se refuerzan los estándares generales (no devolución, no detención, etc.) y específicos para ciertos grupos (solicitantes de asilo, familias, niños, niñas y adolescentes) (OIM e IPPDH, 2016a).

Cuadro No. 3: Estado (y fechas) de las ratificaciones de los principales tratados internacionales y regionales ratificados por los países del Mercosur¹¹⁴

Tratados	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966)	08/08/1986	24/1/1992	10/06/1992	01/04/1970	10/05/1978
Pacto Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	08/08/1986	24/01/1992	10/06/1992	01/04/1970	19/05/1978
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)	24/10/2011	-	-	05/02/2013	10/10/2018
Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	08/08/1986	25/09/2009	10/01/1995	01/04/1970	10/05/1978
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	15/07/1985	01/02/1984	06/04/1987	09/10/1981	02/05/1986
Convención para la Protección de los Derechos Humanos de los Niños (1989)	04/12/1990	24/09/1990	25/09/1990	20/11/1990	13/09/1990
Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	23/02/2007	-	23/09/2008	15/02/2001	25/10/2016
Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional	19/11/2002	29/01/2004	22/09/2004	04/03/2005	13/05/2002
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por					

¹¹⁴ Al 18 de diciembre de 2019.

Tierra, Mar y Aire -2000- (Convención Delincuencia Organizada Transnacional)	19/11/2002	29/01/2004	23/09/2008	04/03/2005	19/04/2005
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (complementaria Convención de la ONU contra la Delincuencia organizada Transnacional)	19/11/2002	29/01/2004	22/09/2004	04/03/2005	13/05/2002
Convenio (de la OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97)	-	18/6/1965	-	18/3/1954	9/6/1983
Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143), de la OIT	-	-	-	-	17/8/1983
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	15/11/1961	16/11/1960	01/04/1970	22/09/1970	19/09/1976 (Protocolo)
Convención Americana de Derechos Humanos –OEA- (1969)	14/08/1984	09/07/1992	18/08/1989	26/03/1985	23/06/1977 (Denunciada: 12/09/2012)
Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1996)	30/06/2003	08/08/1996	28/05/1997	21/11/1995	-
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994 (Convención de Belém do Pará)	09/04/1996	16/11/1995	29/09/1995	04/01/1996	16/01/1995
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013)	-	-	-	11/09/2017	-
Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015)	30/06/2017	-	-	07/11/2016	-

Fuente: elaboración propia en base a datos de la web oficial de la ONU y de la OEA.

2. Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares

Especial atención merece en este estudio el análisis de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución número

45/158, de 18 de diciembre de 1990¹¹⁵, se reafirmaron las garantías fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familiares (a la vez que se le reconoció el status de trabajador migrante). Se reconoce como trabajadores migratorios tanto a los documentados como a los no documentados, (pero distingue entre derechos humanos de “todos” los migrantes y derechos reconocidos únicamente a los migrantes documentados y sus familiares o en situación regular).

La Convención define en su artículo 2 como trabajador migratorio a “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Asimismo, y a los efectos de la Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares, serán considerados documentados o en situación regular, si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo (o Estado receptor), de conformidad con las leyes de ese Estado y a los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte. Y serán considerados no documentados o en situación irregular, si no cumplen las condiciones anteriormente establecidas (Artículo 5).

La parte medular de la Convención versa sobre la no discriminación en el reconocimiento de derechos, y establece que los Estados parte se comprometerán a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción, los derechos previstos sin distinción por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Los Acuerdos de Residencia del Mercosur reflejan el mismo principio de no discriminación.

Reconoce desde los derechos fundamentales de cualquier hombre, como el derecho a la vida, a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, y a la seguridad personal; deteniéndose en la consagración del derecho de libertad de culto, expresión y asociación, derecho al “debido proceso”, a la libre participación política; hasta el derecho a la educación, a ser atendido en la salud y a los más específicos de su categoría de migrante como el respeto a la identidad cultural, a la nacionalidad y a transferir sus ingresos y ahorros al terminar su permanencia en el Estado de empleo. El criterio de la igualdad de trato de los trabajadores migratorios y sus familiares, respecto de los

¹¹⁵ Cabe destacar que Brasil es el único país del Mercosur que aún no ha ratificado dicha Convención.

nacionales está presente en varios artículos y en el espíritu mismo de la Convención. El principio de la igualdad se hace extensivo también a la atención médica urgente (artículo 28); en el derecho a la libertad de movimientos en el territorio del Estado de empleo, para los trabajadores migrantes documentados (artículo 39); derecho a establecer asociaciones y sindicatos (artículo 40); igualdad de trato con los nacionales en el acceso a la vivienda y a los servicios de formación profesional y sociales (también extensivo a los migrantes documentados).

Una de las características más interesantes de la Convención es que, además de establecer la obligación de los Estados Partes con respecto a los trabajadores migratorios como individuos, también, en su parte VI, establece un marco para la promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional. Así los Estados Partes tienen la obligación de mantener servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares, que se encargarán de la formulación y ejecución de políticas sobre migración, el intercambio de información con los otros Estados Partes, el suministro de información apropiada a empleadores y trabajadores acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración, y el suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares (art. 65) .

Para evaluar la aplicación por parte de los Estados parte de las medidas adoptadas o programadas para la aplicación de la Convención, los Estados aceptan presentar informes al Comité de los Trabajadores Migratorios¹¹⁶. En el mencionado informe se registrarán –entre otras- las medidas legislativas, judiciales y administrativas.

La Convención busca también impedir la entrada y el empleo ilegal de los trabajadores migratorios. En este sentido, dentro de las medidas que se propone comprenden: la imposición de sanciones a las personas que organicen movimientos irregulares y a los empleadores de trabajadores no documentados (si esta medida no va acompañada de una buena política de regularización documentaria, se corre el riesgo de precarizar aún más el trabajo de los migrantes que se encuentran en esta situación, pues difícilmente los empleadores “sin escrúpulos” dejarán de contratar a migrantes a muy bajo precio por la existencia de estas sanciones).

¹¹⁶ En la actualidad (2019) el Comité de los Trabajadores Migratorios aún no puede recibir denuncias de los particulares por casos de violaciones a sus derechos humanos significando uno de los principales obstáculos a su actuación.

La Convención tropieza con dos grandes dificultades: la escasa receptividad, ya que recién entró en vigencia el 1 de julio de 2003, luego de más de 12 años de haber sido aprobada y hasta la fecha (2019) solo cuenta con 54 ratificaciones¹¹⁷. Además, los países desarrollados, consideran a la Convención “excesivamente generosa” en cuanto a los derechos y garantías que reconoce a los trabajadores migratorios. Ningún país receptor neto de inmigrantes la ha querido firmar, ni siquiera los más progresistas en materia de derechos humanos¹¹⁸. Por otro lado, existe reticencia por parte de los Estados para aceptar el mecanismo de presentación de quejas individuales (previsto en el art. 77 de la Convención) ante el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Siendo esta –como es sabido- una de las principales contribuciones de los procedimientos convencionales a la protección y promoción de los derechos humanos, cuando se producen violaciones por parte de los Estados parte.

En definitiva, para que los avances establecidos en todas las Conferencias y las Convenciones mundiales mencionadas, beneficien a los pueblos y a la Comunidad Internacional, deben reflejarse en un cambio de actitud de los Estados hacia la identificación de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, hacia la aprobación de los instrumentos internacionales existentes y de instrumentos jurídicos internos acordes y, sobre todo, la elaboración de un sistema de políticas públicas y programas “realizables” que contemplen soluciones a situaciones de crisis sociales latentes y protejan a las víctimas de abusos discriminatorios.

Por otro lado, es fundamental resaltar que la cooperación internacional se da en un marco de existencia de Estados con desigualdad de desarrollo socioeconómico y de poder, existiendo una clara división entre los países ricos del Norte (desarrollados) y pobres del Sur (en desarrollo). Situación que en el esquema de la protección y defensa de los derechos humanos, implica una vulnerabilidad declarada, pero que tampoco es nueva en las relaciones de poder analizadas por las Relaciones Internacionales. En el caso de los migrantes internacionales, la situación de vulnerabilidad también se agrava en tanto los flujos migratorios se producen –en un alto porcentaje- desde los países del Sur hacia el Norte¹¹⁹, quienes aplican políticas restrictivas al ingreso de migrantes o consienten

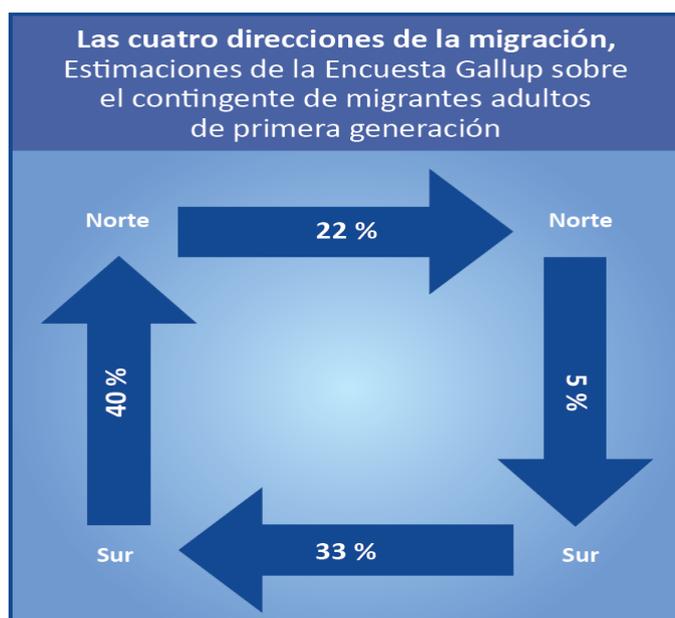
¹¹⁷Fuente: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm>

¹¹⁸ En el ámbito del Mercosur esta Convención fue ratificada por: Argentina (2007), Paraguay (2008), Uruguay (2001) y Venezuela (2016).

¹¹⁹ Seis de cada diez migrantes vive en países desarrollados, uno de cada cinco migrantes del mundo vive en Estados Unidos (ONU, 2013).

restricciones y discriminaciones en el goce de los derechos de quienes han accedido a su territorio.

Sin perjuicio de estos datos consignados y debido al aumento de la diversificación de destinos de los migrantes analizados en el informe de la OIT (2000), ha dado como resultado que el porcentaje de las migraciones Sur-Sur también se hayan incrementado en los últimos años, como se muestra en el gráfico que sigue.



Fuente: Encuesta Mundial Gallup, 2009-2011.

De acuerdo a estas cifras, la mayoría de los migrantes internacionales proviene del Sur, sin embargo los ciudadanos de los países del Norte tienen mayor probabilidad de emigrar, como se muestra en la tabla que sigue:

Inmigrantes y emigrantes como porcentaje del total de la población en el Norte y en el Sur, de acuerdo con las tres clasificaciones principales, 2010

	Norte			Sur		
	Población (millones)	Inmigrantes (como % de la población)	Emigrantes (como % de la población)	Población (millones)	Inmigrantes (como % de la población)	Emigrantes (como % de la población)
DAES/Naciones Unidas	1.237	11,3	5,2	5.671	1,52	2,5
BANCO MUNDIAL	1.100	12,0	3,8	5.807	1,41	2,9
PNUD	1.056	10,3	3,6	5.852	1,61	2,9

Fuente: Cálculos de la OIM, basados en datos del DAES/Naciones Unidas, 2011a y 2012b.

a. Conveniencia de considerar al “derecho a migrar” como derecho económico, social y cultural

A continuación analizaremos si el “derecho a migrar” puede ser considerado como un derecho económico, social y cultural contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (y también del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador—¹²⁰), y la conveniencia de tal consideración. Si bien no cabe duda de que el derecho a migrar es un derecho fundamental del ser humano, se lo entiende también como un derecho económico, social y cultural. (i) En primer lugar, porque asegura a los migrantes que sean tratados en un plano de total **igualdad** con los nacionales del estado receptor en el goce de todos los derechos. (ii) En segundo lugar, porque este Pacto consagró toda una serie de derechos que también alcanzan a los migrantes. (iii) En tercer lugar, porque los derechos económicos, sociales y culturales revisten interés fundamental en lo que respecta a la erradicación de la pobreza y de la exclusión social, situaciones en las cuales en muchas oportunidades los migrantes están inmersos por la sola condición de ser extranjeros, lo cual se agrava en el caso de los migrantes indocumentados. Asimismo, si analizamos la “contracara” de este derecho, o sea el “derecho a no migrar” nos encontramos también con situaciones de pobreza y exclusión que obligan muchas veces a las personas a migrar, razón por la cual estos derechos consagrados en el mencionado Pacto deberían ser la base jurídica y/o el “mínimo estándar” desde donde partir, si el objetivo es construir sociedades igualitarias, inclusivas y por lo tanto sustentables. (iv) Por último, porque este Pacto ha sido ratificado por un gran número de Estados¹²¹, lo que reafirmaría el compromiso de los mismos en la protección de los derechos establecidos en el instrumento, más aún si tenemos en cuenta que actualmente los destinos elegidos por los migrantes se han diversificado hacia casi todos los países del mundo.

En este sentido el migrante gozará además del derecho a la “libre movilidad”, de todo el catálogo de derechos contenidos en el mencionado Pacto, tales como el derecho a la igualdad de acceso al trabajo y de las condiciones en que este se desarrolla (salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, “sin distinciones de ninguna especie”,

¹²⁰ El Protocolo de San Salvador tiene 16 ratificaciones de países de la OEA, entre las que se encuentran la de los cuatro miembros plenos del Mercosur.

¹²¹ Hasta el 19/11/2019 el Pacto había sido ratificado por 169 Estados.

igualdad de condiciones laborales entre el hombre y la mujer; seguridad e higiene en el trabajo; descanso semanal; libertad sindical y de huelga, entre otros).

Sin embargo, la mayor “conquista” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha sido la aprobación en 2008 por parte de la ONU del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el cual prevé –entre otras cuestiones- el procedimiento de quejas individuales como mecanismo convencional cuasicontencioso sobre presuntas violaciones de cualquier derecho económico, social y cultural (en nuestro caso de estudio aplicable a los migrantes vulnerados en el goce de los mismos). El protocolo entró en vigor en el año 2013 con la décima ratificación realizada por Uruguay¹²².

Asimismo, los migrantes gozarán del derecho a la “equidad social”, que se traduce en la reivindicación de los derechos tales como los alimentos, atención de la salud, acceso a servicios sociales, vivienda, protección de la familia y de la mujer, del medio ambiente, educación y cultura para todos (sin distinción alguna) y en definitiva a que los Estados partes garanticen el ejercicio de los DESC, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El derecho a la “identidad cultural” también es un derecho que atañe a los migrantes, y básicamente en el derecho a mantener sus valores y códigos que hacen a su propia identidad. Estos derechos reconocidos, se fundamentan en nuevos reclamos sociales que aparecen después de la etapa del Constitucionalismo Social y requieren una regulación especial en cuanto a la legitimación procesal para hacerlos valer.

Pero para que los migrantes puedan acceder a la promoción y protección de estos derechos (económicos, sociales y culturales) en el país de acogida, debe entenderse al Estado como el “primer responsable”, en el sentido de ejecutar políticas que faciliten la realización de los mismos. El principal problema que enfrentan hoy día los migrantes internacionales en la mayoría de los países de acogida (fundamentalmente los desarrollados), se traduce en un gran desinterés por parte del Estado de establecer un sistema de políticas públicas integrales que comiencen por estructurar la “cadena migratoria” desde el principio, de cara a una migración ordenada, que implique –entre

¹²² De los miembros del Mercosur el Protocolo ha sido ratificado además por Argentina (2011) y Venezuela (2018).

otras medidas- el establecimiento de programas de regularización documentaria (para evitar la migración indocumentada); programas de educación, salud, vivienda y seguridad social, con el objeto de no vulnerar los derechos fundamentales de los migrantes en igualdad de condiciones con los derechos de los nacionales. Todo lo cual sigue estando en la agenda internacional como un reclamo permanente (ejemplo: Pacto Mundial).

Al abordar la protección internacional de los derechos humanos de cualquier colectivo, es fundamental analizarlo a la luz de los principios del Derecho Internacional Público, del DIDH y de los principios de derechos humanos recogidos en la *Declaración de Comprensión Compartida del enfoque de derechos humanos, aplicado a la cooperación y a los programas de desarrollo por los organismos de la ONU* (2003)¹²³. En este sentido, esta Declaración hace referencia a los siguientes principios: (i) universalidad e inalienabilidad, por lo cual todos los seres humanos en cualquier parte del mundo poseen estos derechos y no pueden renunciar a ellos voluntariamente; (ii) indivisibilidad, todos los derechos poseen el mismo rango y condición y no pueden ser clasificados en orden jerárquico; (iii) interdependencia e interrelación, la realización de un derecho depende en todo o en parte de la realización de otros derechos; (iv) igualdad y no discriminación, todos los seres humanos tienen derecho a sus derechos humanos sin discriminación de ninguna clase, sin distinción alguna de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición; (v) participación e inclusión, indica que toda persona y todos los pueblos tienen derecho a una participación activa, libre y significativa en el desarrollo; (vi) responsabilidad e imperio de la ley, los Estados y otros titulares de deberes deben responder por el cumplimiento de derechos humanos (García y Salvioli, 2009).

A los efectos de determinar la conveniencia (o no) de conceptualizar al derecho a migrar como un derecho económico, social y cultural, también recurrimos al principio “pro persona”, en función del cual en cada caso o situación concreta es necesario hacer un sólido ejercicio interpretativo que permita determinar cuál es el derecho aplicable y cuál es la fuente normativa o la interpretación que mejor posibilite la protección de los derechos humanos en juego. Siempre ubicando en el centro del debate a la dignidad humana. Para ello, se debe analizar toda la normativa internacional, regional así como

¹²³ Disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstandin_Sp.pdf. Fecha de consulta: 20/11/2019.

también la nacional para poder elegir aquellas que garanticen una mayor protección de los derechos humanos de que se trate (García y Salvioli, 2009).

3. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y la Agenda 2030

El Pacto Mundial consta de 23 objetivos y secciones dedicados a la aplicación, seguimiento y revisión del mismo. Cada objetivo incluye un compromiso específico y una serie de acciones mediante las cuales lograr estos compromisos. Los mismos abordan una amplia gama de temas, por ejemplo: (i) minimizar los factores que obligan a las personas a moverse, incluidos el cambio climático y la degradación ambiental; (ii) mejorar los datos empíricos para organizar políticas públicas más sustentables; (iii) mejorar las vías para la migración regular con el objetivo de salvar vidas y reducir vulnerabilidades a lo largo del ciclo de migración; (iv) combatir el tráfico de drogas y frenar el contrabando (los cuales pueden involucrar a migrantes en los tránsitos); (v) proporcionar acceso a servicios básicos para todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria; (vi) facilitar una contratación y unas condiciones justas y éticas para garantizar un trabajo decente; (vii) trabajar para encontrar alternativas a la detención de inmigrantes y para poner fin a la práctica de la detención de menores; (viii) mejorar la protección, asistencia y cooperación consular y (ix) cooperar para facilitar retornos seguros y dignos¹²⁴.

Los Estados se comprometen a cumplir los objetivos y compromisos del Pacto, teniendo en cuenta las diferentes realidades y capacidades nacionales. Se comprometen a hacerlo en cooperación y asociación con los migrantes, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes.

Hemos visto que el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se vincula con la Agenda 2030, ya que ésta reconoce en la migración un aspecto fundamental del desarrollo, con lo cual es la primera vez que el tema se integra explícitamente en la agenda mundial del desarrollo. La Agenda es relevante para todo tipo de poblaciones móviles, sea su movimiento interior o transfronterizo, sean o no

¹²⁴Ver: “Una introducción al Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular”, publicación del Comité de Acción de la Sociedad Civil, convocado por: Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM), Organización Internacional de Sindicatos de Uniones de Consumidores (ICVA) y Comité de ONG sobre Migraciones (2018), disponible en: <http://www.madenetwork.org/sites/default/files/Global%20Compact%20SPANISH%20Website.pdf>, fecha de consulta: 19/11/2019.

desplazadas, cuando afirma que: “deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad. Asimismo, reconoce que todos los migrantes, mujeres, hombres y niños, forman un grupo vulnerable que requiere protección, y los reconoce también como agentes de desarrollo, y establece que se refiere a todo tipo de migración, incluido el desplazamiento”¹²⁵.

El Pacto Mundial es -como dijimos- una herramienta no vinculante, de manera tal que será difícil que exista un cumplimiento homogéneo de sus postulados. Aunque no descartamos que los Estados se obliguen a su observancia a través de los ODS, ya que ha quedado demostrada una amplia vinculación entre ambos en función de la incorporación del tema migratorio la Agenda 2030. A modo de ejemplo Uruguay en el informe voluntario sobre los ODS de 2019 ha integrado ambos temas dentro de los lineamientos generales de la política migratoria, articulando en este sentido, la política exterior y los procesos de integración regional, acorde con los principios, objetivos y estrategias de la migración internacional definidos en los espacios multilaterales regionales y extrarregionales de diálogo y consulta, vinculantes o no vinculantes¹²⁶.

4. Resumen del capítulo III

No se discute que el derecho a migrar es un derecho humano, por lo tanto goza del principio de universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación e igualdad y no discriminación, por lo tanto goza de la promoción y protección por parte de los Estados y de toda la Sociedad Internacional, pues concierne al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y muchas de las disposiciones que las rigen son consideradas normas de *ius cogens* y por tanto una obligación de orden público internacional para los Estados. Tanto en el orden internacional como regional se ha aprobado un amplio marco jurídico, de reconocimiento y protección de los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, en el ámbito interamericano, la función consultiva de la CIDH y los informes de la Comisión Interamericana han sido muy contundentes en la definición de los estándares reconocidos de los derechos humanos de los migrantes, y aún en el caso de que los Estados establezcan mecanismos de control de ingreso y egreso

¹²⁵ OIM (2018), *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*, disponible en: http://www.migration4development.org/sites/default/files/es_sdg_web.pdf. Fecha de consulta: 17/11/2019.

¹²⁶ Ver: Informe Nacional Voluntario, Objetivos de Desarrollo Sostenible (2019), Presidencia de la República Oriental del Uruguay (pág. 222).

de migrantes indocumentados a su territorio (lo cual está dentro de su potestad), siempre deberá hacerlo con apego a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana, de lo contrario podrá incurrir en responsabilidad internacional (OC No. 18/2003).

En este trabajo hemos analizado la contribución del sistema de las Naciones Unidas en la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes internacionales, promoviendo la cooperación de los Estados con la organización y de los Estados miembros entre sí. Esta protección y promoción ha tenido un fuerte desarrollo en diferentes ejes. En primer lugar, en lo que refiere a la codificación de los derechos humanos en el seno de la ONU, la Carta constitutiva de 1945 puede ser considerada como punto de partida que ha hecho posible -a partir de ciertas disposiciones relativas a la protección y realización efectiva de los derechos humanos de todos- el reconocimiento internacional (al nivel de promoción) de los derechos humanos en general y de algunos de los derechos humanos de los migrantes en particular, pues su preámbulo anunció que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y contiene así el embrión del concepto de “universalidad” de los derechos humanos. Lo cierto es que el contenido escueto de la Carta en materia de derechos humanos fue completado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual en su artículo 2, establece que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en ese instrumento, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Avanzado el siglo XX, una relación amplia de declaraciones y tratados ha permitido el desarrollo de los derechos civiles y políticos, sociales, económicos y culturales que aparecían en la Declaración de 1948. A ello han contribuido especialmente los nueve tratados universales principales que hasta la fecha están en vigor: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Convención Internacional para la

protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Esto ha ido generando a la vez una tendencia hacia la “internalización” de las normas de derechos humanos consagradas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, generando una dinámica entre el derecho interno y el internacional (y en nuestro caso de estudio el regional), que reconoce en algunos ámbitos especiales de protección, cierta jerarquía de uno sobre el otro.

También analizamos el beneficio de considerar al **derecho a migrar** como un derecho económico, social y cultural (del Pacto de 1966), que asegure a los migrantes la igualdad en el goce de sus derechos con respecto a los nacionales del Estado receptor. En este sentido el migrante gozará además del derecho a la “libre movilidad”, de todo el catálogo de derechos consagrados (que representan la equidad social y la identidad cultural) y también de la posibilidad de activar el procedimiento de quejas individuales (mecanismo convencional cuasicontencioso) previsto en el protocolo del Pacto que entró en vigor en el año 2013. Estos derechos se vinculan con los derechos civiles y políticos. Ahora bien, para la realización de los primeros es fundamental garantizar la participación de todos (de los pobres, de los ricos, de los migrantes, de los discapacitados, de los jóvenes, de los viejos, etc.), lo que está directamente asociado a los valores democráticos, a la no discriminación y a la formación de sociedades que integren a todos sus habitantes y puedan constituirse en sociedades con diversidad cultural.

En este capítulo también se visualizó el impulso que parte de la sociedad internacional realizó para llevar la discusión de la cuestión migratoria a otros ámbitos globales no convencionales. Lo que se demuestra con la realidad de que los Estados han ido asumiendo “tímidamente” ciertas responsabilidades frente a la situación de la protección de los derechos humanos de los migrantes, de la cual evidentemente no se pueden eludir, ya que el compromiso para obligarse por nuevos tratados avanza dificultosamente, como sucede con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). En este sentido, y frente a los cambios migratorios señalados, los gobiernos articularon diferentes respuestas y las sociedades civiles han incrementado su participación frente a la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Según lo analizamos, los gobiernos han manifestado su adhesión a las diferentes formas de diálogo internacional y regional para favorecer la protección de los derechos humanos en general y de los migrantes en

particular. Pero también se han pronunciado en acciones concretas, a saber: cambios en las legislaciones internas, que favorecen la “governabilidad migratoria”, participación en conferencias y foros de diálogo internacionales y regionales no convencionales (como por ejemplo el Pacto Mundial para una Migración Ordenada y Segura y Pacto Mundial sobre los Refugiados o la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones), aprobación de convenciones internacionales y regionales, entre otras. Y también hemos analizado en esta tesis otra “vinculación de cuestiones” como la del Pacto Mundial con la Agenda 2030 de la ONU.

Desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) el principal desafío se centra entonces en el respeto del principio de no discriminación que se proclama en diferentes tratados y, por lo tanto, en la necesidad de favorecer la integración del migrante en la sociedad receptora para dejar de considerar al migrante como un generador de “problemas sociales”, como causantes del deterioro de los servicios de salud, sociales, educación, de la desocupación y del aumento del delito. Las políticas y medidas acordes a las obligaciones internacionales en la materia contribuirán a reducir las actitudes xenófobas y discriminatorias hacia los migrantes, que son una amenaza clara a los derechos humanos, las libertades civiles y la dignidad de las personas. La cooperación internacional en este sentido opera como el eje principal entre los Estados y las organizaciones internacionales y regionales. Cabe destacar, que en momentos de crisis económica es una constante que se asocie al migrante con un “elemento de competencia en el deprimido mercado laboral”; pero también se vincula al migrante con la pobreza, con la marginalidad, delincuencia e ilegalidad; lo que en los hechos los condena y estigmatiza, sin permitirles que se desarrollen en condiciones de igualdad con el resto de los integrantes de la sociedad.

Además, como hemos analizado, las cifras no apuntan precisamente a una reducción del número de personas que atraviesan las fronteras y se desplazan en busca de una vida mejor. Según las estadísticas internacionales, las tendencias de las migraciones internacionales no presentarán muchos cambios en las décadas venideras, al contrario, la migración desde los países pobres hacia los países ricos continuará en ascenso. Entonces, los países receptores tendrán el desafío y la necesidad de integrar al migrante, ya que, a pesar de las restricciones y los endurecimientos de algunos países y regiones ricas, ha quedado demostrado que las personas igual se siguen desplazando internacionalmente. Por otro lado, no hay que olvidar que los países en desarrollo (principales emisores de

migrantes), en lugar de aceptar pasivamente la emigración de sus nacionales y esperar a recibir las remesas desde el exterior, deberán desarrollar políticas para evitar la fuga del capital humano porque éste es fuente de desarrollo y conseguir que el producto de las remesas se aplique en actividades productivas y que generen desarrollo y no una simple fuente de sustento para los familiares de los migrantes que se han quedado en el país de origen¹²⁷. Dicho de otra manera, los Estados tienen el deber de prevención, “lo cual requiere generar y asegurar las condiciones para que sus nacionales no se vean forzados a migrar, así como subsanar las causas generadoras de los flujos migratorios” (Opinión Consultiva CIDH, O-C 21/14).

En el capítulo siguiente se realizará un análisis descriptivo que nos conducirá a la definición del modelo social de integración del Mercosur a través del estatuto de ciudadanía. En este contexto, el modelo social será considerado la variable dependiente, la cual se interpretará a través de fuentes primarias, de normativa (lo que se ha acordado en el Mercosur y Mercosur ampliado), de algunos conceptos de la teoría de la integración (clásica y contemporánea) y sobre todo recurriendo a las nuevas concepciones que han abordado la temática de la “construcción social” de la integración. Para ello recurriremos a una variable independiente la cual estará determinada por las diferencias migratorias en los países originarios del Mercosur, los países asociados y los países nuevos (Venezuela), que se analizará en función de tres indicadores: las políticas migratorias, los derechos humanos protegidos y las cuestiones fronterizas.

¹²⁷ MASSEY, Douglas: “Las teorías de la migración: una síntesis”, Conferencia dictada en el Seminario Migración, ciudades y desigualdad. Buenos Aires, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), 12 de agosto de 2004 (presenciada por la tesista).

CAPÍTULO IV

El modelo social de integración del Mercosur: su explicación a través del estatuto de ciudadanía y otras herramientas afines

Habiendo analizado el marco teórico y conceptual aplicable en la presente investigación, desarrollaremos el “modelo social” del Mercosur, en función de las estrategias migratorias desarrolladas hasta el 2018.

En este contexto, entonces, el modelo social del Mercosur será considerado la variable dependiente, la cual se interpretará a través de fuentes primarias (declaraciones de las Cumbres del Mercosur), del plexo normativo (lo que se ha aprobado en el Mercosur y Mercosur ampliado), de algunos conceptos traídos de la teoría de la integración regional y sobre todo, recurriendo a las corrientes que han analizado la variable social en la construcción de la integración. En este sentido se elaborará el concepto de “modelo de desarrollo humano migratorio basado en la integración regional”.

La variable independiente estará determinada por las diferencias migratorias en los países originarios del Mercosur y los socios nuevos (como Venezuela). Esta variable se analizará en función de tres indicadores: las políticas migratorias desarrolladas por el Mercosur (capítulo IV), los derechos humanos en general y de los migrantes en particular (capítulo III) y las cuestiones y particularidades migratorias de los Estados involucrados (capítulo V). Este último se estudiará eligiendo hechos y episodios regulares afines y de la realidad. Como por ejemplo la reciente migración venezolana hacia la región del Mercosur Ampliado.

1. Modelo social de integración

Pensar en un modelo social de integración del Mercosur implica necesariamente dejar atrás concepciones donde el factor económico-comercial fue la piedra basal de la integración y del regionalismo al que habían adherido los Estados miembros desde la creación del bloque. De esta manera, “asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, implica fortalecer los derechos ciudadanos y

la democracia”¹²⁸. El debate sobre las políticas de protección social y su impacto en la construcción de un nuevo nivel de derechos –los derechos sociales- y de una nueva dimensión de la ciudadanía –ciudadanía comunitaria- estarían directamente vinculados a las dimensiones política y civil de la democracia y serían la base misma de la organización de los estados modernos (Jaccoud, 2009). Esto implica ampliar el horizonte real de participación ciudadana, incorporándola como receptora (sujeto pasivo) de los planes, programas y proyectos sociales regionales, así como también insertándola en el diseño y la planificación de las políticas sociales (sujeto activo). Uno de los desafíos más importantes en este sentido para el Mercosur es ampliar los espacios decisorios a una comunidad social cada vez más activa y participativa. “Todas estas ideas ayudan a construir una identidad regional, la cual implica –entre otras cuestiones- democratizar las relaciones de poder y promover la participación orgánica dentro del bloque” (Mirza, 2012).

2. La dimensión social en las Declaraciones de las Cumbres del Mercosur

Bajo este título analizaremos las declaraciones de las Cumbres de presidentes del Mercosur como fuentes primarias. En este sentido se hará un recorte temporal entre los años 2008 y 2015 (dos cumbres por año), debido a que se ha identificado como el período más prolífero en cuanto a cantidad de referencias sobre la dimensión social y política de la integración.

De manera tal que en la XXXVI Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur que tuvo lugar en Brasil el día 16 de diciembre de 2008, destacamos como relevante el tratamiento del tema de la crisis económica mundial y fundamentalmente la necesidad de una integración regional, no sólo comercial sino también política y social “que sea capaz de crear una nueva arquitectura económica de la región”.

En la XXXVII Cumbre de Jefes de Estado, celebrada en Asunción, Paraguay en julio de 2009 se inauguró la sede del Instituto Social del Mercosur¹²⁹, reforzando de esta

¹²⁸ Declaración de Buenos Aires, “Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social”, Buenos Aires, 14/07/2006. Se trata de una de las principales declaraciones presidenciales que hizo especial hincapié en la dimensión social del Mercosur.

¹²⁹ Desde el año 2006 el CMC por Dec. 19/06 le encomendó a la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), la elaboración de una propuesta para la creación del Instituto Social del Mercosur con sede en Paraguay.

manera la dimensión social del proceso y el desarrollo de políticas públicas sociales conjuntas¹³⁰:

“Los presidentes se congratularon por la inauguración de la Sede del Instituto Social del Mercosur y reafirmaron su compromiso con la consolidación de la dimensión social del proceso y la importancia que reviste para los pueblos....el nuevo órgano que colaborará con la articulación de las políticas sociales, mediante el diseño de proyectos que ayuden a la concreción de sus objetivos”¹³¹.

En la mencionada Cumbre los Presidentes también renovaron su apoyo a los sectores sociales reunidos en las Cumbres Sociales del Mercosur y manifestaron que: “estos espacios de carácter pluriparticipativos y de amplio alcance, sin distinciones ni exclusiones contribuyen a afianzar la constante necesidad de diálogo con los sectores y movimientos sociales para la construcción de un Mercosur para todos”.

En el mismo año, en la XXXVIII Cumbre del Mercosur que tuvo lugar en Montevideo el día 7 de diciembre se destacaron varias acciones y declaraciones que tuvieron incidencia directa en el tema de la dimensión social del proceso, a saber; (i) la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDDHH), que respondió –según lo manifestado en la Declaración de referencia- a la creciente preocupación en toda la región sobre la situación de los Derechos Humanos, lo cual requiere de políticas públicas que permitan una eficaz y efectiva implementación. Se estableció su sede en Buenos Aires y entre sus objetivos mencionamos: contribuir al fortalecimiento del estado de derecho de los Estados Partes mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del bloque¹³². (ii) Por otro lado, mencionamos la propuesta presentada por Uruguay para “explorar modalidades y mecanismos para una eventual y gradual articulación de instituciones y foros del Mercosur y la Unasur, con el objetivo de fortalecer el proceso de integración regional”. En este caso los países del Mercosur y Asociados ratificaron la importancia de la consolidación política de la Unasur, como un mecanismo regional de encuentro, consultas, concertación política y cooperación (lo cual podría significar la

¹³⁰ CMC designa a la Dra. María Magdalena Rivarola para el cargo de Directora Ejecutiva, por un período de dos años, Dec. CMC 09/09.

¹³¹ Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur en oportunidad de la XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común, Asunción, 23 y 24 de julio 2009.

¹³² La propuesta para la creación del Instituto fue presentada en la XI Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur y Estados Asociados (RADDHH), realizada el 26 y 27 de marzo de 2009 en Buenos Aires.

ampliación, en un largo plazo del Mercosur hacia este nuevo proceso de integración)¹³³. (iii) En la Declaración de la Cumbre del Mercosur y Asociados se hizo referencia al tema migratorio y se destacaron los resultados emanados de la IX Conferencia Sudamericana de Migraciones (septiembre de 2009), en lo que refiere a la idea de conformar una posición común regional en materia migratoria y sobre todo avanzar en la definición de un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las migraciones.

Durante la XL Cumbre de Presidentes del Mercosur, que tuvo lugar en Foz de Iguazú, Brasil, en diciembre de 2010, los Presidentes emitieron varios comunicados conjuntos de los cuales destacamos los siguientes aspectos: la aprobación del Plan de Acción para la conformación del “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur” el cual permitirá, entre otros aspectos, profundizar la dimensión ciudadana del bloque y consolidar los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos del bloque (Decisión CMC No. 64/10). En estrecha vinculación con este tema, los presidentes manifestaron que el Parlamento del Mercosur constituye un elemento central para el fortalecimiento del pilar de la ciudadanía del bloque y un tiempo más adelante propusieron que se impulsara la aprobación del voto directo de los parlamentarios como forma de aumentar la legitimidad del órgano¹³⁴.

Por otro lado, destacaron la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), elaborado por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM), que refleja la prioridad conferida por los Estados parte a la implementación de políticas públicas sociales para erradicar la pobreza y

¹³³ XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común, Comunicado Conjunto de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Acta No 02/09, Montevideo, 7 de diciembre de 2009.

¹³⁴ Esta manifestación de los presidentes fue tomada por el Parlasur para comenzar a gestionar en cada uno de los países las modificaciones en las legislaciones electorales a los efectos de implementar la elección directa prevista tanto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur de 2005 (Art. 1.3 y Art. 6.1), como en el reglamento interno del Parlamento del Mercosur (Art. 7). Cabe destacar que por Decisión CMC No. 28/2010 se adoptó el criterio de representación ciudadana del Parlamento que establecía la composición del mismo (art. 4) y se acordó etapas de transición para alcanzar dicha constitución. De manera tal que para el 31 de diciembre de 2014 los parlamentarios del Mercosur debían ser electos en forma directa, secreta, universal y simultánea en todos los países. Esta etapa se extendió hasta el año 2020. Cabe destacar que hasta el año 2018 solo dos Estados, Argentina y Paraguay habían logrado concretar las elecciones directas de los parlamentarios del Mercosur. Sin embargo, y como parte de la desarticulación política del Mercosur, recientemente en abril de 2019 los Estados firmaron el Protocolo Adicional del Parlamento del Mercosur que establece lo siguiente: “hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios del Mercosur de forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos, el Parlamento funcionará integrado por legisladores de los parlamentos de los Estados Partes” (Protocolo Adicional Parlamento del Mercosur, 2019). Asimismo, el CMC, a propuesta del Parlamento, establecerá el “Día del Mercosur Ciudadano” para realizar en forma simultánea la elección de todos los parlamentarios del Mercosur (Art. 3 Protocolo).

promover mayor igualdad social¹³⁵. Asimismo, resaltaron que el PEAS contiene metas de desarrollo regional más ambiciosas que las contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas.

En otro orden, se realizó una declaración especial sobre el tema migratorio, en el cual los Estados parte del Mercosur y Asociados, ratificaron la importancia de:

“avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas seguro, respetando la legislación interna del Estado receptor en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos de los migrantes, como uno de los pilares fundamentales del proceso, lo cual contribuirá a la integración plena del migrante en igualdad de condiciones de acceso a la educación, salud y trabajo”¹³⁶.

En referencia a este tema, los presidentes también hicieron hincapié en la Declaración de Principios Migratorios y Directrices Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, adoptada en la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones realizada en octubre de 2010 e instaron a los países desarrollados a ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, aprobada en 1990 por la Asamblea General de la ONU¹³⁷. En suma, el año 2010 fue un año de gran acuerdo político en las cúpulas del Mercosur, lo cual se tradujo en la toma de decisiones y acciones concretas, sobre todo en cuestiones de índole social.

En las dos Cumbres realizadas en el año 2011, los presidentes reafirmaron la idea de que la consolidación de la dimensión social es un eje fundamental para el desarrollo del proceso de integración regional y en tal sentido afirmaron que la aprobación del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS)”, representa un importante avance para la articulación y desarrollo de acciones específicas integrales hacia la profundización de la dimensión social en la región. Conjuntamente con el PEAS, en la Cumbre de referencia se reiteró:

“el rol fundamental del Plan de Acción para la Conformación de un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur como instrumento para el fortalecimiento del pilar ciudadano del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sostenible con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes. En

¹³⁵ Declaración Especial de los Presidentes del Mercosur sobre el Plan Estratégico de Acción Social, Foz de Iguazú, 17 de diciembre de 2010.

¹³⁶ Declaración Especial de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre Migraciones, Foz de Iguazú, 17 de diciembre de 2010.

¹³⁷ Convención que como dijimos anteriormente solo ha sido ratificada por 50 Estados, entre los cuales no se encuentra ningún país desarrollado. En América del Sur fue ratificada por: Argentina (2007), Bolivia (2000), Chile (2005), Colombia (1995), Ecuador (2002), Guyana (2010), Paraguay (2008), Perú (2005), Uruguay (2001) y Venezuela (2016). En Sudamérica solo falta la ratificación de Brasil y Surinam.

ese contexto, subrayaron la necesidad de que se establezcan cronogramas de trabajo para la implementación progresiva de los elementos contenidos en dicho Plan de Acción”¹³⁸.

Ambos temas que anteceden están también vinculados con el programa de integración de las comunidades fronterizas del Mercosur, en el cual se establecen normas que inciden directamente en la vida de los ciudadanos, en particular el Anteproyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas¹³⁹.

Asimismo y para desarrollar el Estatuto se definió como prioritaria la integración fronteriza, la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) y la definición de la Estrategia Social Regional para el año 2012: “Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el Mercosur”, para lo cual se presentaron propuestas de proyectos sociales regionales en materia de extrema pobreza; perspectiva de género; y de promoción y protección de los derechos humanos. En este marco, los presidentes volvieron a ratificar la importancia de consolidar el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDDHH), cuyos objetivos centrales son fortalecer el estado de derecho mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos en el bloque¹⁴⁰.

En otro orden, también ratificaron –como un mecanismo permanente en todas las Cumbres- el compromiso con la promoción y el respeto de los Derechos Humanos en la región. En este sentido es fundamental destacar, que los cuatro Estados del bloque formalizaron la solicitud de Opinión Consultiva (OC 21) sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que significó un hito en la historia de la propia Corte, ya que por primera vez, cuatro países de manera conjunta se hicieron presentes en el máximo órgano jurisdiccional del sistema interamericano de derechos humanos.

¹³⁸ XLI Cumbre del Mercosur, 29 de junio de 2011, Asunción, República del Paraguay.

¹³⁹ Se cita como ejemplo el Acuerdo ratificado entre Argentina y Brasil sobre Localidades Fronterizas Vinculadas firmado en 2005.

¹⁴⁰ Cabe destacar, que en esta Cumbre se planteó la posibilidad de disponer de mecanismos regionales adecuados de financiación para el desarrollo e implementación de proyectos sociales regionales. En tal sentido, se mencionó la posibilidad de presentar proyectos en el marco del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). A modo de ejemplo destacamos el proyecto realizado en el año 2017 presentado por el IPPDDHH) denominado: “Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas en Derechos Humanos en el Mercosur” (DEC.CMC N° 07/17), cuyo objetivo fue: generar información y conocimiento que posibilite el ejercicio activo de los Derechos Humanos en el ámbito del Mercosur y viabilizar la instrumentación de procesos de diseño, planificación y monitoreo de política pública. El proyecto procuró avanzar en el desarrollo de la institucionalidad en el Mercosur, -tanto a nivel nacional cuanto regional-, en materia de Derechos Humanos.

También reiteraron su compromiso de combatir la trata de personas, desde un enfoque multidisciplinario a nivel regional que contemple, entre otras, las áreas consular; jurídica; de educación; de salud; de asistencia social; de trabajo y de derechos humanos. Acordaron fortalecer la cooperación entre los mecanismos de prevención, atención y reintegración de personas víctimas de este crimen, en particular de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. En consonancia con el tema que antecede:

“reafirmaron la necesidad del respeto y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, nacionalidad, origen étnico, género, edad o cualquier otra consideración discriminatoria, y reiteraron la importancia de articular posiciones conjuntas sobre cuestiones migratorias en los foros internacionales y de fortalecer el diálogo y la cooperación con terceros países o agrupaciones de países a fin de garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, su inserción plena en los países de destino, así como el desarrollo integral de los países de origen de los flujos migratorios”¹⁴¹.

Finalmente, cabe mencionar que los presidentes destacaron la realización de la decimosexta Cumbre de la Red de Mercociudades, reunida bajo la consigna “Ciudadanía Mercosur: libre circulación de personas, un derecho fundamental”, y que tiene como objetivo construir ciudades más integradas, inclusivas y participativas. De manera tal que el tema migratorio se trasladó también en el nivel municipal.

El año 2012 para el Mercosur fue uno de los años más complejos políticamente por la suspensión de Paraguay de su participación en los órganos decisorios del bloque y por tal motivo todas las declaraciones de las Cumbres de ese año estuvieron destinadas a ese tema. Sin embargo, los presidentes destacaron –en el marco de la implementación del Plan Estratégico Acción Social del Mercosur (PEAS)- la realización de la Sesión Ampliada de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, que contó con la presencia de ministros de diversas áreas de competencia y en la cual se adoptó la Declaración de Buenos Aires: “Por un Mercosur Social e Inclusivo, Avanzando hacia la Patria Grande”. Mediante este instrumento, los ministros declararon la importancia de trabajar de forma articulada y transversal en la implementación de las iniciativas y proyectos desarrollados durante el semestre en los mencionados ámbitos de la estructura

¹⁴¹ Comunicado Conjunto de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, Montevideo, 20 de diciembre de 2011.

institucional del Mercosur, con el objetivo de profundizar la dimensión política, social y ciudadana de la integración regional¹⁴².

En referencia al tema de la libre circulación de personas, se menciona en el comunicado de los presidentes, la aprobación por parte de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH), del Programa de Acciones y Actividades para Garantizar los Derechos de Niños y Adolescentes Migrantes y de sus Familiares en el Mercosur. Este programa, integrado al PEAS, busca coordinar diversas áreas de los gobiernos, con vistas a asegurar la adecuada implementación de los acuerdos migratorios del Mercosur y de las normas internacionales sobre derechos humanos de niños y adolescentes migrantes, lo cual perfeccionará las políticas y procedimientos en materia migratoria en el Mercosur¹⁴³.

En el año 2013 se aprobó el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur¹⁴⁴ que, junto a los acuerdos de Residencia, Seguridad Social y la Declaración Sociolaboral (según lo expresaron los presidentes en comunicado conjunto de julio de 2013), significó un salto cualitativo en la evolución de la dimensión laboral del Mercosur en tanto sentó las bases de un modelo con políticas integradoras de los trabajadores y habilitó al GMC a crear sub grupos de trabajo para implementar las políticas necesarias para el logro del fin establecido.

Por otro lado, los presidentes resaltaron las siguientes cuestiones:

“el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana en el Mercosur, a partir de la creación de un ámbito de Rendición Social de Cuentas en el bloque, que busca continuar profundizando el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales en el esquema de integración. La aprobación de un mecanismo de solicitud de información por parte de las organizaciones y movimientos sociales del Mercosur a los órganos de la estructura institucional, lo cual contribuye a ampliar la información con la cual se fortalece el protagonismo social y la legitimación del proyecto común. Conjuntamente, valoraron la creación del Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del Mercosur”¹⁴⁵.

¹⁴² Dimensión Política y Social del Mercosur. Informe Coordinación Nacional Argentina del FCCP, junio 2012.

¹⁴³ Comunicado de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur, Brasilia, República Federativa de Brasil, 7 de diciembre de 2012.

¹⁴⁴ Mercosur/GMC/Res. No.11/13. La presente norma no requiere ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur por lo tanto está vigente desde el 10/7/2013.

¹⁴⁵ Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Montevideo, 12 de julio de 2013.

Como cuestión innovadora en el proceso de integración se iniciaron acciones tendientes al fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana en el Mercosur. A efectos de instrumentar esta decisión (No. 02/13), la Coordinación Nacional en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore convocó, a representantes de organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes, a una instancia de rendición social de cuentas para presentar los avances, dificultades y asuntos futuros del proceso de integración regional. Para complementar la decisión antes mencionada, se aprobó un mecanismo de solicitud de información por parte de las organizaciones y movimientos sociales del Mercosur a los órganos de la estructura institucional, lo cual contribuye a ampliar la información con la cual se fortalece el protagonismo social y la legitimación del proyecto común. Para ello, se creó el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del Mercosur¹⁴⁶.

Cabe destacar que a partir del año 2013 se aprobó la implementación de una patente vehicular Mercosur común, la cual ha tenido gran impacto como herramienta de homogeneidad en la región y aún continúa en proceso de implementación.

En los comunicados conjuntos del año 2014 se destacaron los siguientes temas:

(i) Migraciones y libre circulación de personas: en este sentido se celebró un Memorándum de Cooperación entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Mercosur para brindar asistencia técnica al bloque en sus avances sobre libre circulación de personas (del cual surgieron investigaciones y publicaciones que fueron consultadas en este trabajo). Los Estados miembros ratificaron nuevamente la necesidad de asegurar el respeto de los Derechos Humanos de los migrantes, con independencia de su condición migratoria, nacionalidad, origen étnico, género, edad o cualquier otra consideración, estimulando a este fin la implementación de mecanismos de cooperación en materia de política migratoria y expresaron su satisfacción por la implementación de la campaña "*Mercosur libre de trata de mujeres*", desplegada en zonas de frontera, aeropuertos y terminales de ómnibus de los Estados partes. En ese sentido, instaron a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer y a las autoridades competentes a continuar profundizando su efectivo desarrollo. En referencia al tema de los *refugiados*, el bloque reiteró su compromiso con la construcción del Mercosur como espacio humanitario de protección a los refugiados y reafirmaron el apoyo brindado al "Proceso

¹⁴⁶ UPS: Unidad de Apoyo a la Participación Social: <https://registroups.mercosur.int/>.

Cartagena¹⁴⁷+30” con motivo del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 que concluyó en la reunión ministerial celebrada en Brasilia en diciembre de 2014¹⁴⁸.

Por otro lado, cabe recordar que entre los objetivos del “Plan Estratégico de Acción Social de Mercosur” se encuentran: el combate a la trata de personas, la violencia y la explotación sexual y la articulación e implementación de políticas públicas dirigidas a la plena integración de los migrantes y protección de refugiados. La articulación regional es fundamental para atender situaciones complejas de carácter transnacional que requieren pautas comunes que permitan asegurar la adecuada atención a las mujeres en situación de trata.

De esta manera, la Decisión CMC N° 26/14¹⁴⁹ encomienda a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) el seguimiento y monitoreo del cumplimiento del “Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional”. El mismo establece que los Estados partes prestarán asistencia mutua y amplia cooperación para la atención a mujeres en situación de trata en el Mercosur, garantizando un enfoque de género y una perspectiva regional. Considera como definición de “trata de personas”, la establecida en el Protocolo de Palermo. Y recomiendan la articulación de una *Red Mercosur* para la atención de mujeres en situación de trata internacional, conformado por un organismo referente nacional de cada Estado parte.

(ii) En otro orden, se aprobó la Declaración de Buenos Aires sobre “La dimensión social del Mercosur como eje estratégico del proceso de integración: financiamiento para acciones regionales transversales en el caso del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social)”, por medio del cual se ratificó la necesidad de contar con mecanismos adecuados para financiar proyectos sociales regionales. Incluso se planteó la posibilidad de que se financie con fondos FOCEM.

(iii) Desde la firma del Acuerdo de Recife, aprobado por Decisión CMC N° 40/00, los Estados Partes han dictado distintas medidas, tendientes a la armonización,

¹⁴⁷ “Proceso Cartagena + 30” es parte del proceso que se inició en 1984 con La Declaración de Cartagena sobre Refugiados en el ámbito de la OEA.

¹⁴⁸ Comunicado Conjunto de los Presidentes del Mercosur y Asociados, 29 de julio de 2014.

¹⁴⁹ Esta Decisión no requiere incorporación al ordenamiento interno de cada Estado (Dec. CMC 23/00), por lo tanto está vigente desde su aprobación: 16/12/2014.

compatibilización y mayor agilización de los sistemas, regímenes y procedimientos de control respectivos. En esta dirección se aprobó la Decisión CMC N° 18/14 que resulta de la necesidad de adecuar todas las normativas regionales vigentes en materias vinculadas a la movilidad de personas. Así se aprueba el Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife en materia migratoria, el cual aún no ha sido incorporado al ordenamiento jurídico interno de ninguno de los Estados parte (hasta septiembre de 2019). El Acuerdo de Complementación será aplicable a todas las personas que traspasen las fronteras que vinculan a los Estados Partes en los puestos especificados como control integrado en la normativa del Mercosur.

Las modalidades de control integrado migratorio son los diferentes procedimientos migratorios con que la actividad del control integrado puede ser llevada a cabo. Los Estados podrán adoptar alguna de las siguientes modalidades: a) control integrado simultáneo (compartiendo un mismo puesto de control) y b) control integrado por reconocimiento recíproco de competencias (la realizan los funcionarios migratorios de un país bajo supervisión del otro, previo reconocimiento mutuo y expreso). Las partes se comprometen a facilitar la información¹⁵⁰ y a que sea utilizada la infraestructura necesaria para conectar los sistemas en los puestos de frontera (Bogado y Otros, 2014).

El año 2015 (julio) en el Comunicado Conjunto del Mercosur y Estados Asociados, los presidentes manifestaron satisfacción por los avances en la “agenda migratoria”, sobre todo en lo que respecta a los trabajos del Foro Especializado Migratorio sobre la actualización del marco normativo migratorio regional.

En el mismo comunicado los presidentes:

“se congratularon por los avances logrados en la búsqueda de consensos con relación a la articulación y a la complementariedad entre el Mercosur y la Unasur, como en el caso de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y el Grupo de Alto Nivel de Coordinación y Cooperación en Derechos Humanos de la UNASUR, que resulten en una mayor transversalidad y universalidad del tema”¹⁵¹.

¹⁵⁰ Para facilitar la información se aprobó el Acuerdo para la implementación de mecanismos de intercambio de información migratoria entre los Estados partes del Mercosur (Dec. CMC No. 02/19), que tiene por objeto establecer mecanismos coordinados de consulta, verificación e intercambio de información de personas relacionada con fines migratorios tendientes a facilitar la movilidad de personas y para fortalecer la cooperación para la prevención de delitos del orden transnacional, especialmente aquellos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, falsificación de documentos de viaje e intercambio de antecedentes penales, policial o judicial y cualquier otra medida que pueda impactar en la legislación migratoria (art. 1).

¹⁵¹ Comunicado Conjunto del Mercosur y Estados Asociados, Brasilia, 17 de julio de 2015.

Por otro lado, los Estados partes del Mercosur reiteraron la intención de profundizar la dimensión social del Mercosur, la cual se ha manifestado a través de la V Reunión de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur con competencia directa en acciones del PEAS. En la reunión se evaluó la necesidad de crear un grupo de trabajo ad hoc coordinado por Paraguay encargado de realizar una revisión de los Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del PEAS¹⁵².

En este sentido, en oportunidad de la Cumbre de Jefes de Estado de diciembre de 2015 se adoptó la Declaración de Asunción “Por un Mercosur más inclusivo para todos y todas”, y se propuso la instrumentación de sus principios en el ámbito de la CCMASM, para colaborar en la revisión y actualización del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)¹⁵³.

Asimismo, impulsaron el fortalecimiento del Instituto Social del Mercosur como órgano de apoyo técnico de la CCMASM, dotándole de recursos financieros y técnicos adecuados para su funcionamiento de manera de cumplir con las competencias atribuidas en el PEAS y, de esta forma, contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental del desarrollo del Mercosur y aportar a la superación de las asimetrías.

En resumen, durante los años analizados se aprobaron en el ámbito del Mercosur normas y proyectos con el objetivo de diseñar un nuevo modelo de integración, enfocado en el desarrollo social de la región y en función de estrategias que favorecen las condiciones de vida de la sociedad regional.

A continuación elaboramos un cuadro con las principales referencias realizadas en las declaraciones conjuntas de las cumbres del Mercosur, relacionadas a la dimensión social, a las políticas migratorias y la libre circulación de las personas en el bloque y en el Mercosur Ampliado.

Cuadro 2: referencias en Cumbres Mercosur y Declaraciones

Cumbre / Declaración	Referencia dimensión social y política con especial énfasis en migraciones y libre circulación
XXXVI Cumbre Jefes de Estado del Mercosur (Brasil, dic. 2008)	-Desarrollo de una integración regional, no sólo comercial sino también política y social “que sea capaz de crear una nueva arquitectura económica de la región”.

¹⁵² Comunicado Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, Brasilia, 17 de julio de 2015.

¹⁵³ Comunicado Conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Paraguay, diciembre de 2015.

XXXVII Cumbre Jefes de Estado del Mercosur (Paraguay, julio 2009)	<ul style="list-style-type: none"> -Inauguración sede del Instituto Social del Mercosur (Paraguay). - Presidentes renovaron su apoyo a los sectores sociales reunidos en las Cumbres Sociales del Mercosur.
XXXVIII Cumbre Jefes Estado del Mercosur (Uruguay, dic. 2009)	<ul style="list-style-type: none"> -Creación Instituto de Políticas Públicas y DDHH del Mercosur. -Uruguay presenta propuesta para “explorar modalidades y mecanismos para una gradual articulación de instituciones y foros del Mercosur y la Unasur.
Declaración de Presidentes Estados Partes del Mercosur y Asociados (Uruguay, dic. 2009)	<ul style="list-style-type: none"> -Se destacaron los resultados emanados de la IX Conferencia Sudamericana de Migraciones (propuesta: conformar una posición común regional en materia migratoria y avanzar en la definición de un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las migraciones).
XL Cumbre Jefes Estado del Mercosur, (Brasil, dic. 2010)	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobación del Plan de Acción para la conformación del “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur” (Decisión CMC No. 64/10). -Presidentes proponen que se impulse el voto directo de los parlamentarios del Parlamento del Mercosur, órgano principal para el fortalecimiento del pilar de la ciudadanía del bloque.
Declaración Presidentes Estados Partes Mercosur y Asociados sobre Migraciones (Brasil, dic. 2010)	<ul style="list-style-type: none"> -Declaración especial sobre Migraciones: los Estados partes del Mercosur y Asociados, ratificaron la importancia de “avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas seguro...” -Declaración de Principios Migratorios y Directrices Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, adoptada en la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010). -Instaron a los países desarrollados a ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (ONU 1990).
XLI Cumbre Jefes Estado del Mercosur (Paraguay, junio 2011)	<ul style="list-style-type: none"> -Presidentes reafirmaron “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del PEAS” para profundización de la dimensión social en la región. -Destacaron la aprobación de la “Estrategia Social Regional para el año 2012: Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el Mercosur”. -Fortalecer la cooperación entre los mecanismos de prevención, atención y reintegración de personas víctimas de trata. -Reafirmaron el respeto y promoción de los DDHH de los migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, nacionalidad, origen étnico, género, edad. -Reiteraron la importancia de articular posiciones conjuntas sobre cuestiones migratorias en los foros internacionales. -XVI Cumbre de la Red de Mercociudades, reunida bajo la consigna “Ciudadanía MERCOSUR: libre circulación de personas, un derecho fundamental”.
XLIII Cumbre de Jefes Estado del Mercosur (Argentina, junio 2012)	<ul style="list-style-type: none"> -Declaración de Buenos Aires: “Por un Mercosur Social e Inclusivo, avanzando hacia la Patria Grande”. Objetivo: profundizar la dimensión política, social y ciudadana de la integración regional.
XLIV Cumbre de Jefes Estados del Mercosur (Brasil, dic. 2012)	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobación por parte de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH), del Programa de Acciones y Actividades para Garantizar los Derechos de Niños y Adolescentes Migrantes y de sus Familiares en el Mercosur (vinculado al PEAS).

<p>XLV Cumbre de Jefes Estado del Mercosur (Uruguay, junio 2013)</p>	<p>-Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur (implicó un salto cualitativo dimensión laboral).</p> <p>-Aprobación del mecanismo de rendición Social de Cuentas, a través del cual las organizaciones y movimientos sociales podrán solicitar información a los órganos del Mercosur. Fortalece el protagonismo social y la legitimación de entidades sociales.</p> <p>-Se creó el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del Mercosur.</p> <p>-Se aprobó la implementación de la patente vehicular Mercosur común (herramienta de legitimación regional).</p>
<p>XLVI Cumbre Jefes Estado Mercosur (Venezuela, julio 2014)</p> <p>Declaración Presidentes Estados Partes Mercosur y Asociados (Venezuela, julio 2014)</p>	<p>-Memorándum de Cooperación entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Mercosur (asistencia técnica).</p> <p>-Presidentes reconocieron la implementación de la campaña "Mercosur libre de trata de mujeres", desplegada en zonas de frontera, aeropuertos y terminales de ómnibus de los Estados partes (objetivo: crear Red Mercosur).</p> <p>-Refugiados: reconocimiento del "Mercosur como espacio humanitario de protección a los refugiados". Reafirmación del "Proceso Cartagena + 30" de la OEA.</p>
<p>XLVII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur (Argentina, dic. 2014)</p>	<p>-Declaración de Buenos Aires sobre "La dimensión social del Mercosur como eje estratégico del proceso de integración: financiamiento para acciones regionales transversales en el caso del PEAS" (a través de proyectos FOCEM).</p> <p>-Se aprueba el Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife en materia migratoria (Dec. CMC 18/14).</p> <p>-Se aprueba el Mecanismo de Articulación para la Atención de Mujeres en situación de trata internacional (Dec. CMC 26/14).</p>
<p>XLVIII Cumbre Jefes Estado del Mercosur (Brasil, julio 2015)</p> <p>Declaración Presidentes de Estados Partes del Mercosur y Asociados (Brasil, julio 2015)</p> <p>XLIX Cumbre Jefes Estado del Mercosur (Paraguay, dic. 2015)</p>	<p>-Reunión de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur evaluó la necesidad de crear un grupo de trabajo ad hoc coordinado por Paraguay para revisar los Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del PEAS.</p> <p>-Apoyaron consensos en favor de la articulación y complementariedad entre el Mercosur y la Unasur. Ej: coordinación en materia de DDHH.</p> <p>-Manifestaron satisfacción por los avances en la "agenda migratoria" del Foro Especializado Migratorio y la actualización del marco normativo migratorio regional.</p> <p>-Adopción de la Declaración de Asunción: "Por un Mercosur más inclusivo para todos y todas". Instrumentado en el ámbito de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM), para colaborar en la revisión y actualización del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS).</p> <p>-Instituto Social del Mercosur como órgano de apoyo técnico de la CCMASM (contribuye a la consolidación de la dimensión social y a la superación de las asimetrías).</p> <p>-Reafirmaron el compromiso con la Agenda 2030 de la ONU.</p>

Fuente: elaboración propia en base a Comunicados Conjuntos de Estados partes del Mercosur y Mercosur y Asociados (años 2008 a 2015).

a. *La dimensión social analizada a través del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) y del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur*

Profundizar la variable social en un proceso de integración implica sumar nuevos ejes de discusión y de acción que confluyen en la constitución de la unidad regional y amplían los beneficios del proceso a nuevos sectores de la sociedad civil. Ello implica necesariamente –entre otras cuestiones- unificar los sistemas de protección social de los Estados miembros, o al menos fijar estándares o pautas mínimas de reconocimiento. Como forma de contribuir a este objetivo –como mencionamos anteriormente- el Mercosur aprobó en el año 2010 dos herramientas que ordenan todo el marco institucional regional en materia social: el *Estatuto de Ciudadanía*¹⁵⁴ del Mercosur y el *Plan Estratégico de Acción Social* (PEAS)¹⁵⁵. Este último comprende un marco conceptual consensuado entre los Estados, que pretende guiar las acciones sociales de todos los agentes estatales involucrados en temas de desarrollo social. El PEAS articula diez ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas para la región, algunas de las cuales comenzaron a ser implementadas a partir del año 2012 bajo el formato de proyectos sociales regionales. Cabe destacar que los ejes y directrices del PEAS han sido diseñados en sintonía con los ODM primero y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de Naciones Unidas¹⁵⁶ después y ha innovado con respecto a los ODS en la incorporación del eje migratorio, ya que este tema fue incluido puntualmente en la Agenda 2030 de la ONU recién en el año 2015 y después de una larga trayectoria de discusión que tuvo su inicio en el Pacto Mundial de Migraciones de la ONU también de 2015.

¹⁵⁴ MERCOSUR/CMC/Dec. No. 64/10 actualizada por Dec. 32/17.

¹⁵⁵ MERCOSUR/CMC/Dec. No. 67/10 y aprobado por Dec./CMC No. 12/11 (Anexo: 1)

¹⁵⁶ En este sentido podemos citar un párrafo del Relatorio Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentable presentado por Brasil en 2017, el cual establece que: la naturaleza de la Agenda 2030 es global, por lo tanto su finalidad y sus metas dialogan directamente con las políticas y acciones de ámbito nacional, regional y local (la traducción es propia).

Cuadro 3: Ejes del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)

Los 10 ejes del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR	
•	Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales
•	Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género
•	Universalización de la Salud Pública
•	Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo
•	Valorizar y promover la diversidad cultural
•	Garantizar la inclusión productiva
•	Asegurar el acceso al Trabajo Decente y a los derechos de previsión social
•	Promover la sustentabilidad ambiental
•	Asegurar el diálogo social
•	Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

Fuente: www.mercosur.int

En el siguiente cuadro se muestran los Ejes, Directrices y Objetivos prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), según la Decisión CMC No. 12/11.

Cuadro 4: 10 ejes y 26 directrices

<i>Eje</i>	<i>Directriz</i>	<i>Objetivo prioritario</i>
I. Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales.	1. Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.	-Reconocer, asegurar y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable. -Promover el intercambio de iniciativas y experiencias exitosas. -Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil -Fortalecer la agricultura familiar como proveedora de alimentos y abastecer los mercados locales
	2. Promover políticas distributivas según perspectiva de género, edad, raza y etnia.	-Garantizar acceso a servicios de asistencia social para las familias y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social -Desarrollar programas de transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza. -Garantizar la responsabilidad equitativa de los miembros del hogar, involucrando a los hombres en las tareas de cuidado familiar establecidas en los programas de transferencia de renta. -Fortalecer los territorios sociales articulando redes de protección y promoción social.
II. Garantizar Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género.	3. Asegurar derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen	-Combatir el tráfico, la violencia y explotación sexual, especialmente de mujeres, niñas, niños, y adolescentes. -Articular e implementar políticas públicas, desarrolladas para adolescentes que hayan cometido delitos, de carácter socio-educativo, especialmente en las regiones de frontera.

	<p>nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición.</p> <p>4. Garantizar que la libre circulación en el Mercosur sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos.</p> <p>5. Fortalecer la Asistencia Humanitaria.</p> <p>6. Ampliar participación de las mujeres en los cargos de liderazgo y decisión.</p>	<p>-Articular e implementar políticas públicas dirigidas para la atención de la población en situación de calle.</p> <p>-Fortalecer el IPPDH y crear canales de diálogo con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</p> <p>-Combatir todas las formas de violencia, especialmente contra mujeres; niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.</p> <p>-Adoptar medidas y políticas para la plena implementación de la Convención de ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.</p> <p>-Implementar el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil (aprobado RES/GMC N° 36/06).</p> <p>-Reforzar el compromiso regional del derecho a la memoria, la verdad y la justicia.</p> <p>-Combatir todas las formas de discriminación, violencia y prejuicio contra los grupos LGBT, en aras a promover la plena realización de sus derechos.</p> <p>-Crear un sistema de indicadores relativos a la situación de los derechos humanos en la región, utilizando el marco metodológico desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.</p> <p>-Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados.</p> <p>-Coordinar esfuerzos para el apoyo y la protección de poblaciones que se encuentren en situaciones de emergencia y desastre humanitario, con especial atención a los niños y adolescentes.</p> <p>-Creación, revisión e implementación de los instrumentos normativos regionales en vista a la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres y, entre las mujeres, en la ocupación de los puestos de decisión.</p>
<p>III. Universalización de la Salud Pública</p>	<p>7. Asegurar acceso a servicios públicos de salud integral como derecho básico.</p> <p>8. Ampliar capacidad nacional y regional en materia de investigación y desarrollo en el campo de la salud.</p>	<p>-Desarrollar estrategias coordinadas para la universalización del acceso de los servicios públicos de salud integral, en calidad y humanizados.</p> <p>-Promover y armonizar políticas específicas para la salud indígena.</p> <p>-Profundizar políticas de salud pública para mujeres y para la atención a la primera infancia</p> <p>-Articular las políticas y promover acuerdos regionales que garanticen el acceso a la salud pública en frontera.</p> <p>-Promover la revisión de instrumentos normativos que garanticen el acceso libre y responsable de hombres y mujeres a servicios adecuados, orientación científica y educación sobre salud sexual y reproductiva.</p> <p>-Implementar una red de investigación en salud pública en determinantes sociales de salud.</p>

	<p>9. Reducir la morbilidad y mortalidad femenina en los estados partes, especialmente por causa evitables, en todas las fases del ciclo de vida y en los diversos grupos de poblaciones, sin discriminación de cualquier especie.</p>	<p>-Promover la asistencia obstétrica calificada y humanizada, especialmente entre las mujeres negras e indígenas, y con deficiencia, incluido la atención en abortos inseguros, de forma a reducir la morbilidad materna.</p>
<p>IV. Universalizar la Educación y Erradicar el Analfabetismo</p>	<p>10. Acordar y ejecutar políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.</p> <p>11. Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo.</p> <p>12. Promover la cooperación solidaria y el intercambio para el mejoramiento de sistemas educativos.</p>	<p>-Fomentar acciones de formación docente/multiplicadores para la integración regional</p> <p>-Implementar programas complementarios de formación docente en español y portugués como segunda lengua.</p> <p>-Promover el derecho a la educación sexual y reproductiva en las escuelas de acuerdo con las normas vigentes en cada país y acuerdos internacionales vigentes.</p> <p>- Fortalecer la integración en las regiones de fronteras (fundamentalmente con las instituciones educativas).</p> <p>-Fortalecer la organización institucional para la gestión democrática de la escuela pública, garantizando la participación de todos los actores de la vida escolar.</p> <p>- Impulsar el reconocimiento de títulos docentes en la región.</p> <p>-Desarrollar un modelo educativo poli funcional e inclusivo de educación rural formal y no formal.</p> <p>-Promover y armonizar políticas de educación específicas para los pueblos originarios y la construcción de currículas adecuadas a sus necesidades, respetando su diversidad cultural.</p> <p>-Articular programas sociales para erradicar el analfabetismo femenino, en especial entre afro descendientes, indígenas y mujeres portadoras de deficiencia y con mujeres por encima de 50 años.</p> <p>-Garantizar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión con calidad, en tiempo oportuno, a los niños y jóvenes en los sistemas Educativos.</p> <p>-Fortalecer la formación de profesores en la Educación Superior.</p> <p>-Armonizar y coordinar iniciativas de educación a la distancia como medio de inclusión social y democratización.</p> <p>-Identificar y proponer áreas para integrar las políticas educacionales de los países miembros.</p> <p>-Propiciar espacios para el intercambio de experiencias relativas al acompañamiento y formación de docentes recién ingresados en el sistema educativo.</p> <p>-Promover acciones de articulación de los estados – provincias – departamentos – regiones con los municipios que posean escuelas participantes del programa Escuelas de Fronteras.</p> <p>-Fortalecer y profundizar el Sistema de Acreditación de Cursos de Graduación para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de los Diplomas Universitarios del (ARCU-SUR).</p>

	<p>13. Impulsar y fortalecer los programas de intercambio de estudiantes, practicantes, investigadores, gestores, directores y profesionales.</p>	<p>-Fortalecer los programas de cooperación existentes que fomenten el intercambio académico, de profesionales, especialistas, gestores, docentes y estudiantes.</p> <p>-Facilitar las condiciones de movilidad educacional en la región.</p>
<p>V. Valorizar y promover la diversidad cultural</p>	<p>14. Promover la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del Mercosur, y de las culturas regionales.</p> <p>15. Ampliar el acceso a bienes y servicios culturales en la región y fomentar sus industrias culturales, favoreciendo el proceso de inclusión social y la generación de empleo e ingresos.</p>	<p>-Difundir actitudes igualitarias y valores éticos irrestrictos respecto a la diversidad y valorización de la paz.</p> <p>-Articular acciones para fortalecimiento iniciativas en el área de la diversidad cultural</p> <p>-Alentar la producción cultural de los grupos culturales más diversos originarios, populares y contemporáneos.</p> <p>-Fomentar el potencial cultural de las zonas de frontera como un espacio para el diálogo intercultural en la formulación de políticas conjuntas.</p> <p>-Aumentar el nivel de producción de las pequeñas y medianas empresas en el sector cultural.</p> <p>-Ampliar la canasta de exportaciones de grandes empresas en el sector cultural.</p> <p>-Incrementar el intercambio de experiencias, con el objetivo de reducir los costos de producción.</p> <p>-Desarrollar actividades para la calificación para el sector cultural independiente.</p> <p>-Ampliar las acciones asociadas con la economía de la cultura en todos los segmentos del patrimonio, la artesanía y la moda.</p> <p>-Ampliar las acciones para la promoción de las regiones de consumo cultural en desventaja socio-económica.</p> <p>-Aumentar la participación en las actividades culturales en el currículo escolar en primaria y básica.</p>
<p>VI. Garantizar la inclusión productiva</p>	<p>16. Fomentar la integración de la producción, en particular en las regiones fronterizas, con el fin de beneficiar a las áreas menos desarrolladas y los segmentos vulnerables de la población.</p> <p>17. Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, granjas familiares y la economía de la solidaridad, la integración de redes de producción, fomentando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional.</p>	<p>-Estimular el acceso de sectores vulnerables de la población a las actividades productivas global e integrado en las zonas fronterizas.</p> <p>-Facilitar el acceso al crédito, la tecnología y la tributación simplificada de estas empresas.</p> <p>-Promover el desarrollo de políticas públicas para la agricultura familiar y fomentar su organización productiva y la inserción comercial.</p> <p>-Facilitar el proceso de integración productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la inserción en la cadena.</p> <p>-Estimular la inversión en infraestructura en las regiones fronterizas.</p> <p>-Promover el consumo de productos y servicios de la economía de la solidaridad.</p> <p>-Promoción de los derechos de las mujeres en el acceso a la tierra, reforma agraria y desarrollo rural sostenible.</p> <p>-Promover la autonomía económica y financiera de las mujeres, por medio de la asistencia técnica, del fomento de la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo, mediante la integración de las redes de</p>

	<p>18. Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales.</p>	<p>mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres (principio de salarios iguales para funciones iguales). -Garantizar a las trabajadoras domésticas el ejercicio de todos los derechos laborales concedidos a las trabajadoras en general. -Adoptar medidas para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo remunerado realizado por las mujeres en el ámbito doméstico y del cuidado familiar, y contribuir para la superación de la actual división sexual del trabajo.
<p>VII. Asegurar el acceso al Trabajo decente y a los Derechos de Previsión Social</p>	<p>19. Promover la generación de empleo productivo y trabajo decente en la formulación de programas de integración productiva en el Mercosur.</p> <p>20. Fortalecer el Diálogo Social y la Negociación Colectiva.</p> <p>21. Consolidar el sistema multilateral de previsión social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avanzar en la implementación de Estrategias del Mercosur para el Crecimiento del Empleo –EMCE-, (Decisión CMC N° 04/06). -Promover inversiones públicas y privadas para la creación de unidades productivas en sectores estratégicos e intensivos en mano de obra (prioritariamente región fronteriza, jóvenes y grupos desfavorecidos). -Fortalecer los servicios de calificación profesional. -Proseguir con la implementación del plan regional de inspección de trabajo y formación conjunta de inspectores y fiscales. -Adoptar medidas para promocionar las convenciones de la OIT y de los Tratados Internacionales sobre la materia. -Proseguir con la revisión y perfeccionamiento de la Declaración Socio laboral del Mercosur. -Dotar a la Comisión Socio laboral de mecanismos ágiles para asegurar la aplicación de los derechos y compromisos inscriptos en la Declaración Socio laboral. -Fortalecer el Observatorio del Mercado de Trabajo. -Promover las medidas para la total implementación del Acuerdo Multilateral de Previsión Social del Mercosur. -Promover medidas para la regularización de los trabajadores informales, especialmente en las zonas de frontera. -Establecer un programa regional de educación previsional. -Modernizar los servicios de atención a los asegurados de previsión social de los Estados Partes.
<p>VIII. Promover la Sustentabilidad Ambiental</p>	<p>22. Consolidar la temática ambiental como eje transversal de las políticas públicas.</p> <p>23. Promover cambios en dirección a padrones más sustentables de producción y consumo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Crear instrumentos regulatorios y económicos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y sociales con las ambientales. -Promover políticas públicas para la agricultura familiar apuntando a su sustentabilidad socio ambiental y adaptación a los cambios climáticos. -Fortalecer las instancias ambientales en los niveles regional, nacional y local, en los términos del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. -Elaborar e implementar estrategias nacionales y regionales de producción y consumo sustentables y facilitar el acceso de la sociedad a la información. -Promover programas de concienciación sobre prácticas de producción y consumo sustentables en los sectores gubernamental, productivo y en la sociedad civil.

		-Fomentar la innovación en el diseño y desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental y promuevan el desarrollo sustentable, con equidad social.
IX. Asegurar el diálogo social	24. Promover el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales.	-Promover el diálogo con la sociedad sobre la implementación del PEAS entre otros de la Unidad de Participación Social (UPS). -Garantizar y fortalecer otros espacios institucionales de discusión e implementación de políticas públicas.
X. Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales	25. Garantizar que los proyectos prioritarios dispongan de mecanismos regionales y nacionales de financiamiento adecuado. 26. Fortalecer el Instituto Social del Mercosur (ISM) como organismo de apoyo técnico para la ejecución del PEAS.	-Crear y fortalecer fondos específicos para políticas y proyectos sociales regionales -Promover mecanismos regionales innovadores de financiamiento del desarrollo regional. -Coordinar los presupuestos y aportes nacionales para el financiamiento conjunto de políticas y proyectos sociales regionales. -Dotar al ISM de instrumentos adecuados para la implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos sociales. -Promover y consolidar acuerdos y convenios de cooperación con instituciones de investigación de los estados partes. -Viabilizar asociaciones para la implementación de los proyectos sociales previstos

Fuente: elaboración propia en base a: MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11 (Anexo No.1)

Cabe destacar que, en referencia al tema migratorio (eje II, directriz 4), el PEAS definió como objetivo prioritario, para garantizar la libre circulación de las personas: “articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes¹⁵⁷ (modelo de desarrollo humano migratorio basado en la integración regional) y la protección a los refugiados”. Para fomentar la *ciudadanía regional*, en el eje IV plantea universalizar la educación y erradicar el analfabetismo y en la directriz 10 propone: “acordar y ejecutar políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente”. Todo lo cual es reforzado en el eje V con la siguiente idea: “valorizar y promover la diversidad cultural” y en la directriz 14 propone: “promover la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del Mercosur y de las culturas regionales”.

En el eje IX se promueve el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales (directriz 24). Teniendo

¹⁵⁷ Ambos objetivos contemplados en el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

en cuenta este enfoque y la idea de que las comunidades migrantes sean consideradas como actores del proceso de integración (regímenes internacionales), las mismas podrán ser validadas como agentes legítimos para integrar el diálogo regional propuesto. Esto sería a la vez complementado con el eje X sobre el establecimiento de mecanismos de cooperación regionales para la implementación y financiamiento de políticas sociales con fondos regionales (pueden ser fondos FOCEM) y nacionales. De manera tal que en el PEAS el tema migratorio fue incorporado como un eje relevante para promover el *modelo social de integración* tanto en el nivel gubernamental como de la sociedad civil, así como también para impulsar el desarrollo de la región, por lo tanto se podría decir que significó un triunfo para órganos como el Foro Migratorio del Mercosur o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur. El tema que estuvo ausente fue el de la participación política del migrante tanto en ámbitos regionales como nacionales, sin embargo creemos que el mismo debería incluirse en una etapa de profundización posterior del proceso de integración regional.

Como mencionamos anteriormente, en las declaraciones de las cumbres de presidentes (2010-2015), se ha reafirmado la idea de que la consolidación de la dimensión social es un eje fundamental para el desarrollo del proceso de integración regional y en tal sentido los presidentes afirmaron que la aprobación del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS)”, representa un importante avance para la articulación y desarrollo de acciones específicas integrales hacia la profundización de la dimensión social en la región¹⁵⁸. Conjuntamente con el PEAS, en la Cumbre de diciembre de 2010 se reiteró el rol fundamental del Plan de Acción para la conformación de un *Estatuto de Ciudadanía del Mercosur*¹⁵⁹, como instrumento para el fortalecimiento del pilar ciudadano del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sostenible con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del bloque. En ese contexto, se establecieron cronogramas de trabajo para la implementación progresiva de los elementos contenidos en dicho Plan de Acción. Ambos temas que anteceden están también vinculados con el programa de integración de las comunidades fronterizas del Mercosur, en el cual se

¹⁵⁸ En la XL Cumbre del MERCOSUR (2010), en la cual se había aprobado el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), se reflejó la prioridad conferida por los Estados parte para la implementación de políticas públicas sociales de erradicación de la pobreza y promoción de mayor igualdad social, conteniendo a la vez metas de desarrollo regional más ambiciosas que las incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas y profundizados luego en la Agenda 2030.

¹⁵⁹ Dec. CMC No. 64/10. Esta Decisión fue actualizada por la Dec. CMC No. 32/17.

establecen postulados que inciden directamente en la organización de dichas poblaciones¹⁶⁰. Para la implementación de este programa se creó un Sub Grupo de Trabajo (SGT No. 18/GMC) con el fin de promover la profundización del proceso de integración y se le atribuyeron funciones específicas a tales fines (Res. GMC 25/16).

Por su parte el PEAS es coordinado por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CMASM) y en la normativa de creación se estableció asimismo que el Instituto Social del Mercosur¹⁶¹ -ISM-, tenga un papel central en apoyo al desarrollo y realización del mismo. De acuerdo al Informe de evaluación de gestión del ISM del período enero-julio de 2017¹⁶², el organismo informó sobre el avance en algunas cuestiones referentes al proceso de evaluación del PEAS y sobre las acciones que se le habían encomendado a esos fines, tales como: (i) mantener un contacto permanente con intercambio, relevamiento, articulación y cruce de las agendas, seguimiento de compromisos con el resto de la institucionalidad social del bloque (Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y Reuniones de Altas Autoridades de lo Social); (ii) articular con toda la institucionalidad Mercosur el proceso de incorporación de nuevas áreas y nuevas temáticas al PEAS; (iii) desarrollar en la página web del ISM el mapa completo, interactivo y de permanente actualización de todas las acciones que se realicen en el marco del PEAS en toda la institucionalidad Mercosur (el cual aún está en proceso de elaboración); (iv) colaborar con la publicación “promoción del PEAS” diseñada a partir del segundo semestre de 2016, teniendo en cuenta los ajustes realizados por las instancias involucradas a la CCMASM¹⁶³. Esta tarea de relevamiento y evaluación fue asumida por la Dirección Ejecutiva del ISM y desarrollada durante la Presidencia pro t mpore de Uruguay (PPTU, primer semestre 2016) y de Argentina (2017), sobre la base de los antecedentes del 2014-2015.

En este sentido, el proceso llevado a cabo e iniciado en febrero de 2016, abordó primeramente la identificación de los principales espacios de trabajo sectoriales de la dimensión social (19 espacios entre Reuniones Ministeriales, Especializadas y de Altas autoridades, entre otras), con los que pudo articular la definición de una propuesta

¹⁶⁰ Ver en particular el Anteproyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

¹⁶¹ El ISM fue creado por Dec. CMC No. 03/2007.

¹⁶² ISM, Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), disponible en: <http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/evaluacion-de-avances-en-la-implementacion-del-plan-estrategico-de-accion-social-peas/>. Este es el último informe que realizó el ISM sobre el PEAS. Consultado el: 15/09/2018.

¹⁶³ MERCOSUR/CCMASM/ACTA N° 1/15.

técnica/metodológica de relevamiento. Simultáneamente, se procedió a la contratación, mediante concurso público, de una consultoría técnica cuyo objeto fue trabajar junto a las distintas reuniones identificadas. El trabajo fue coordinado por la PPTU durante todo su desarrollo. En la denominada “Semana Social”, llevada adelante entre el 11 y 16 de abril de 2016 en Montevideo, se realizó el lanzamiento regional del Proceso de Actualización del PEAS.

Tomando como referencia sus propias agendas de trabajo, el proceso de consulta habilitó también la posibilidad de recibir todos los aportes, comentarios y/o propuestas de modificaciones orientadas al mejoramiento y actualización del PEAS.

En una primera etapa, se recibieron doce intercambios con organismos especializados de los temas sociales y se procedió a la discusión de los aportes entre los representantes de cada país. Adicionalmente al relevamiento mencionado se realizaron diversas reuniones y presentaciones con el objetivo de explicar el alcance del proceso de actualización y facilitar la consulta. Finalizada la etapa de recolección de aportes, se procedió a la sistematización de toda la información en un documento único denominado *Informe de Evaluación del PEAS*, el cual posteriormente fue revisado y complementado para elaborar un documento con conclusiones. El documento fue acordado por todos los Estados Partes y las instancias sectoriales involucradas¹⁶⁴ a los efectos de realizar una publicación conjunta.¹⁶⁵

3. Antecedentes institucionales y políticos del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) y sus últimos desarrollos

El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es el resultado de un largo proceso de desarrollo político en la región, que tuvo su impulso en la XXX Cumbre de Presidentes del Mercosur, celebrada en Córdoba en 2006 (coincide con la etapa del inicio de la implementación del “modelo social del Mercosur”). En esa reunión, los presidentes de los países del bloque encomendaron a los ministros del área social la elaboración de un Plan Estratégico de Acción Social para el bloque. Este mandato fue asumido por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) y continuado por la

¹⁶⁴ Los únicos órganos que aún restan por validar el contenido sectorial vertido en el documento y las conclusiones finales son los órganos Socio-Laborales.

¹⁶⁵ Informe semestral del Instituto Social del Mercosur: enero a julio de 2017. Disponible en: <http://ismercosur.org/wp-content/uploads/downloads/2017/07/INFORME-SEMESTRAL-2017.pdf>. Consultado el: 18/10/17.

Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos Sociales (CCMASM). El PEAS reproduce esta voluntad política de impulso para la elaboración y ejecución de proyectos regionales, desarrollo de estrategias de identificación, intercambio, difusión de mejores prácticas en el área social y de la necesaria articulación entre los distintos ámbitos institucionales del Mercosur encargados de la diversa agenda social del bloque¹⁶⁶.

La primera versión del PEAS surgió como resultado del intenso trabajo técnico desarrollado por la CCMASM durante la Presidencia Pro Tempore de Brasil, en 2010. La versión definitiva surgió luego de un proceso de consulta entre las diversas instancias institucionales temáticas de la CCMASM y fue aprobado por Decisión N° 12/11 del CMC. Nuevamente fue durante la presidencia de Brasil que se aprobó un proyecto para el bloque de dimensiones sociales vinculadas al “desarrollo de los pueblos” (el otro que destacamos fue el Acuerdo de Residencia del Mercosur, analizado anteriormente).

En este sentido, el PEAS es definido como un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, orientadas a la consolidación de la “dimensión social del Mercosur”, que excede al tema migratorio ya que como se mencionó abarca ejes más amplios, que permiten incluso identificar los acuerdos existentes sobre protección de los derechos humanos y fundamentalmente hace hincapié en la consideración de los ciudadanos como sujetos plenos de derechos.

De manera tal que el PEAS permite ordenar las diversas acciones regionales que se implementan para la garantía de los derechos sociales, en consonancia con la normativa internacional en materia de derechos humanos que ha sido ratificada por la mayoría de los países del bloque. En este sentido podemos mencionar, no solo a los convenios internacionales de protección, a los cuales han adherido los países del Mercosur, sino también a las iniciativas de la ONU como la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2030)¹⁶⁷. De este modo, es posible identificar que el PEAS tiene un anclaje internacional, regional y de articulación local legitimado y presente en las agendas públicas de los Estados¹⁶⁸.

¹⁶⁶ *Íbidem*.

¹⁶⁷ En la mayoría de las Declaraciones de los presidentes del Mercosur está presente la idea de la consecución como región de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015 y la Agenda 2030, que forman parte también de la agenda social del Mercosur.

¹⁶⁸ Informe semestral del Instituto Social del Mercosur: enero a julio de 2017. Disponible en: <http://ismerosur.org/wp-content/uploads/downloads/2017/07/INFORME-SEMESTRAL-2017.pdf>. Consultado el: 10/11/17.

El informe de referencia hizo una primera evaluación de los cinco primeros años de existencia del PEAS y señala que se han desarrollado acciones relevantes, desde distintos ámbitos, que guardan consonancia con dicho Plan. Sin embargo, también se reconoce que los avances fueron incipientes y todavía se está en la “etapa de fortalecimiento del instrumento como una hoja de ruta para la consecución de políticas de alcance regional, con mecanismos de medición del impacto de su cumplimiento”¹⁶⁹. Asimismo, también es importante –para el ISM- evaluar el cumplimiento del plan y de sus acciones¹⁷⁰, aunque la coyuntura de los últimos años de la sub región muestra un panorama desalentador para las estadísticas y cifras referentes a los estándares sociales.

Se mencionan en el informe los siguientes antecedentes y mandatos del PEAS, como fundamento normativo (o de *soft law*), además de los ya mencionados en el Cuadro 2:

- Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados – Paraná, 17 de diciembre de 2014: 22. (...) “Celebraron los avances en las propuestas de revisión del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), que la CCMASM pretende abordar durante el próximo año”.

- Declaración de Brasilia, V reunión de la CCMASM – junio, 2015: (...) “Instar a las Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y Altas Autoridades de la estructura institucional del Mercosur con competencia en las temáticas sociales con el objeto de revisar el Plan Estratégico para la Acción Social (PEAS).

- Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, reunidos en Brasilia, el 17 de julio de 2015, en ocasión de la XLVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común: “destacaron la Declaración de Brasilia de la CCMASM y el Plan Estratégico de Acción Social, el cual consolida el Mercosur Social y Participativo, e instó a las Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas y Reuniones de Altas Autoridades de la Estructura Institucional del Mercosur con competencia regional¹⁷¹.

¹⁶⁹ Íbidem.

¹⁷⁰ Íbidem.

¹⁷¹ Informe semestral del Instituto Social del Mercosur: enero a julio de 2017. Disponible en: <http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2017/07/INFORME-SEMESTRAL-2017.pdf>. Consultado el: 11/11/17

- En el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del Mercosur (Mendoza, julio 2017), se hicieron referencias puntuales a la dimensión social del Mercosur, pero no se mencionó directamente al PEAS. En este sentido:

“destacaron los avances alcanzados en los distintos foros de la dimensión política, social y ciudadana del Mercosur, en particular, la aprobación del Plan de Acción 2017/2018 de los Ministros de Desarrollo Social en torno a cuatro ejes temáticos: pobreza y brechas de desigualdad; seguridad alimentaria y nutricional; protección integral de niños y niñas en primera infancia; e inclusión productiva y laboral desde la economía social y solidaria”¹⁷².

Por otro lado, destacaron la relevancia de la educación como factor de desarrollo económico y social y valoraron el Plan de Acción 2016-2020 del Sector Educativo del Mercosur e instaron a los Estados partes a promover una mayor movilidad e intercambios académicos y el reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario, secundario y superior.

Sin embargo, en el comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Bolivia en oportunidad de la LI Cumbre de Presidentes del Mercosur (Brasilia, diciembre 2017), no se hizo ninguna referencia al PEAS ni a la dimensión social del Mercosur. A pesar de ello, en esa misma reunión semestral el CMC aprobó la Decisión 32/17 de actualización del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (Dec. 64/10).

Por su parte en la Cumbre de Presidentes de junio de 2018 los mismos hicieron especial hincapié en la Declaración de Asunción: “Reducción de Pobreza y Desarrollo Sostenible, no dejar a nadie atrás – Agenda 2030”, que “fomenta la participación e inclusión de todas las instancias sociales del Mercosur, aunando esfuerzos para el logro de los objetivos del PEAS, alineados a los ODS-Agenda 2030 y resaltaron la importancia del Instituto Social del Mercosur, como órgano técnico”.¹⁷³ Cabe destacar que en el mismo comunicado los presidentes se “comprometieron a continuar trabajando para fortalecer las políticas públicas migratorias para la inclusión e integración de las personas migrantes de los Estados partes y Asociados del Mercosur, con especial énfasis en la promoción y protección de los derechos humanos y asegurando los máximos niveles de cooperación consular y migratoria”.¹⁷⁴

¹⁷² Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y Estados Asociados del Mercosur (Mendoza, julio 2017), L Cumbre de Presidentes del Mercosur.

¹⁷³ Comunicado Conjunto de los Estados Partes del Mercosur y Asociados, en oportunidad de la LII Cumbre del Mercosur, Asunción, 18 de junio de 2018.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

En la misma Cumbre hubo un Comunicado sobre la situación humanitaria y migratoria de Venezuela, en el cual señalaron que;

“ante el crecimiento de los flujos migratorios de venezolanos, que buscan nuevas oportunidades en la región y ante el deterioro de las condiciones de vida en ese país, los países del Mercosur se enfrentan a la necesidad de coordinar esfuerzos a fin de dar respuestas integrales en materia migratoria y de refugio, de forma consistente con la dignidad y la preservación de los derechos fundamentales de los migrantes”.¹⁷⁵

El siguiente cuadro muestra un conjunto de normas aprobadas en el ámbito del Mercosur que dan fundamento al “modelo social” de integración:

Cuadro número 5

<i>Principal Normativa Mercosur</i>	<i>Objetivo</i>
Res. GMC No. 1/93; aprobada por Dec. No. 04/00	Aprobación del Acuerdo de Recife. Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados de Frontera entre los Países del Mercosur (Acuerdo incorporado a la legislación interna de los 4 Estados Partes)
Dec. CMC No. 28/02	Aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur Ampliado
XIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (21/11/2003)	Creación del Foro Especializado Migratorio (FEM)
Dec. CMC No. 03/2007	Creación del Instituto Social del Mercosur (ISM)
Dec. CMC No. 14/09	Creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur
Dec. CMC No. 63/10	Creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur, como órgano del CMC encargado de coordinar el PEAS.
Dec. CMC No. 64/10 (modificada por la Dec. 32/17)	Aprobación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur
Dec. CMC No. 67/10 y aprobado por Dec. CMC No. 12/11	Aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)
Dec. CMC No. 11/13	Aprobación de Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el Mercosur
Dec. CMC No. 18/14	Aprobación del Acuerdo de complementación del “Acuerdo de Recife” en materia migratoria. (Requiere incorporación a la legislación interna)
Declaración Sociolaboral (2015) Res. 25/2015	Declaración Sociolaboral del Mercosur del 2015 (revisión de la Declaración Sociolaboral firmada en 1998). Crea la Comisión Sociolaboral del Mercosur como órgano auxiliar tripartito - GMC.
Res. GMC 25/16	Creación Sub Grupo Trabajo No. 18 Integración fronteriza
Dec. CMC No. 05/17	Supresión del cargo de Alto Representante General del Mercosur (derogación de la Dec. No. 63/10)
Dec. CMC No. 07/17	Aprobación del proyecto del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: “Proyecto Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas en Derechos Humanos en el Mercosur”

¹⁷⁵ Comunicado Conjunto Estados Partes del Mercosur sobre la situación humanitaria y migratoria de Venezuela, Asunción, 18 de junio de 2018.

Dec. CMC No. 32/17	Actualización del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (Dec. CMC No. 64/10)
--------------------	--

Fuente: elaboración propia

En este apartado relevamos las normas y acciones que se desplegaron en los ámbitos específicos de coordinación del PEAS y concluimos que la consecución de los objetivos del Plan y del Estatuto de Ciudadanía se fueron instalando en la agenda social del Mercosur y fueron abordados en cada semestre en la realización de las reuniones del CMC y en otras reuniones afines, como: Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur (RAADH) o Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur. Como consecuencia en los distintos ámbitos regionales y nacionales se han ido tomando decisiones (internalización) que mejoran la facilitación de la circulación en el Mercosur y Estados Asociados y por ende impactan en el desarrollo de políticas de inserción/integración de los migrantes en el espacio geográfico integrado.

Asimismo, se ha visualizado –al menos desde lo discursivo y teórico- la intención de los Estados del Mercosur de coordinar el PEAS y el Estatuto de Ciudadanía con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (que como se ha analizado anteriormente por primera vez incluyó el tema migratorio en el objetivo 10.7), todo lo cual impacta también en la profundización del modelo social de integración.

Como estrategia para reforzar el marco conceptual e institucional de la estructura social del Mercosur el CMC aprobó el Plan de Acción de Autoridades y Ministros de Desarrollo Social del Mercosur para el período 2017-2018 (Dec. CMC 15/17), con el objetivo de “profundizar con una mirada más integral e inclusiva de todas las personas que habitan en el Mercosur, la dimensión social del proceso de integración”.

4. El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur

El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y el Plan de Acción para la conformación progresiva de dicho Estatuto (Dec. CMC 64/10), tendrán que estar implementados (de acuerdo a lo establecido en el propio Estatuto), al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (2021)¹⁷⁶. En los fundamentos de las normas mencionadas los Estados afirman la necesidad de avanzar en la “profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y a garantizar a los nacionales de los

¹⁷⁶ El plazo surge de la norma de referencia: MERCOSUR/CMC/DEC No. 64/10. Anexo No. 2.

Estados parte y a sus familias el goce de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas”.

La norma hace referencia a que el Estatuto estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte y se conformará en base a los siguientes objetivos: (i) implementación de una política de libre circulación de personas en la región; (ii) consagración de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos para los nacionales de los Estados parte del Mercosur, e (iii) igualdad de condiciones de acceso al trabajo¹⁷⁷, a la salud y a la educación (artículo 2). Para llevar adelante los objetivos señalados, el Estatuto define todos los elementos que serán incorporados y los organismos, grupos de trabajo y foros del Mercosur en los cuales se abordará cada temática.

Cabe mencionar, que el seguimiento de la implementación del Plan de Acción para la conformación progresiva del Estatuto de ciudadanía del Mercosur, se le había encomendado al Alto Representante General del Mercosur (ARGM)¹⁷⁸, quien informaba directamente al CMC. Pero en el año 2017 dicha figura fue eliminada de la estructura institucional del Mercosur (nuevamente por desencuentros políticos en el bloque), lo cual significó una señal muy negativa para el proceso y sobre todo para la integración social (Dec. CMC No. 05/17). Según información recabada en entrevistas realizadas con autoridades y funcionarios de la Cancillería de Uruguay y de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, las funciones del ARGM fueron asumidas tras su disolución por la RMADS y con posterioridad se le asignó el seguimiento del Plan de Acción del

¹⁷⁷ En esta línea se aprobó la Res. GMC No. 25/2015: “Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el Mercosur”, el cual constituye un paso sustantivo para la identidad laboral del Mercosur y “una hoja de ruta para generar un mercado de trabajo regional, propiciando mejores condiciones de inserción laboral para los trabajadores, garantizándoles igualdad de trato y oportunidades en el territorio de los Estados Partes”. El presente plan se ideó como un complemento del Plan estratégico de Acción Social del Mercosur y del Acuerdo de Residencia del Mercosur. Además, otra de las ventajas de la Resolución 25/2015 es que no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur. Ver Anexo No. 3.

¹⁷⁸ Por Decisión No. 63/10 del CMC se había creado el cargo de Alto Representante General del MERCOSUR, como órgano del CMC, con las siguientes funciones: presentar propuestas vinculadas al proceso de integración; asesorar al CMC; coordinar los trabajos relativos al Plan de Acción para el Estatuto de ciudadanía del MERCOSUR; representar al MERCOSUR por mandato expreso del CMC; mantener diálogo con otros órganos del MERCOSUR; participar en misiones de observación electorales solicitadas por el MERCOSUR; entre otras. El Embajador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, de la República Federativa de Brasil, fue designado como Alto Representante General del MERCOSUR, por un periodo de 3 (tres) años, a partir de 1 de febrero de 2011 (Dec. CMC No. 1/11), quien renunció al cargo en junio de 2012 y fue elegido el Sr. Ivan Ramalho, también de la República Federativa del Brasil, para el período del 1º de agosto de 2012 al 1º de febrero de 2014 y en 2015 fue designado el Dr. Florsivaldo Fier (Dec. 1/15) de Brasil, hasta el 31/1/2017.

Estatuto a la CRPM y a la Secretaría del Mercosur, quienes presentarán informes al GMC. El ISM también asiste en la tarea de continuar con la implementación del Estatuto de Ciudadanía y del PEAS y en ambos casos se realizaron revisiones conceptuales e institucionales, sin perjuicio de que la Decisión 64/10 estableció que en la primera revisión de la implementación del Plan de Acción del Estatuto se realizará en la LVI reunión del CMC (en el año 2020).

El Estatuto de Ciudadanía fue actualizado por la Decisión CMC No. 32/17, la cual básicamente modificó cuestiones institucionales al incorporar al SGT No. 18 de Integración Fronteriza (dependiente del GMC y creado en 2016), como foro de abordaje de los siguientes temas: 1. *circulación de personas*: lo que implica la facilitación del tránsito y la circulación en el espacio Mercosur y la simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio¹⁷⁹ y armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios. 2. *Fronteras*: propone la plena implementación y ampliación gradual de las áreas de control integrado; revisión del Acuerdo de Recife y documentos conexos y Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas del Mercosur. 3. *Identificación*: que tiene que ver con la armonización de informaciones para la emisión de documentos del Mercosur (inserción de la denominación “Mercosur” en las cédulas de identidad nacionales). En los tres primeros puntos se suma el SGT No. 18 a los foros ya existentes: Reunión de Ministros de Justicia, Reunión de Ministros del Interior, Foro Especializado Migratorio y Comisión Técnica No. 2 de Asuntos Aduaneros de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), Foro de Consulta y Concertación Política y Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consultares.

Además de los tres ítems mencionados, el Estatuto de Ciudadanía integra los siguientes elementos¹⁸⁰: 4. *Documentación y cooperación consular*: que refiere a la ampliación de casos de exoneraciones de traducción y ampliación de la cooperación consular. 5. *Trabajo y Empleo*: propuso –entre otras cosas- la revisión de la Declaración Sociolaboral de 1998 y el fortalecimiento de la Comisión Sociolaboral, lo cual se realizó

¹⁷⁹ Todo lo cual se ha implementado en el Mercosur desde el año 2000 a partir de la aprobación del Acuerdo de Recife (Dec. CMC No. 04/00) y complementado con la Dec. CMC 18/14 complementaria de dicho Acuerdo en materia migratoria y que tiene por objeto regular el control integrado migratorio utilizando procedimientos administrativos simultáneos y compatibles para lograr una circulación expedita en la frontera. Se definen las siguientes modalidades de control migratorio integrado: (i) control integrado simultáneo y (ii) control integrado por reconocimiento recíproco de competencias. En función de esta Decisión los países podrán acordar de manera bilateral nuevas Áreas de Control Integrado sea terrestre, marítima, fluvial o aérea.

¹⁸⁰ Ver Dec. CMC No. 32/17. Anexo No. 2.

en el año 2015 con la incorporación específica de derechos laborales regionales, reafirmando “la centralidad del empleo en las políticas públicas para alcanzar el desarrollo sostenible de la región”¹⁸¹ y de normativa aprobada en el ámbito del Mercosur que involucra derechos reconocidos a los trabajadores. A modo de ejemplo, en el artículo 7 sobre “trabajadores migrantes y fronterizos”, se incorporó lo siguiente:

“los Estados Partes tendrán en cuenta los derechos establecidos en el Acuerdo sobre Residencia del Mercosur, Bolivia y Chile y demás instrumentos complementarios... se comprometen, asimismo a desarrollar acciones coordinadas en el campo de la legislación, de las políticas laborales, de las instituciones migratorias y otras áreas afines con vistas a promover la libre circulación de los trabajadores y la integración de los mercados de trabajo en forma compatible y armónica con el proceso de integración regional”¹⁸².

El punto 5 (Trabajo y Empleo) también incluye el desarrollo de directrices sobre empleo, sobre desarrollo de planes en materia de protección del trabajo infantil, de inspecciones de trabajo y de planes nacionales sobre facilitación de la circulación de trabajadores. En todos estos objetivos se han registrado avances. En cuanto a los foros que implementan estos puntos se destacan: Reunión de Ministros de Trabajo, GMC y SGT No. 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

El elemento 6 sobre *Previsión Social* es complementario del anterior e involucra aspectos tales como: integración de los registros de información y formulación de políticas públicas para facilitar los beneficios. En el punto 7 se incorpora el tema *Educación*: que involucra simplificación de trámites administrativos para las equivalencias de títulos superiores y creación de un acuerdo de movilidad integral, entre otros.

Por su parte la cuestión referida al *Transporte* (8) apunta a favorecer la creación de un sistema sobre informaciones vehiculares regional y la patente única del Mercosur. En ambos puntos hubieron avances importantes: en 2013 se aprobó la patente Mercosur (ver cuadro No. 2). Los puntos 9 y 10 refieren a *Comunicaciones* (reducción de tarifas de comunicaciones móviles fundamentalmente) y *Defensa del Consumidor* respectivamente. Por último el ítem 11 sobre *Derechos Políticos* incorpora a la agenda de la Ciudadanía un tema central sobre el cual muy poco se ha trabajado en el Mercosur y que tiene que ver con avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con

¹⁸¹ Citamos como ejemplo la incorporación del artículo 5: “igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres”, Ver Declaración 2015, en Anexo No. 4.

¹⁸² Declaración Sociolaboral del Mercosur 2015.

las legislaciones nacionales, en favor de los ciudadanos del Mercosur que residan en otros Estados del Mercosur del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Parlasur.

En estrecha vinculación con este tema, los Presidentes del bloque manifestaron en varias oportunidades que el Parlamento del Mercosur constituye un elemento central para el fortalecimiento del pilar de la ciudadanía del Mercosur. En referencia al Parlamento – y afirmando nuestra idea sobre la desconexión política que existe en algunos ámbitos del Mercosur- vemos la deficiencia que se generó al crear un Parlamento cuyo protocolo de constitución y su reglamento interno no lo habilitan a aprobar normativa comunitaria en forma autónoma, por lo cual su actuación en la generación de herramientas de políticas regionales es muy limitada o casi nula. Esta realidad ha evidenciado debilidades en su funcionamiento. El Parlamento fue concebido como un órgano político destinado a acelerar el proceso de integración regional y a paliar el déficit democrático del bloque, sin embargo, hasta ahora se ha visto relegado a subsistir como una estructura burocrática con escasa injerencia en dicho proceso y con poca representatividad real de la sociedad civil (Elisandro, 2012). La situación revela la necesidad de un cambio en la estructura orgánica del Parlamento en el corto plazo, si con él se pretende en algún momento fortalecer la dimensión social del bloque¹⁸³.

Ahora bien, la existencia de herramientas, órganos y normativa tendientes a profundizar la dimensión social del Mercosur como hemos visto, contribuyen a ampliar y a democratizar el proceso de integración y sobre todo a generar la participación de la sociedad civil, pero en ninguna medida son suficientes para la formación de una sociedad integrada como se ha declarado en sendas oportunidades en las distintas instancias (Declaraciones de Presidentes) o por los distintos órganos del Mercosur.

b. Alcance del concepto de ciudadanía en el Mercosur

Al estudiar el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur nos preguntamos ¿cuál es el alcance que se le ha querido dar al concepto de ciudadanía? Si hacemos una primera lectura del Estatuto podríamos interpretar que se le ha querido dar un concepto amplio en

¹⁸³ Este tema será analizado en la presente investigación en el capítulo sobre la estructura orgánica del Mercosur y la dimensión social.

cuanto al reconocimiento de derechos y obligaciones y restringido en cuanto al criterio aplicable para definir a los ciudadanos alcanzados: la nacionalidad Mercosur.

Esta idea amplia de ciudadanía está a la vez asociada a un criterio que asume que “el sistema de derechos y deberes como la participación política y cultural efectiva tienen consecuencias materiales de diversa intensidad, las cuales tienden a consolidar una posición del individuo-ciudadano en la estructura social y política del Estado-nación. La ciudadanía materializa, desde este punto de vista, una suerte de estatus jurídico, político y socioeconómico” (Andrenacci y Otro, 2006, citado en ISM, 2012).

De manera tal que se pone el énfasis en los modelos de promoción y protección de políticas sociales que definen modalidades diferentes de ciudadanía, a través de regímenes de bienestar y en este sentido se replantea el rol que debe asumir el Estado como principal agente de lo público y de una política social basada en un enfoque de derechos (ISM, 2012):

“asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la dimensión social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia”.¹⁸⁴ (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007¹⁸⁵)

El concepto de ciudadanía está absolutamente vinculado al de régimen político democrático, el cual, en palabras de Isidoro Cheresky, “ha adquirido una validez y valor universales, conllevando consecuentemente la centralidad de la ciudadanía, entendida como un espacio de individuos dotados de derechos o que los reclaman, y que constituyen vínculos asociativos e identitarios cambiantes” (Cheresky, 2011). Lo que nos conduce a pensar que la democracia “presupone la concepción del ser humano como un agente que ha logrado, a través de procesos históricos¹⁸⁶ que han variado a lo largo del tiempo y el espacio, el título de ser reconocido y legalmente respaldado como portador de derechos a

¹⁸⁴ Esta idea fue tomada de la Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social”; Buenos Aires, 14 de Julio de 2006.

¹⁸⁵ Esta Declaración surgió de la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados (Acta 02/07) del 23 de noviembre de 2007.

¹⁸⁶ O’donnell (2010) afirma que no hay una única vía para convertirse en ciudadano. Para el autor, la ciudadanía, como el resto de las categorías sociopolíticas, es parte de un devenir permanente de construcción y cambio. Bajo esta idea de proceso, y no solo de status o práctica concreta, la condición de ciudadanía refiere a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados”. De esta manera la ciudadanía comienza a construirse “desde abajo”.

la ciudadanía, no sólo política, sino también civil, social y cultural” (O’donnell, 2010 citado en Berdondini, 2011). El análisis sobre la democracia requeriría de una profundidad que excede a nuestro trabajo, sin perjuicio de lo cual podemos afirmar que el tema ha sido abordado e incorporado al plexo normativo del Mercosur, constituyéndose la variable democrática un requisito incuestionable e irrenunciable en el proceso de integración y se ha plasmado en dos protocolos¹⁸⁷. En este sentido, debemos admitir que en la región del Mercosur ha habido transformaciones en los propios sistemas democráticos, así como también se verifica una “expansión ciudadana –extensión de derechos, de sus titulares y de la autonomía con respecto a quien pretenda tutelarlos–” (Cheresky, 2011). Según el autor, es en función de las diferencias sociales existentes, que amplias franjas de individuos se hallan en la búsqueda no sólo de mejorar su condición social sino de alcanzar algún reconocimiento y protección pública. En el ámbito regional esta pretensión “de reconocimiento y protección” de la que habla Cheresky, fue reclamada –en principio- por parte de los grupos migrantes en las Cumbres Sociales del Mercosur¹⁸⁸, donde participan comunidades migrantes organizadas y en el Foro Especializado Migratorio (FEM). En este sentido, podríamos pensar en la amplitud del concepto partiendo del de “ciudadanía individual” (proveniente del liberalismo clásico) al de “ciudadanía social” (Carbajal, 2009), que combine ambos conceptos y que incorpore nuevos criterios como el del desarrollo colectivo.

Por su parte, Lucila Nejamkis (2011), sostiene que la confrontación de los migrantes con el estatuto de nacionalidad desafía la legitimidad de los regímenes democrático-representativos, y genera las denominadas “comunidades bivalentes”, que sufren injusticias socioeconómicas y simbólicas a la vez. Esta realidad se presenta también en el Mercosur que no resuelve aún cual será el tratamiento de los migrantes intra-comunidad y extra-comunidad.

¹⁸⁷ El Protocolo sobre compromiso democrático del Mercosur (firmado en Ushuaia en 1998), en su artículo 1 dice: “La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Parte”. Por otro lado, el Protocolo adicional sobre compromiso con la democracia firmado en Montevideo (2011), contiene normas fundamentales para la preservación del orden democrático en los países miembros. Señala que sus disposiciones se aplicarán “en caso de ruptura o amenaza del orden democrático” en un Estado Parte, detallando cuales son los procedimientos aplicables, tales como las consultas y gestiones que se promoverán entre los miembros del bloque y el país afectado con vistas a buscar el restablecimiento del orden democrático.

¹⁸⁸ Es necesario destacar que si bien las Cumbres Sociales representan un ámbito de participación de diferentes grupos organizados de la sociedad civil regional, lo cierto es que la representación es limitada ya que no todos los grupos participan, además las Cumbres solo emiten documentos de recomendación que son presentados al CMC y por otro lado algunas Cumbres se han visto interrumpidas por falta de financiamiento.

Sería apropiado en esta instancia recurrir a la noción de “ciudadanización” de la política migratoria elaborada por Eduardo Domenech (2008), entendida como:

“un proceso sociopolítico que resulta de los distintos modos de intervención y legitimación que desarrollan los organismos internacionales y los Estados nacionales en materia de políticas públicas y de las diferentes estrategias de participación que despliegan ciertas instituciones de la sociedad civil como las organizaciones de inmigrantes, los organismos de derechos humanos y las instituciones eclesiales”.

En los órganos del Mercosur el concepto de ciudadanía comenzó a ser definido y analizado –teóricamente- a partir de la promoción del modelo social del Mercosur, que surge de los reclamos y estrategias de diálogo de los diferentes grupos sociales que tuvieron alguna “llegada” a los órganos del bloque. A modo de ejemplo mencionamos el Instituto Social del Mercosur (ISM), desde donde se elaboró un documento denominado la “Dimensión social del Mercosur, Marco conceptual” o la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados (RMADS), que elaboró la “Declaración de Principios del Mercosur Social”. En ambos órganos la “ciudadanía” fue asociada a la idea de “participación real” del individuo y de los grupos sociales en las esferas regionales, con la necesidad de dotar de legitimidad al proceso de integración y generar una “identidad regional” (ISM, 2012):

“el Mercosur debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, más consciente de sus derechos, deberes y obligaciones, pero por sobre todas las cosas, consciente de su pertenencia al espacio mayor de contención, conformando la conciencia regional que el proceso de integración demanda en esta instancia” (Declaración de Principios del Mercosur Social, 2007).

Asimismo, en la práctica también se realizaron manifestaciones desde los diferentes ámbitos de reunión del bloque a favor de la profundización de la dimensión social, a saber:

“todos los Estados Miembros y Asociados del Mercosur estamos comprometidos en la tarea ineludible de forjar un presente de dignidad para nuestros pueblos. Los diversos Planes y Programas que atienden las condiciones en que se hallan - aún hoy – miles de ciudadanos y ciudadanas, corroboran el sentido de una renovada práctica institucional que coloca el acento en la impostergable función de integración social a través de múltiples modalidades y dispositivos de asistencia pública y promoción social”¹⁸⁹.

Ahora bien, la construcción teórica del “Mercosur social” que puso el acento en la profundización de la integración regional y el cambio de paradigma en los distintos países sobre cómo abordar “la cuestión social”, dio como resultado la aprobación de normas, de planes y programas sociales entre los años 2005 a 2010. Si bien en estos años

¹⁸⁹ “Declaración de Principios del Mercosur Social” de 2007.

hubo en el Mercosur coincidencias de orientaciones políticas entre los diferentes gobiernos, lo que hacía presuponer una mayor convergencia en la toma de decisiones, advertimos por el contrario, la existencia de dificultades para la implementación de las normas y programas. El fundamento nuevamente lo asociamos a la “fragilidad” de las instituciones y a la desarticulación política verificada en los diferentes momentos del Mercosur.

El Mercosur no es ajeno a la “mutación” que la democracia –como sistema político- está transitando y que ha sido un rasgo común en toda la región latinoamericana. En América latina se ha reflejado en los últimos años una insatisfacción muy amplia con la democracia. El último informe de Latinobarómetro (2018), concluye que; “la crisis de la democracia se refleja muy bien en este indicador de desempeño donde aumentan de un 51% en 2008 a 71% en 2018 los insatisfechos, una década de disminución constante y continua de satisfacción con la democracia”. A modo de ejemplo; Brasil fue uno de los países de la región del Mercosur donde más se redujo la satisfacción con la democracia, solo el 9 % estaría satisfecho, asimismo, sólo el 34% la apoya y el 41% es indiferente hacia ella. A su vez es un país donde un 73% de ciudadanos no vota por partido, sino que se inclinaría por elegir un candidato que se ubica afuera del establishment rompiendo con todo lo establecido, siendo este fenómeno de larga data en el país (Latinobarómetro, 2018)¹⁹⁰.

5. El modelo de inserción migratoria en el proceso de integración regional del Mercosur

En páginas anteriores analizamos algunos modelos de “integración/inserción” de los migrantes en las sociedades receptoras y las diferentes teorías que explican los flujos migratorios. A modo de conclusión del presente capítulo, integraremos todas las ideas desarrolladas y propondremos un modelo de integración/inserción al que denominamos: “*modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional*”.

Este modelo propuesto parte de la necesidad de pensar ideas para entender el nuevo “régimen migratorio internacional” que se crea en un proceso de integración

¹⁹⁰ Cabe destacar que un indicador altamente relacionado con el malestar de la población y las críticas al sistema político es la percepción de distribución de la riqueza, donde la tasa de percepción de justicia en la distribución de la riqueza cae de 25% en 2013 a 16% en 2018, siendo peor el promedio en la región sudamericana (15 %). En Brasil, Chile y Venezuela ese porcentaje se reduce a un 8% en el mismo año (Latinobarómetro, 2018).

regional. Toma de la teoría del transnacionalismo el postulado de estudiar la forma en que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas y de qué manera mantienen contacto con la sociedad de origen y destino, analizando la circulación permanente de los migrantes. Pero esta teoría –como otras descriptas anteriormente- no logra explicar las fuerzas intrínsecas de atracción de las regiones (en general las diferencias de desarrollo) o las acciones de los Estados o de las regiones para generar sus propias políticas, o las acciones de las redes de migrantes o de las organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros. Tampoco entiende otros criterios migratorios más que los tradicionales (trabajador, estudiante, familiar, etc.) para encuadrar los desplazamientos.

El modelo que proponemos para el Mercosur parte de tomar los conceptos desarrollados por Lelio Mármora (2010), al cual se le incorporan otras ideas y visiones que aportan a la construcción teórica. El autor considera que “los derechos de las personas migrantes son el eje de toda la política migratoria, alejada totalmente de las políticas de seguridad y centradas en el derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia para los migrantes”. En este sentido, agrega que un modelo de integración/inserción del migrante debe contener una respuesta de gobernabilidad migratoria, entendida ésta como: “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (Calcagno y Otro, citado en Mármora 2010). A partir de esta idea, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones (Mármora, 2010). En el caso del modelo regional, las respuestas tendrán que elaborarse en forma coordinada entre todos los sectores que integran los Estados, todas las disciplinas científicas y por supuesto pensadas en clave regional. Esto implica como punto de partida, redefinir el concepto de “frontera” vinculado al Estado-nación tradicional (definida históricamente como la unidad de análisis natural en los estudios sobre migraciones internacionales) y aceptar la “transnacionalidad” y “transculturalidad” como elementos indispensables para pensar la dinámica regional del proceso migratorio, así como también redefinir el concepto de ciudadanía tradicional hacia un concepto de ciudadanía social o comunitaria.

En palabras de Levitt y Glick Schiller (2004, citado en Halpern, 2012):

“comprender la migración desde una perspectiva transnacional incluye, asimismo, una revisión del significado de la membresía en el Estado-nación. Aun cuando los Estados conceden la membresía a través de leyes que otorgan la residencia y la nacionalidad legales, el individuo también exige a los Estados, independientemente de su condición jurídica. Por lo tanto, los migrantes sin la ciudadanía plena pueden actuar como ciudadanos sustantivos o sociales, y exigir derechos o asumir privilegios que, en principio, sólo dan a sus ciudadanos”.

Ambas autoras aportan la idea de que si bien el concepto de Estado–nación todavía es muy importante en los estudios migratorios, “la vida social no está confinada a los límites de éstos”. Y por lo tanto se le debe aportar mucho valor a los movimientos sociales y religiosos, a las redes y a los intercambios de todo tipo (objetos, ideas, remesas, entre otros) (Levitt y Click Schiller, 2004) que se puedan producir en una sociedad regional.

Ahora bien, para lograr el ajuste entre las percepciones y demandas sociales y las respuestas del Estado (o de la región en este caso), se requiere tener un conocimiento profundo “de los itinerarios de los migrantes y experiencias identitarias” (Trpin, 2015), si se quiere lograr el objetivo de la transculturalidad del proceso migratorio regional. No alcanza con tener conocimiento sobre los flujos migratorios y sobre cómo se desplazan los migrantes, sino también sobre sus vinculaciones con la sociedad de origen y destino, intereses, intenciones y prácticas de las comunidades, entre otros.

Hemos visto como el Mercosur, a través de los distintos órganos (CMC, RMADS, FEM, ISM) y con diferentes enfoques desde los primeros años del siglo XXI, ha abordado la cuestión migratoria a través del paradigma del “desarrollo”. Esto ha sido posible a partir de reconocerse como una región que es simultáneamente de recepción y circulación de migrantes intrazona y a la vez como una región de emigración, con los problemas que ello implica para el desarrollo regional. Por lo tanto en función de esta realidad el Mercosur tuvo que asumir un posicionamiento con respecto al tema. Varios años de debates transcurrieron hasta que la región pudo abandonar el criterio de la “securitización” con la que trataba la cuestión de las fronteras y el control migratorio, para adoptar –a nuestro entender- el criterio basado en la perspectiva del “desarrollo humano para las migraciones”, el cual se centró en la aprobación y promoción de los acuerdos internacionales que consagran derechos humanos de los migrantes¹⁹¹, orientados a la protección, libre circulación y participación ciudadana activa (Mármora, 2010). En este sentido el autor agrega:

¹⁹¹ En este punto destacamos que en el ámbito de los Estados Parte del Mercosur y sus Asociados hay –en general- un alto nivel de ratificación de tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

“la participación total del migrante tanto en la sociedad de recepción, como en la de origen es vista como un derecho incuestionable, sin importar la situación administrativa migratoria, origen, etnia o cultura del migrante. La propuesta “multicultural” no es aceptada...se propone en cambio una acción orientada al “interculturalismo” que plantea básicamente el respeto al otro, en lugar de la tolerancia multiculturalista” (Mármora, 2010).

Podríamos afirmar que esta concepción entonces ha sido elaborada en función de la participación en varias instancias de diálogo –o procesos consultivos sobre migraciones- que se desarrollaron en ámbitos internacionales (como por ejemplo: la Iniciativa de Berna, 2001-2005¹⁹²) o en ámbitos regionales como las Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), todo lo cual fue trabajado fundamentalmente en el Foro Especializado Migratorio del Mercosur -según se analizó en páginas anteriores- bajo el lema de “la mercosurización de la política migratoria”. De manera tal que, identificando la coyuntura, la estructura regional (el Mercosur) interviene reconociendo y asegurando protección, lo cual ha hecho –como punto de partida- con la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur¹⁹³, pero también con el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que lleva adelante, en un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad¹⁹⁴). Y como corolario de todo ello, plantea la construcción de la ciudadanía comunitaria – Estatuto de Ciudadanía- para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos. Pero también es importante destacar el rol de la sociedad civil, de las comunidades migrantes organizadas y de las redes familiares y sociales de migrantes, que nos aportan una visión más integral sobre el tema, a través de los estudios etnográficos.

En este punto es necesario analizar la evolución del concepto de “desarrollo” en el Mercosur y para ello nos basamos en algunos fundamentos vertidos como marco conceptual en el texto: *la dimensión social del Mercosur*, elaborado –como adelantamos- por el ISM¹⁹⁵. Se recurre en esta línea al concepto de “desarrollo con libertades, como

¹⁹² La cual fue asumida en 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, y por el Foro global sobre Migración y Desarrollo (Mármora, 2010).

¹⁹³ Ver cuadro No. 5 que muestra la enumeración de varias normas y proyectos sobre migraciones aprobados en el Mercosur.

¹⁹⁴ Cabe mencionar en esta instancia que en la Declaración de Santiago Sobre Principios Migratorios, firmada en la Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior y Estados Asociados en Santiago de Chile (2004), se afirmó en sus considerandos dos cuestiones a destacar: (i) “reconoce que la dimensión cultural de la migración es un valioso aporte en la transculturización de los pueblos” y (ii) “reconoce que el importante rol de los trabajadores migrantes es un valioso capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria”.

¹⁹⁵ Instituto Social del Mercosur, 2012, *La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual*, RMADS, Mercosur.

una concepción que debe ir más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento económico; implica la ampliación de las libertades necesarias para que los sujetos puedan tomar decisiones respecto de sus vidas y por lo tanto requiere del incremento de las capacidades individuales”, eliminando las principales fuentes de privación de la libertad: pobreza, falta de oportunidades económicas, negligencia e intolerancia de los servicios públicos, entre otros (Amartya Sen, 2000, citado en ISM, 2012). Se debe repensar la noción misma del desarrollo, abandonando la idea que la identifica casi exclusivamente con el crecimiento económico y el incremento de bienes y objetos, para reconceptualizarlo desde un enfoque integral, que tenga en cuenta el desarrollo de las potencialidades de todos los miembros de la sociedad, con el fin de alcanzar una realización plena de las necesidades humanas (Max Neef, 1986 citado en ISM, 2012). Si hacemos un recorrido por las declaraciones presidenciales y la normativa aprobada en el Mercosur vemos como la idea de desarrollo coincide con esta línea. Por otro lado, el bloque ha adherido como región a los objetivos de la Agenda 2030 y por lo tanto al concepto de “desarrollo sostenible” en ella vertido y los Estados se comprometen a realizar todos los esfuerzos para dicho cumplimiento.

Ahora bien, así como contamos con elementos teóricos y normativos para elaborar el concepto de *modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional*, también volvemos a afirmar que la desarticulación entre las instancias políticas del Mercosur y en otra medida la falta de financiamiento para la implementación de políticas públicas regionales y las diferencias en la internalización de las políticas regionales (en el nivel nacional), han significado un obstáculo para el avance de las políticas migratorias y al modelo social de integración.

Igualmente concluimos: (i) en primer lugar, que el espacio geográfico creado por el proceso de integración regional ha funcionado en la práctica como un espacio de atracción para la circulación de las personas (siendo Argentina el principal país de atracción), promovido además por una serie de factores, tales como: confluencias de procesos históricos, culturales, de desarrollo humano y de cercanía geográfica, que favorecen la gobernabilidad migratoria, aun cuando existen las desarticulaciones antes mencionadas. (ii) En función del nuevo espacio de libre circulación (o facilitación migratoria) que se genera, también surge una nueva categoría de “entidades sociales que se insertan en las estructuras de la organización” (los migrantes) y que requieren del reconocimiento de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, a fin de

lograr una mejor integración/inserción en el espacio regional y el desarrollo humano. Todo lo cual se ha reconocido en los Acuerdos de Residencia de los Estados parte del Mercosur y documentos afines, así como también con el PEA y el programa del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur.

6. La estructura orgánica del Mercosur y la dimensión social.

A partir del año 2002, tras la crisis económica sufrida en los países del Mercosur y que afectó a todo el bloque, se discutió la necesidad de crear una nueva ingeniería institucional. Por aquella época y con la aquiescencia de todos los socios, se pensaba en una reforma institucional que estuviera provista de una orientación general de perfil más integral, menos ejecutivista y con mayor apertura a enfoques regionalistas. Buena parte de las innovaciones en este campo encontraron su base de apoyo en las propuestas del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES), que entre otras cuestiones, reclamaban mayor y mejor participación de las representaciones sociales y de los Parlamentos (Caetano, 2011).

En este sentido, y a pesar de algunas desconfianzas que permanecían en el bloque, el Mercosur retomó dinamismo y se pudieron tomar algunas decisiones importantes, tales como: la transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en Secretaría Técnica (Dec. CMC No. 30/02); creación del Tribunal Permanente de Revisión, como consecuencia de la evolución del sistema de solución de controversias (Protocolo de Olivos, 2002); creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (Dec. CMC No. 11/03); creación del Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho (Dec. CMC No. 24/04); creación del Parlamento (Dec. No. 49/04 y 23/05); creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur-FOCEM (Dec. CMC 05/05); Instituto Social del Mercosur (Dec. CMC No. 03/07); Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (Dec. CMC No. 39/08); Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (Dec. CMC No. 14/09) y Alto Representante del Mercosur (Dec. CMC No. 63/10), entre otros (Caetano, 2011). Todo esto reforzado con la aprobación de herramientas normativas acordes que acompañaron la “transformación” del proceso con el objetivo de profundizar el modelo social de integración regional.

Hemos señalado a lo largo del capítulo cómo se fue reformando la estructura institucional del Mercosur y sobre todo de qué manera algunas han sido funcionales al

modelo social y a la política migratoria del bloque. Merece una especial atención el **Parlamento del Mercosur (Parlasur)**, pues como se explicó anteriormente el mismo fue concebido como un órgano político destinado a acelerar el proceso de integración regional y a paliar el déficit democrático del bloque, sin embargo, hasta ahora se ha visto relegado a subsistir como una estructura burocrática con escasa injerencia en dicho proceso y con poca representatividad real de la sociedad civil (Elisandro, 2012). Como también hemos mencionado *ut supra* las instituciones sirven en tanto instrumentos idóneos y legítimos para el cumplimiento de objetivos y en el caso del Parlasur sus objetivos han sido limitados. Al constituirse un órgano de dimensión parlamentaria en un proceso de integración, se espera que cumpla un rol sustancial en la búsqueda pacífica de los consensos, la resolución de conflictos y también que se constituya en un legitimador del proceso político (Caetano, 2009), lo cual no ocurrió con el Parlamento en su totalidad.

Por otro lado, es importante mencionar el rol que se le asignó al Parlamento como interlocutor entre las cúpulas políticas (en este caso los órganos de toma de decisiones) y la sociedad civil. Esta sería una de las funciones más destacadas para nuestra investigación, pues se esperaba firmemente que el Parlamento se constituyera en representante de sectores que no tuvieran una voz muy clara en el proceso de integración regional, como por ejemplo las comunidades migrantes. En este sentido, entre las competencias del órgano (definidas en el protocolo constitutivo, Dec. CMC 23/05) destacamos las siguientes: (i) organizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos; (ii) recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur; (iii) fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el Mercosur y (iv) también constituirse en el vínculo con los parlamentos nacionales del Mercosur con el fin de acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas regionales, entre otras. Si bien todas estas funciones (y otras más), fueron desarrolladas por el Parlasur desde su constitución, lo cierto es que no se termina de consolidarse como órgano político regional, “capaz de sensibilizar y crear conciencia en los pueblos de la región acerca del carácter estratégico del proyecto de integración” (Caetano, 2009).

No cabe dudas que la creación del Parlamento significó un paso muy importante para avanzar en la profundización y la democratización del proceso de integración, así

como también para dar contenido al modelo social de integración, sin embargo sus principales déficits se basaron en tres cuestiones centrales: en primer lugar, en la definición de sus objetivos, que lo convirtieron en un órgano legislativo con nulas facultades para aprobar normas comunitarias, sólo se le otorgaron -entre sus funciones- “proponer proyectos de normas del Mercosur para su consideración por el CMC”. En segundo lugar, porque no logra constituirse en el nexo necesario entre el proceso de integración y la sociedad civil, con el objetivo principal de garantizar la participación ciudadana en el proceso de integración. Y en tercer lugar, porque -hasta la fecha- nunca se integró con el número de legisladores correspondientes al criterio de representación ciudadana y tampoco se concretó la elección directa y simultánea en todos los países del Mercosur (elección que debía realizarse en un mismo día en todos los países y que se denominaría: el “Día del Mercosur”, constituyéndose en el primer acto internacional), según está previsto en el protocolo y en su reglamento.

Se evidencia en este sentido, la ausencia de apoyo a la funcionalidad y legitimidad del Parlasur por parte de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, quienes no han impulsado el cumplimiento integral de sus funciones, así como también del poder político de algunos de los países del bloque, quienes nunca promovieron los cambios legislativos internos necesarios para lograr la elección directa, universal y secreta respetando la representación ciudadana del órgano, lo cual estimulará también la actuación de los grupos políticos transnacionales (Drummond, 2009). Esta falta de apoyo se terminó de definir recientemente, en abril de 2019, con la “*Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del Parlamento del Mercosur*”, firmada por los cancilleres del bloque, en la cual los Estados partes decidieron suspender las elecciones de los parlamentarios a través del sufragio directo, universal y secreto, “hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios del Mercosur en forma simultánea en todos los Estados partes”, lo cual implicó la discontinuidad de las elecciones directas en los países que ya lo habían concretado que eran: Argentina y Paraguay. Esta acción fue una señal negativa hacia el proceso de integración en general y hacia el Parlasur en particular, ya que obstaculizó para el futuro las acciones electorales en los dos Estados mencionados¹⁹⁶. Se produjo en este sentido una situación de incumplimiento (u obstrucción de cumplimiento), de una norma regional: el Protocolo constitutivo del Parlamento del

¹⁹⁶ Cabe mencionar que en Argentina las elecciones al Parlasur se habían realizado en forma directa en el año 2015, sin embargo en las elecciones siguientes (2019) las mismas fueron suspendidas. En Paraguay las primeras elecciones directas de parlamentarios se produjo en 2008.

Mercosur, el cual no solo había sido aprobado por el CMC sino también internalizado por todos los países del Mercosur.

7. Normativa aprobada en el Mercosur y Mercosur Ampliado tendiente a la elaboración de una política migratoria regional

Los cambios más contundentes en materia de flujos emigratorios se produjeron en nuestra región latinoamericana a partir de la década del 90 y respondieron –entre otros- a los siguientes factores: a las situaciones de crisis económicas, sociales y políticas que fueron producto de las políticas neoliberales aplicadas por la mayoría de los gobiernos de la región y que aumentó el empobrecimiento y la desigualdad en las sociedades. Sin lugar a dudas se inició un proceso progresivo de deterioro en las economías latinoamericanas y en los procesos productivos regionales que concentró aún más la riqueza generando situaciones de “dependencia” de financiamientos externos y de pobreza extrema en algunos países. Asimismo, en la mayoría de los países de Centroamérica –por ejemplo- se profundizaron las situaciones de pobreza y violencia que generó un diagnóstico social crítico. Estas situaciones –entre otras- provocaron el aumento de flujos migratorios intrarregionales y también hacia otros países.

Como consecuencia, los países de la región sudamericana –motivados por una problemática común: la emigración de sus nacionales y el endurecimiento de las políticas migratorias de los países desarrollados receptores de migrantes- comenzaron a analizar en conjunto los cambios en los patrones migratorios y a tomar posturas comunes frente a esta problemática, lo que se tradujo en la concreción de foros regionales de debate, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)¹⁹⁷, en la inclusión del tema migratorio en cumbres regionales y procesos de integración y en el tratamiento en las agendas nacionales del tema migratorio y de la libre circulación de personas. Estos impulsos se materializaron en el Mercosur, por ejemplo, en la aprobación de los Acuerdos de Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur y Estados Asociados (2002)¹⁹⁸, como analizamos anteriormente, y del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile (2004)¹⁹⁹.

¹⁹⁷ La CSM se analizará más adelante.

¹⁹⁸ Ver Anexo 5.

¹⁹⁹ Ver Anexo 6.

En virtud de la celebración de los citados Acuerdos, los nacionales de un Estado parte del Mercosur, que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Así fue como los Estados parte con el objetivo de avanzar en la implementación de los mismos, fueron modificando las legislaciones y políticas nacionales para que fueran congruentes con dichos acuerdos regionales. Cabe mencionar que los acuerdos recién entraron en vigencia siete años después de su aprobación (2009), tras el depósito de la última ratificación por parte de Paraguay.

Entre los objetivos principales de los acuerdos señalamos los siguientes: (i) lograr la profundización del proceso de integración; (ii) la implementación de una política común de libre circulación de las personas; (iii) la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región; (iv) el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana.

Por otro lado, en los Acuerdos del Mercosur se consagraron los siguientes derechos: entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto. Asimismo, se favorecerá la reunificación familiar de los migrantes y tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares. Como innovación se mencionó el derecho de los hijos de los migrantes nacidos en el territorio de una de las partes a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas, así como también el acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres (artículo 9).

Asimismo, se destaca que en función del criterio de la “nacionalidad” el Acuerdo introduce una nueva categoría de residencia en la legislación de los países de la región, basada específicamente en la nacionalidad de la persona. De esta manera, la posibilidad de residir en el territorio de un Estado Parte ya no depende de la posesión y acreditación de un criterio migratorio “tradicional”, (trabajador, estudiante, familiar —cónyuge,

hijo/a— de un nacional o residente), sino que basta para ello con tener la nacionalidad de uno de los países firmantes (Ceriani, 2012).

Ya analizamos que como complemento del Acuerdo de Residencia, en el año 2010, el CMC aprobó por Decisión No. 64/10, el “Estatuto de ciudadanía del Mercosur” y a través de la Decisión CMC No. 11/12 el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), el cual no tuvo que ser aprobado internamente por los Estados partes (por tratarse de una norma que regula asuntos de funcionamiento interno del Mercosur²⁰⁰) y que integra el grupo de las llamadas normas de *soft law*²⁰¹ del derecho comunitario, cuyo principal objetivo es la conformación progresiva del Estatuto, el cual –de acuerdo a lo establecido en la Decisión- tendrá que estar implementado al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (2021).

En definitiva, la incorporación del tema migratorio y de la libre circulación de personas en el ámbito del Mercosur, ha sido el triunfo de una multiplicidad de actores y sectores que, a lo largo de la historia, impulsaron su tratamiento y lograron su inclusión en varias agendas de grupos de trabajo y foros subordinados a los órganos decisorios del bloque (GMC y CMC), o en otras instancias como Reuniones de Ministros (RMDAS, RME o RAADH) y Reuniones Especializadas (FEM o SEM). Igualmente –como mencionamos- durante los primeros años el tema migratorio fue considerado como un tema estrictamente de seguridad nacional e interior y con escasa participación de sectores diferentes a las Cancillerías o Ministerios del Interior de los Estados del Mercosur. La discusión sobre migraciones quedó fuera de los órganos sin capacidad decisoria como el

²⁰⁰ Existen, como explicamos anteriormente, normas emanadas de los órganos previstos en el artículo 2 del POP que no requieren ser internalizadas y que están relacionadas con el funcionamiento interno del Mercosur. En ese caso ello debe ser explicitado en el texto de la norma con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur”. Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación (Rivas, 2006).

²⁰¹ La noción de *Soft law* nos remite, en principio, a elementos normativos sin valor de vinculación que, aunque no produzca por sí solos algún derecho ni obligación, pueden determinar algunos efectos jurídicos y transformarse, a través del uso de los órganos competentes, en derecho preceptivo, esto significa que puede configurarse como medio interpretativo o integrativo de normas (en este caso regionales). El *soft law* hace referencia entonces a una serie de fenómenos relacionados a la positivización jurídica y a las prácticas interpretativas del Derecho Internacional y juega un papel en la formación de las normas generales (Baldassare, 2014). A lo largo de la historia del Mercosur han surgido varios planes de acción, declaraciones de cumbres de presidentes y programas que han tenido esta dinámica en su origen y que progresivamente comenzaron a formar parte de la categoría de *soft law* o, en otros casos del derecho derivado de algún órgano con capacidad decisoria del Mercosur que no requiera, de acuerdo al artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto –POP- (1994), ser internalizada ya que regula asuntos vinculados al funcionamiento interno del Mercosur. Quizá el sucesivo desarrollo de este tipo de normas pueda revertir –en parte- la complejidad del sistema de internalización y aplicación plena de normas del Mercosur.

Foro Consultivo Económico y Social (FCES) o la Comisión Parlamentaria Conjunta, quienes habiendo abordado la temática tuvieron escasa posibilidad de influir en el debate regional y decisonal.

Con los Acuerdos de Residencia del Mercosur se consolidó la política migratoria regional, la cual está basada en una política de integración y no de restricción²⁰², de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Lo cual no implica decir que se trata de una política exenta de control, sino que el hecho de que esté basada en un criterio integrador significa que existen procesos administrativos que la regulan, pero no con un control orientado a la restricción, sino enfocado a la aplicación de la voluntad expresada en la norma migratoria.

Traemos al análisis como complemento el tema de la gobernabilidad migratoria por un lado y de las fronteras, por otro. Esta última constituye el límite internacional, la línea física o imaginaria que divide los territorios de dos países y la zona de frontera es la zona que está cercana a los límites que los divide. En nuestra región hay fronteras de mucha complejidad, como la frontera de Argentina con Paraguay, Brasil y Bolivia, donde las comunidades están muy próximas a las líneas de fronteras, donde hay mucha interacción. En estos espacios la vida cotidiana transcurre en un espacio binacional a ambos lados de la frontera y tienen características particulares: se produce permanentemente el tránsito vecinal fronterizo (TVF), lo que implica interacción cultural, educativa, de sanidad, entre otras. En esta visión la frontera no es una línea “divisoria”, sino una zona de intercambio y de “encuentro”²⁰³. Esto se verifica en varias regiones del Mercosur. La interrelación que se desarrolla en las zonas de frontera hace más complejo el establecimiento de las reglas de control para diferenciar el flujo vecinal del flujo internacional. En estos casos se requiere mucha originalidad para gestionar la circulación de personas.

Hemos afirmado que en el Mercosur se ha consolidado –hasta el momento- un mecanismo de “facilitación migratoria”, lo cual permite que los trámites fronterizos sean realizados de una manera más fácil para el ingreso, con mayor celeridad. Existe una discusión acerca de si la facilitación migratoria afecta la seguridad de las fronteras o no. La realidad indicaría que la facilitación encauza los flujos de manera tal que les agrega

²⁰² La idea surge de la exposición de Alberto Rubio en el marco de la IV edición de la Diplomatura a Distancia en Migrantes y Protección de Refugiados de la Universidad de Buenos Aires (2018).

²⁰³ Por oposición al concepto de “frontera barrera” (Sassone, 2002).

seguridad. Cuanto más restrictivo es el control en el paso fronterizo más se facilita el ingreso irregular por otros sectores no autorizados. La facilitación tiene como objetivo encauzar el flujo²⁰⁴ y sobre todo si analizamos la circulación en el marco del “modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional”. Existen avances en nuestra región de controles integrados entre dos países, como por ejemplo lo que ocurre entre Uruguay y Argentina o entre Chile y Argentina. En el contexto del Mercosur se habla del reconocimiento recíproco de competencias²⁰⁵, donde el control realizado por un país es reconocido por el otro. Esta metodología estimula y facilita la circulación. En este sentido citamos como ejemplo la aprobación del Acuerdo de Complementación del Acuerdo de Recife en materia migratoria (Dec. CMC No. 18/14), que define un procedimiento para el control integrado en las fronteras.

8. Resumen del capítulo IV

En síntesis, tanto en el Mercosur como en el Mercosur Ampliado se ha aprobado en los últimos años un conjunto de normas que se han plasmado en acuerdos regionales y bilaterales y decisiones del órgano máximo del Mercosur (CMC), que dieron fundamento jurídico y político a la cuestión migratoria del Mercosur. Sin embargo la misma se encuentra en plena etapa de construcción y de armonización con las políticas internas de cada uno de los Estados que conforman el bloque y es en este punto –como dijimos anteriormente- donde se presentan las mayores dificultades, pues se producen las principales desarticulaciones/desencuentros políticos en el seno del bloque y entre los órganos que lo componen.

Sin perjuicio de ello, podemos afirmar que un proceso de integración regional – aún con las deficiencias que presenta el Mercosur- funciona como un ámbito de atracción/facilitación para las migraciones, lo cual obliga a gestionar políticas de gobernabilidad migratoria en particular y de protección de los derechos humanos en general. Ahora bien, si se pretende conformar un modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional para el Mercosur, la gobernabilidad migratoria y la protección de los derechos humanos no serían suficientes para explicarlo. Para ello también se considerarán los procesos y los diálogos etnográficos y antropológicos, lo que nos

²⁰⁴ Alberto Rubio en la Diplomatura de IV edición de la Diplomatura a Distancia en Migrantes y Protección de Refugiados de la Universidad de Buenos Aires (2018).

²⁰⁵ CMC Dec. No. 02/2019 sobre Acuerdo operativo para la implementación de mecanismos de intercambio de información migratoria entre los Estados Parte del Mercosur.

conducirá necesariamente al cambio en las concepciones tradicionales sobre fronteras (y políticas) estado céntricas para transitar hacia el concepto de “espacio integrado” (y políticas regionales).

CAPÍTULO V

Análisis de las políticas migratorias en el Mercosur y en la región ampliada

Como se ha mencionado en páginas anteriores la globalización ha generado no solo una mayor interdependencia entre los Estados, sino también una mayor desigualdad. Por ende, el proceso de globalización contemporáneo necesita de nuevas instituciones que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros de solidaridad internacional (Cepal, 2004). Solo así será posible conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, como reza la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000). La globalización ha permitido la libre circulación de bienes, capitales²⁰⁶ y servicios, pero la circulación de las personas ha tenido siempre restricciones (a pesar de que es una de las más antiguas). En este sentido, sigue siendo muy difícil acordar un marco normativo internacional que sea ampliamente ratificado por los Estados y asimismo cumplido. Más arriba analizamos el amplio abanico de convenciones internacionales y regionales que existen a la hora de hablar de protección de los Derechos Humanos en general y de los migrantes en particular, sin embargo, también hemos mencionado sus vulneraciones y las dificultades que tienen las personas para ser alcanzadas por esas protecciones cuando se trasladan. Para mencionar un ejemplo, -como dijimos- la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), hasta la fecha ha recibido 54 ratificaciones²⁰⁷, siendo la amplia mayoría de los ratificantes países de origen de los migrantes internacionales, aunque podemos observar algunos que también han sido calificados como países de tránsito y destino (como por ejemplo México, Turquía o Argentina).

En este sentido, la teoría de la interdependencia compleja y de las migraciones vinculada a los procesos de integración regional nos ayudan a interpretar el fenómeno y a analizar como positivas algunas acciones conjuntas que han emprendido los Estados

²⁰⁶ En el campo de la cooperación financiera recién en los últimos años se han desarrollado mecanismos financieros regionales tendientes a lograr una cooperación financiera en materia tributaria, fundamentalmente en lo que respecta a evitar la volatilidad de las inversiones financieras en los países en desarrollo que producen daños profundos en sus economías.

²⁰⁷ Ver Anexo No. 7.

sudamericanos y mercosureños respecto a la gobernabilidad de los flujos migratorios en los últimos años.

La CEPAL (2002a) ha señalado, que el establecimiento de acuerdos globales sobre migraciones sigue siendo el factor crucial para la conformación de una agenda migratoria contemporánea democrática, compartida y sostenible. Estos acuerdos deben reemplazar los criterios orientados al control de la migración por otros más afines a la dinámica de los mercados laborales (y regionales) y a la protección de los derechos de las personas. Por lo tanto, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias, que tenga en cuenta la diversidad y se construya a partir de las experiencias regionales correspondientes. El diálogo entre países y la inclusión de diversos actores, que ha sido promovido por las Naciones Unidas para la gobernabilidad de la migración internacional, encuentran eco en la existencia de mecanismos regionales y hemisféricos, que reflejan la voluntad política de alcanzar consensos y la responsabilidad compartida entre los países (CEPAL, 2004).

1. Tendencias sudamericanas

El inicio de los procesos consultivos sobre migraciones, se inscribe en la Conferencia Mundial de Población del Cairo, en 1994, en la cual la propuesta de un grupo de países en desarrollo de realizar una conferencia mundial sobre migraciones tuvo un fuerte rechazo por parte de los países desarrollados, receptores de migrantes. La propuesta alternativa fue la de generar espacios regionales informales y no vinculantes, en los cuales tratar la cuestión migratoria. Esta iniciativa fue asumida en diferentes regiones del mundo (Mármora, 2010). En América del Sur el impulso se materializó en las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones.

Hemos comprobado que en las últimas décadas, las poblaciones sudamericanas se movilizan en el marco de procesos migratorios internacionales motivados por diferentes factores: económicos, laborales, sociales, culturales y políticos. La búsqueda de mejores perspectivas de vida, la procura de mejores condiciones de empleo y salariales, la posibilidad de alcanzar posiciones adecuadas a nivel socio-profesional, la oportunidad de ascender en la escala social, la posibilidad de integrarse al grupo de referencia, la necesidad de asentarse en un lugar librado de los peligros que acechan en tiempos de guerras y conflictos armados, en general, han sido los principales factores que han empujado a los sudamericanos a emigrar, ya sea en dirección hacia otros destinos

regionales o bien hacia fuera del subcontinente (Texidó y Gurrieri, 2012). Las crisis de los países desarrollados por un lado y las facilidades que han ofrecido los procesos de integración regional sudamericanos han sido factores que se han sumado a esta nueva dinámica de las migraciones en América del Sur.

Sudamérica lleva recorrido un largo camino en foros de diálogo sobre el tema migratorio, en 1999 se celebró el Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo realizado en Lima, que fue el puntapié inicial para la concreción de un mecanismo de reunión –casi anual- que se consolidó en la **Conferencia Sudamericana de Migraciones**, cuya primera reunión fue en Buenos Aires en 2000. Surge, al igual que otros procesos consultivos regionales de la necesidad de búsqueda de consensos y de armonización de políticas migratorias en la región (OIM, 2016) y por ende propone y el desarrollo de un plan de acción que lo denominaron: Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM).

En la declaración que emanó de la Conferencia inicial (2000), los Estados participantes reconocieron que las migraciones internacionales en la región habían sufrido cambios tanto de carácter cuantitativo como cualitativo y direccional, relacionados con las situaciones económicas y sociales de la región, lo cual se había manifestado de manera diferente respecto de épocas anteriores. Esta realidad demandó que se abordara la problemática de la región a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto que promoviera –entre otras cosas- la coordinación de políticas y acciones entre los países, mediante el ejercicio de la cooperación regional. También reconocieron la necesidad de proteger los Derechos Humanos de los migrantes, a través de programas de difusión que formen parte de políticas públicas responsables de los gobiernos y enfatizaron en que el tratamiento de la problemática migratoria requiere la modernización de la gestión pública, el fortalecimiento institucional de los organismos estatales, la capacitación de los funcionarios públicos, la actualización de las legislaciones y la coordinación de mecanismos entre los Estados. En función de estos objetivos iniciales la Conferencia Sudamericana se ha reunido sistemáticamente²⁰⁸ y en la reunión celebrada en 2016 en Montevideo, los Estados de la región abordaron la temática que denominaron: “Hacia el libre tránsito”, como una idea que se posicionó a “contracorriente” de las tendencias

²⁰⁸ Después de Buenos Aires (2000) se celebraron: en Santiago de Chile, 2001; Quito, 2002; Montevideo, 2003; La Paz, 2004; Asunción, 2006; Caracas, 2007; Montevideo, 2008; Quito, 2009; Cochabamba, 2010; Brasilia, 2011; Santiago de Chile, 2012; Cartagena de Indias, 2013; Lima, 2014; Santiago de Chile, 2015; Asunción, 2016; Montevideo, 2017 y Sucre, 2018.

mundiales actuales. Esta idea fue confirmada en 2018 en la última reunión de la Conferencia celebrada en Sucre (Bolivia) bajo el lema: “ciudadanía suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la ciudadanía universal”.

El PSDHM se plantea como principios: (i) la integralidad del hecho migratorio; (ii) el respeto de los Derechos Humanos de los migrantes y de sus familias sea cual sea su origen, nacionalidad o condición administrativa migratoria; (iii) el derecho a permanecer y desarrollarse en el lugar de origen, denominado en las declaraciones emanadas de las Conferencias como “el derecho a no migrar” y (iv) el ejercicio ciudadano a la libre movilidad (OIM, 2016).

De manera tal que este foro ha generado posibilidades de diálogo entre los países sudamericanos y podríamos decir que se ha constituido en el fundamento político y filosófico de lo discutido también en el Mercosur. Las diferentes declaraciones de las cumbres del Mercosur analizadas ut supra, así como también el trabajo del Foro Especializado Migratorio del Mercosur, han dado cuenta de la marcada confluencia de criterios entre el ámbito regional y el sub regional en la cuestión de política migratoria y en el modelo social de integración.

2. La migración en los países del Mercosur

Como se mencionó anteriormente los países del Mercosur se han caracterizado por ser Estados con tradición migratoria, aunque presentando algunas variaciones entre ellos. Sus sociedades se conformaron en mayor o menor medida en el siglo XIX y principios del XX, con población extranjera proveniente de Europa y de la región.

La inmigración europea (principalmente española e italiana) tuvo su principal impacto en los países del sur de América del Sur, aunque fue en Argentina, Uruguay y el sur de Brasil, donde resultó más significativo. Por otro lado, los movimientos migratorios entre los países del Mercosur se limitaron a movimientos fronterizos de menor magnitud, salvo el caso de Argentina que siempre recibió migraciones de los países de la región, debido en parte a su mayor desarrollo económico (Pellegrino, 2009). En el caso de Brasil, fue a partir de los últimos años que comenzó a aumentar el flujo de inmigrantes regionales, producto –entre otros motivos- del crecimiento económico, industrial y tecnológico que el país ha venido experimentando desde fines del siglo XX y se profundizó en la primera década del XXI.

A partir del año 2000 se han observado tres patrones migratorios en América Latina y el Caribe: (a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); (b) moderada intensidad de la migración intrarregional, manteniendo un predominio de la migración femenina; y (c) emigración continua hacia países desarrollados (Estados Unidos concentra las tres cuartas partes de la migración y Japón y España surgen como los destinos más dinámicos) (Martínez Pizarro, 2003). Estos patrones se reproducen –en mayor o menor medida- en todos los Estados del Mercosur.

Por otro lado, la tasa de inmigración en América Latina (intra zona) sigue siendo muy baja: alrededor del 5 %. En el ámbito del Mercosur, las cifras son las siguientes: en Argentina el porcentaje de migrantes de todas las nacionalidades sobre el total de la población representa el 4,3 %²⁰⁹; en Paraguay, el 3,7 %; en Uruguay el 2,7 %²¹⁰ y en Brasil solo representa el 0,4 % de la población total. Datos que confirman la tendencia de la tasa promedio para la región y que no revelan situaciones de migraciones masivas. Sin perjuicio de ello, la constitución de un proceso de integración implica, por un lado, favorecer la libre circulación de las personas y construir un mercado laboral integrado, y por otro, reconocer todos los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y económicas de la población regional.

Hemos advertido, que a partir de los últimos años del siglo pasado, los países del Mercosur sufrieron cambios en los patrones migratorios, producto –entre otras cosas- de situaciones de crisis económica, social y política que motivaron el aumento de flujos emigratorios hacia países desarrollados (Estados Unidos y algunos países europeos), lo cual también implicó una retracción de las migraciones intrarregionales. Esta situación se mantuvo por un tiempo aunque en pocos años se revirtió. Las cifras de crecimiento económico sostenido experimentado por la mayoría de los países de Sudamérica desde el 2004 en adelante, a lo que se sumó la crisis de los países desarrollados iniciada a partir del 2007, han provocado flujos de retorno de migrantes hacia sus países de origen. Esta realidad también ha motivado a los países del Mercosur a repensar algunos aspectos de su política migratoria y sobre todo a diagramar políticas “de retorno o de regreso” de sus nacionales²¹¹ y de reorganización de las migraciones intrarregionales.

²⁰⁹ Según el censo de 2010 y 4,8 % según el Informe de la OIM de 2016.

²¹⁰ Uruguay tiene uno de los mayores porcentajes de América Latina de ciudadanos que residen fuera del país: alrededor del 15 % de la población vive fuera de las fronteras (Pellegrino, 2009).

²¹¹ Este ha sido el caso de Uruguay y Argentina que profundizaremos más adelante.

En toda la región sudamericana se produjeron cambios que alimentaron la generación de nuevas políticas migratorias –por parte de los gobiernos- y mayor visibilización de las comunidades migrantes, ubicándolos en un lugar destacado en el debate regional. Este impulso fue iniciado en el Mercosur por Argentina, seguido por Uruguay y más recientemente por Brasil, en lo que varios autores denominaron la “mercosurización” de la política migratoria.

En el presente capítulo se hará un recorrido por la situación migratoria y la política desarrollada por los países del Mercosur, con el objetivo de analizar la interrelación existente en la región.

a. El caso de Argentina

Es necesario recordar que este país fue el primero de la región en modificar su política migratoria nacional. Estos cambios respondieron –en parte- a las modificaciones coyunturales internacional y regional y estuvieron en sintonía con la profundización del proceso de integración del Mercosur y con el reconocimiento del derecho a migrar como un derecho humano inalienable. Además –como se ha reflexionado anteriormente- Argentina avanzó en la voluntad de fomentar la libre circulación de los ciudadanos de los países del Mercosur (ampliado) haciendo valer el criterio de la nacionalidad de alguno de estos países. Nos referimos en este sentido a la “argentinización” de la política migratoria del Mercosur.

Por los motivos que anteceden nos vamos a referir en profundidad a los antecedentes del perfil y de la política migratoria argentina con el objetivo de poder hacer las vinculaciones luego con los casos del resto de los países del Mercosur.

i. Antecedentes y perfil migratorio de la Argentina

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, fundamentalmente de origen europeo –numeroso hasta la década de 1930- y latinoamericano -constante desde avanzada la década del noventa-.

Se puede afirmar así que Argentina es un país con tradición migratoria. Su sociedad se fue conformando con la integración, desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, de grandes flujos migratorios provenientes en su mayoría de Europa Occidental (italianos, españoles y alemanes). Hacia 1914 y según el censo nacional de población, el porcentaje de nacidos en el extranjero sobre la población total ascendía al

30 % y representaba una parte importante del crecimiento total de la población (Novick, 1997; Mármora, 1998; OIM, 2012; Ceriani, 2012).

Con lo cual se comienza a construir el “pluralismo cultural” que no solo refleja el aporte de la migración europea, sino de los pueblos originarios que residían en el territorio antes de la migración europea y el aporte de los afrodescendientes que vinieron al país bajo la forma de la esclavitud. El pluralismo cultural implica conservar la pluralidad de identidades como un claro aporte a la construcción de la sociedad y respetando los derechos humanos de todas las culturas (Mármora, 1997; Cruz Rodríguez, 2012). Por su parte Mármora agrega la idea de que la imagen de la tolerancia ya no alcanza para que se construya un pluralismo cultural, pues no sucede el intercambio cultural que debe existir. Sino que, como mencionamos anteriormente, es necesario el cambio de tolerancia por respeto. Se debe propiciar el diálogo intercultural, sin que ninguna cultura se imponga sobre la otra, buscando puntos de encuentro sin menoscabar el origen de las mismas.

En Argentina, las migraciones internacionales han formado una parte constitutiva de los proyectos políticos del Estado. A diferencia de otros países de la región, “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997). De acuerdo a su carácter democrático o dictatorial, el Estado instrumentó facilidades y restricciones para regular los flujos migratorios. La autora indica que -dicho esquemáticamente- hasta la década de los ochenta los gobiernos de facto implementaron una política restrictiva mientras que los gobiernos democráticos sostuvieron una política permisiva; posteriormente los sucesivos gobiernos democráticos establecieron políticas de carácter restrictivo, concretadas a través de los reglamentos de migración de 1987 y 1994 (Novick, 1997). A pesar de que en el país pueden reconocerse diferentes etapas históricas proclives a promocionar o a restringir las migraciones internacionales, la normativa jurídica -no sólo ella- siempre ha privilegiado la inmigración europea frente a otras corrientes migratorias (declarado en la Constitución nacional). Sin perjuicio de que desde la segunda mitad del siglo XX ya se comienzan a registrar flujos constantes provenientes de países limítrofes. Fue a partir de esa época que en el país ya comenzaron a surgir estudios que se enfocaron en el análisis de las redes sociales, la sociedad civil, las estrategias de inserción laboral, las estructuras familiares y las identidades de los migrantes (Courtis y Pacecca, 2008, citadas en Trpin, 2015).

Esta tendencia se revirtió y las migraciones internacionales han sufrido transformaciones tanto en su magnitud como en la procedencia de la población migrante.

En cuanto al total de la población, en el censo nacional del año 2001, la población migrante solo representaba el 4,1 % del total, en el censo de 2010 el 4,5% y en 2016 el 4,8 % (OIM, 2016). En cuanto al origen, también hubo un cambio de migración europea de ultramar a migración principalmente limítrofe y de la región sudamericana (casi el 85 % del total de los migrantes), lo cual se verifica en la siguiente distribución: Paraguay (21,2%), Bolivia (15,2%), Italia (14,1%), Chile (13,9%), España (8,8%), Uruguay (7,7%) y Perú (5,8%).

Cabe destacar que de los países del Mercosur, Argentina es el país que recibe mayor cantidad de migrantes intrazona y también del bloque ampliado (Perú, Bolivia²¹² y Chile).

Aunque es necesario aclarar que en la década del noventa, también se registró una creciente incorporación de migrantes provenientes de algunos países de Europa del Este y de territorios independientes que formaban parte de la ex Unión Soviética (incentivados por los beneficios que otorgaban los convenios de migración bilaterales); y de países asiáticos (fundamentalmente de la República Popular China, Corea y Japón), ambos grupos fueron concebidos en el país como la “nueva migración” respecto a los flujos tradicionales de Europa y de Sudamérica. Es importante mencionar que autores como Alejandro Grimson advierte sobre una “hipervisibilización” de la diversidad de origen de los migrantes en la década del noventa, lo que da cuenta de un proceso de discriminación y asociación negativa del migrante con la profundización de la crisis económica en la Argentina (Grimson, 2010, citado en Trpin, 2015). Este tipo de manifestaciones de discriminación y xenofobia con respecto a los migrantes limítrofes se agudizan en momentos de crisis económica y se instalan en aquellas ciudades donde hay mayor concentración de migrantes.

A partir del año 2000, Argentina profundiza su doble rol de país receptor de migrantes (limítrofes y de la región sudamericana) y de país de origen (o “expulsor” de sus nacionales). En los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, el país tuvo un saldo negativo emigratorio de 80.000 habitantes por año pertenecientes a la clase media, con un nivel de educación formal medio y alto (OIM, 2012).

²¹² Como mencionamos anteriormente Bolivia (2015) se encuentra en el proceso de incorporación como miembro pleno del Mercosur, sin perjuicio de lo cual a los efectos de este trabajo será considerado como Estado asociado. Aún falta que Brasil y Venezuela ratifiquen el protocolo de adhesión.

Ahora bien, la OIM contabilizó en 2012 que alrededor de 800.000 argentinos residían en el exterior, siendo los principales destinos elegidos: España (229.009), Estados Unidos (144.023), Paraguay (61.649), Chile (59.637), Israel (43.718), Bolivia (36.261), Brasil (25.826), Uruguay (23.943), Canadá (14.877) e Italia (11.576). En términos relativos, España (28,4%) y Estados Unidos (17,9%) concentraban a casi la mitad de la población emigrante argentina total.

Esta situación enfrentó a la Argentina a la necesidad de repensar su política migratoria y de generar acuerdos bilaterales de protección para los inmigrantes que residían en su país (especialmente de países limítrofes), de la misma forma que lo reclamaban fronteras afuera para sus nacionales. A partir de entonces podríamos decir que, Argentina como “país de emigración”, identificó tensiones y desajustes en sus marcos normativos, por lo cual tuvo que realizar modificaciones estructurales en varias direcciones. De manera tal que se inició una etapa que promovió políticas migratorias diversas.

ii. Política migratoria internacional, regional y nacional argentina

En consonancia con los cambios producidos en la dinámica migratoria, el país ha desarrollado una serie de acciones en su política internacional orientada en tres ejes centrales; en primer lugar, Argentina ha reconocido rango constitucional, a partir de la reforma de la Constitución de 1994, a una serie de tratados y convenciones internacionales que consagran el goce de diferentes derechos humanos, lo cual ha implicado un triunfo a favor de la protección internacional de los derechos de las personas (art. 75 inc. 2 Constitución). Entre éstos se encuentra el derecho de los migrantes a recibir el mismo trato que los nacionales del país de residencia y a la no discriminación fundamentalmente. Cabe destacar que este reconocimiento ha significado un hito jurídico en la historia constitucional argentina.

En segundo lugar, en el año 2004, el Congreso Nacional aprobó los Acuerdos de Libre Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur y Estados Asociados (de diciembre de 2002, CMC/Dec. 28/02), sobre los cuales hemos profundizado anteriormente.

El tercer eje de la política migratoria internacional y nacional argentina, fue la sanción de la Ley de Migraciones número 25.871 de enero de 2004. Con esta ley se produjo un salto cualitativo al derogar el decreto ley que estaba vigente desde la época

del proceso militar (conocido como “ley Videla”). Este decreto ley era restrictivo no sólo al ingreso de migrantes, sino también al reconocimiento de los derechos de los mismos una vez establecidos en el país. Estaba basado en la doctrina de la seguridad nacional, motivo por el cual la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), con un criterio autoritario y de policía, aplicaba expulsiones (muchas veces arbitrarias) y por razones de persecución política (Novick, 2005).

Con la ley de migraciones se produjo un cambio ideológico y conceptual respecto de las migraciones en general, el cual contrasta profundamente con un contexto mundial donde la política que prima, fundamentalmente en los países desarrollados, es la de restricción a la entrada y permanencia de personas. A modo de ejemplo se puede mencionar el caso de Italia, donde se aprobó en el mes de mayo de 2009 la ley de Seguridad e Inmigración que prevé el delito de "inmigración ilegal", obligando a los funcionarios públicos a denunciar situaciones irregulares y permitiendo la formación de grupos civiles que podrán tener la función de informar a la policía sobre situaciones de peligro. Esta nueva ley, castiga la inmigración ilegal con multas, privación de la libertad y con la expulsión inmediata. Esta legislación constituye una grave violación de los derechos de los inmigrantes, y el único efecto que logrará será crear situaciones de clandestinidad.

Es dable destacar que en Argentina los cambios en la política migratoria respondieron a un largo reclamo proveniente de varios sectores de la sociedad civil que pugnaban, en primer lugar, por una reforma del decreto-ley de migraciones y en segundo lugar, por la adopción de una política pública programática acorde a la nueva coyuntura migratoria internacional y regional (como profundizamos anteriormente).

iii. Los principales ejes de la ley de migraciones y el Plan de Normalización Documentaria

Argentina identificó en el desarrollo de su legislación migratoria, el derecho a migrar como un derecho humano fundamental, su artículo 4 define: “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”, lo que implicó un cambio sustancial a partir del reconocimiento de los derechos humanos del migrante y de su núcleo familiar y del derecho de “reunificación familiar” establecido en la nueva ley, todo

ello con el fin de fomentar y facilitar la integración/inserción social de los migrantes²¹³, la igualdad de trato y la no discriminación, bajo un esquema de paz social.

La ley reconoce (en concordancia con los tratados internacionales de derechos humanos, los acuerdos bilaterales y los celebrados en el ámbito del Mercosur), los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos, especialmente el derecho a acceder a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, entre otros, constituyéndose en uno de los instrumentos innovadores de la nueva política pública migratoria desarrollada por Argentina, cuyo objeto principal es integrar a la población migrante en la sociedad. A estos efectos, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente del Ministerio del Interior, puso en práctica, en función de las prerrogativas establecidas en el artículo 17 de la ley, el “Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria” (conocido como “Plan Patria Grande”), reconocido como una de las principales herramientas tendientes a la integración/inserción del migrante (aunque no fue la única desarrollada). A partir de este programa se implementó la regularización de la situación documentaria de los migrantes tanto del Mercosur ampliado como extra Mercosur que ya residían en Argentina. El Plan se aplicó entre los años 2006 y 2009.

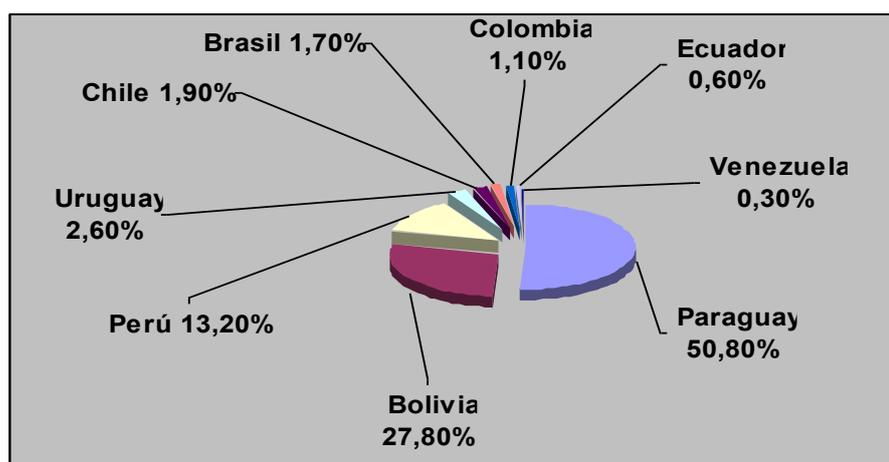
Con la vigencia de este programa el Estado orientó su política, en primer lugar, a conocer y regularizar la situación de los migrantes que son nacionales de los Estados parte del Mercosur (y Ampliado), que han manifestado su vocación de arraigo en el país, facilitando el acceso a la residencia. En segundo lugar, el programa favoreció el goce de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, cuyos derechos estaban siendo vulnerados por no tener regularizada su situación migratoria particular. En función del mismo, se estableció un nuevo criterio de radicación, basado en la “buena fe y en la nacionalidad” (solo basta acreditar la nacionalidad de alguno de los Estados establecidos en la normativa para iniciar la regularización). El Plan de Normalización Documentaria, entre otros beneficios, redujo los aranceles migratorios establecidos para solicitar la residencia²¹⁴. Este no es un dato menor, teniendo en cuenta que un gran número de migrantes que residen en el país se ubican en las franjas más pobres de la sociedad.

²¹³ Esta idea está en total sintonía con el modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional, explicado en páginas anteriores.

²¹⁴ Cabe destacar que esta reducción arancelaria que se había aplicado en la actualidad (mayo, 2019) no rige más.

Según los últimos datos de la DNM, reflejados en el informe “Perfil Migratorio de la Argentina” de la OIM (2012), más de 800.000 extranjeros (de todas las nacionalidades), pidieron la residencia argentina desde el año 2000 hasta el 2007 inclusive. El aumento en el número de solicitudes es muy significativo medido en términos anuales; mientras que entre 1993 y 2003 se concedieron unas 13.000 residencias por año (en promedio), entre 2003 y 2007 el promedio anual fue de 175.000. Lo cual no implica únicamente que aumentó el ingreso de migrantes a la Argentina, sino fundamentalmente que solicitaron la residencia personas que ya residían en el país (o sea que se logró el objetivo que se pretendía con la política de regularización aperturista).

La DNM informó que en virtud del mencionado Plan de Normalización Documentaria accedieron a la residencia legal 423.712 inmigrantes del Mercosur y del bloque ampliado. Se destacan por su mayor número, los trámites de radicaciones de paraguayos (248.086); bolivianos (105.017); peruanos (47.464), uruguayos (10.790), chilenos (5.360) y brasileños (4.600) (Novick, 2010).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNM (2008). Porcentaje de trámites de regularización realizados en el marco del Programa Patria Grande por país (período: 17/04/06 a 04/02/08).

Es necesario mencionar que la situación sociolaboral del migrante y su familia se ve vulnerada cuando son indocumentados. En primer lugar, porque es imposible realizar una actividad laboral regular, con lo cual el trabajo se precariza y no se tiene acceso a la protección emanada de las leyes laborales y por ende a la seguridad social. Por otro lado, se dificulta el acceso a los servicios de salud (privada y pública), a los créditos (para el consumo, para microemprendimientos, etc.), a los programas de vivienda pública, a los planes de desempleo, a la educación (formal, programas de capacitación laboral, becas, etc.). Otro aspecto a tener en cuenta son los derechos civiles de los migrantes, lo cual se

traduce en tener la posibilidad de elegir a los dirigentes y además ser elegido. Todos los derechos que están en sintonía con el criterio de la “ciudadanía” al cual se hizo referencia en el capítulo anterior.

En definitiva, la regularización de la residencia (permanente) y de la situación migratoria facilita la mayoría de los aspectos que hacen a la integración del migrante y su familia en la sociedad receptora y funciona como una herramienta correctiva, dotando a los migrantes de derechos ciudadanos que los sitúan en igualdad de condiciones con los nacionales y residentes del país de acogida.

En materia de educación, la ley de migraciones promueve el acceso igualitario a la educación y establece que “en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario”. Asimismo establece que las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria (artículo 7). Se garantiza la integralidad y la universalidad de la política, basado en el principio de acceso universal el cual establece que la calidad en la gestión pública comprende el esfuerzo por lograr la universalización y el más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que éstos los requieran (Carta Iberoamericana, 2008). En la práctica y para lograr el buen desarrollo de este postulado se implementó a través de la coordinación de acciones entre el Ministerio de Educación de la Nación y los diferentes Ministerios de Educación Provinciales, así como también con las distintas delegaciones provinciales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y en el plano regional con la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS) y de la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur (RME)²¹⁵.

Finalmente, es importante resaltar el rol que ejercieron las redes sociales conformadas por diferentes sectores de la sociedad civil, ya sea las asociaciones de comunidades migrantes o de otro tipo de redes sociales que trabajan en favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes y que actuaron muchas veces como

²¹⁵ A modo de ejemplo, en el Mercosur se ha trabajado en la elaboración de tablas de equivalencias del nivel básico de educación, a los efectos de facilitar el reconocimiento de los estudios de los niños y niñas migrantes en todos los Estados partes.

interlocutores válidos entre los migrantes y sus familias y las autoridades nacionales, provinciales o municipales. Esta participación le dio legitimidad al proceso. Destacamos en este sentido, la labor realizada por los Consulados de los países del Mercosur y Asociados acreditados en Argentina y por determinadas ONG convocadas por la DNM como instituciones colaboradoras para la puesta en práctica del Plan Patria Grande. De esta manera, el organismo responsable del programa pudo cumplir con el objetivo de acercarse al migrante y realizar la regularización documentaria a aquellos migrantes que lo necesitaban, favoreciendo el acceso a la información y el conocimiento sobre los derechos consagrados en la ley de migraciones.

Sobre las reflexiones anteriores, cabe mencionar que la participación de agentes no gubernamentales en la implementación de un programa o una política migratoria puede resultar muy auspiciosa si se tiene en cuenta que favorecen el establecimiento de canales directos de información y asistencia hacia las comunidades migrantes, quienes como es notorio, están más expuestos a sufrir situaciones de vulnerabilidad en la protección de sus derechos. A nuestro juicio, este tipo de experiencias deberían ser tomadas en cuenta a la hora de integrar nuevos agentes y sectores en la ejecución de políticas regionales.

Sin embargo, y a pesar de los avances en materia de política y legislación migratoria que tuvo Argentina en los últimos años, tenemos que destacar la reciente modificación de la ley de migraciones realizada a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/17), que significó un retroceso en materia de reconocimiento de derechos tanto a nivel nacional y regional. El DNU no solo modificó plazos y procedimientos administrativos en referencia a los migrantes que residen en Argentina, sino que cambió aspectos de la política nacional que habían sido innovadores a nivel regional y que habían sido consensuados con todos los sectores involucrados a nivel interno. En este sentido, se reelaboraron aspectos de la política migratoria identificándola con una política de “seguridad”, lo cual podrá impactar negativamente en el modelo de integración/inserción social del migrantes. Estas modificaciones son las que nos conducen a afirmar lo que se planteó en la hipótesis inicial de este trabajo: la desarticulación política entre los Estados del bloque conduce a una ineficiente implementación de las políticas regionales.

b. El caso de Brasil

Brasil es el país más poblado de América Latina y el Caribe, con una población cercana a los 210 millones de personas. Aunque tiene una amplia historia migratoria, en décadas recientes la inmigración ha permanecido en niveles muy bajos. La población inmigrante en 2010 fue inferior a medio punto porcentual respecto de la población total (una de las tasas más pequeñas de inmigración permanente en las Américas, con porcentajes similares a los de Colombia, Cuba y Honduras), siendo los flujos de inmigración anuales muy bajos en proporción de la población total (SICREMI, 2017).

iv. Antecedentes y perfil migratorio

En el año 1991 (cuando se creó el Mercosur), 102.757 personas provenían de países del Cono Sur (13,4% del total de inmigrantes). En el año 2000, fueron censados 683.830 inmigrantes internacionales, representando el 0,4% de la población total de Brasil. Lo que daba cuenta que la cantidad de inmigrantes había disminuido, y en este caso el número de los nacidos en los países del Cono Sur había aumentado a 118.612, pasando a representar 17,3% del total de los inmigrantes internacionales, siendo los naturales de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay los países que presentaban mayor cantidad de inmigrantes residentes en Brasil²¹⁶ (Sala, 2005).

El siglo XX mostró niveles variables de emigración brasileña para Paraguay (en las fronteras agrícolas) y un incremento de bolivianos en los estados brasileños de la frontera centro-oeste y el estado de San Pablo, y de paraguayos en las áreas de frontera sur y centro-oeste²¹⁷ (Sala, 2005). Estas migraciones se caracterizaron por presentar situaciones conflictivas tanto de un lado como del otro de la frontera. Con posterioridad a esta etapa, durante los primeros años del siglo XXI, el resultado del crecimiento económico de Brasil –entre otros factores- provocó un leve aumento de las migraciones fronterizas hacia el país, las cuales nuevamente volvieron a reducirse promediando el año 2014. Brasil se ha caracterizado por tener flujos migratorios de alta circularidad en las fronteras.

Los últimos estudios revelan que en Brasil se está prestando cada vez más atención a las políticas y estadísticas de inmigración y se ha establecido un Observatorio de Migración Internacional en 2014 (Ministerio de Trabajo), con el objetivo de profundizar

²¹⁶ Traducción propia.

²¹⁷ Traducción propia.

el conocimiento y la comprensión de la inmigración, la emigración y la migración de retorno y de crear una base de datos que facilite el análisis del fenómeno migratorio. En la actualidad en el país hay un creciente interés por el análisis de las migraciones y de las políticas migratorias con un enfoque etnográfico, desmitificando algunas ideas que daban cuenta de que el país era básicamente de origen de migrantes (Trpin y Otra, 2015).

En Brasil, la regulación de la migración (exceptuando las visas de entrada), se concentra en dos entidades, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) y Ministerio de Justicia (MOJ). Brasil tiene la característica de tener fronteras muy porosas y complejas. Hasta mayo de 2017, el marco legal era la ley de migración No. 6.815 del 19 de agosto de 1980, comúnmente conocida como el “Estatuto do Estrangeiro”. El CNIg es responsable de aplicar la ley y, particularmente, de emitir resoluciones normativas que definen las condiciones específicas que aplican a la entrada y estadía de las categorías particulares de los migrantes dentro del marco definido en la ley de migración. El sistema es particularmente único y flexible, ya que las regulaciones migratorias se pueden adaptar a circunstancias cambiantes sin la necesidad de aprobar una nueva ley que responda a cada situación. En este sentido, parece que el papel del CNIg ha evolucionado en respuesta a diversas situaciones migratorias que no son abordadas específicamente en la ley de migración (SICREMI, 2017).

Entre otras cosas, el CNIg supervisa la implementación de la política de inmigración; realiza encuestas para conocer las necesidades de los trabajadores extranjeros cualificados para su admisión permanente o temporal en el país, toma decisiones de los casos de inmigración que no están establecidos en la ley brasileña; y revisa las propuestas legislativas en materia de inmigración (Marques da Fonseca Neto, 2009). La autoridad discrecional del CNIg se ejerció de manera más visible recientemente, cuando se le otorgó residencia a cerca de 35 mil haitianos por razones humanitarias, bajo la Resolución Normativa No. 97.

El Ministerio de Justicia es el otro organismo involucrado a la hora de tomar decisiones con respecto a la migración en Brasil y es responsable por las extensiones de estadía temporales, por el cambio en el estado migratorio a permanente y por el otorgamiento de residencias permanentes a los extranjeros cónyuges o padres de nacionales brasileños. Brasil tiene un sistema de migración laboral que emite anualmente “permisos de trabajo”. De esta manera emitió casi 70 mil permisos de trabajo en 2011, número que bajó a 47 mil en 2014 y a 37 mil en 2015 debido –en parte- a la desaceleración

de la economía del país. Muchos de los permisos involucran empleos en plataformas marítimas y en barcos, relacionados con la explotación y producción del petróleo. La mayoría de éstos fueron temporales. El sistema de permisos de trabajo también identifica específicamente a un grupo de migrantes cuyo trabajo en Brasil consiste en proveer asistencia técnica o en transferir tecnología, pero que no tienen un contrato de trabajo brasileño, sino que son “proveedores de servicios y representaron entre 20% y 30% de los permisos de trabajo otorgados antes del inicio de la recesión”. Cabe destacar que las estadísticas de inmigración presentadas se obtuvieron de los datos de permisos de trabajo para migración laboral y de las entradas en el Registro de Extranjería para los demás tipos de migración. Sin embargo, el Registro de Extranjería es parcialmente limitado como fuente de datos, ya que únicamente cuenta con registros del estatus más reciente de un inmigrante, que no necesariamente refleja el estatus del migrante en el momento de su entrada al país. Como resultado de lo anterior, las estadísticas de Brasil con respecto al tipo de la migración (por motivos distintos al trabajo) pueden estar distorsionadas (SICREMI, 2017).

Por otro lado, esta imagen da cuenta de la política selectiva que Brasil desarrolló durante distintos períodos históricos, lo cual ha impactado en el perfil migratorio que se fue creando en función de los cupos de ingreso por nacionalidad y ocupación laboral de los extranjeros (Ramos, 1996, citado en Trpin, 2015), sin prestar demasiada atención a los recorridos de los migrantes o a sus vinculaciones con la sociedad receptora o con su país de origen.

Según el informe del SICREMI (2017), en el año 2013, Brasil recibió alrededor de 128 mil inmigrantes permanentes y temporales, siendo la mayoría de carácter temporal (más del 80% del total).

En referencia a la emigración, los Estados Unidos sigue siendo el principal país de destino de los emigrantes brasileños (40%), seguido por Portugal, Bolivia y Canadá. La emigración brasileña hacia Bolivia se ha incrementado casi cinco veces entre 2009 y 2012 y la residente en Paraguay también es importante. Los primeros grandes flujos se iniciaron en la década del ochenta tras la crisis política durante el gobierno de Collor de Mello²¹⁸.

²¹⁸ “A estimativa é de mais de 1,5 milhões de brasileiros no exterior, assim distribuídos: 598.526 (38,36%) nos EUA, 460.846 (29,54%) no Paraguai e 201.139 (12,89%) no Japão” (Assis y Sasaki, 2010, citado en Trpin, 2015).

Sin embargo, la inserción de los emigrantes brasileños en el mercado laboral de Europa y Estados Unidos empeoró considerablemente de 2010 a 2013, particularmente para las mujeres. Mientras que la tasa de participación se mantuvo estable para ambos sexos, el desempleo se incrementó casi tres puntos porcentuales para las mujeres, y aumentó alrededor de un punto para los hombres. Desde el comienzo de la crisis financiera en el periodo 2007-2008 hasta el periodo 2012-2013, el desempleo en las mujeres aumentó de 8,5% a casi 19%, mientras que para los hombres incrementó de 5,7% a 11,4% durante mismo periodo (SICREMI, 2017).

Recientemente el gobierno brasileño presentó un proyecto para reformular su ley de inmigración, basado en los principios establecidos en la Constitución de 1988 y en los tratados internacionales y regionales sobre los derechos humanos. El proyecto fue preparado por un grupo de expertos, liderado por el Ministerio de Justicia y aprobado – con algunas modificaciones- en mayo de 2017. La ley prevé los procesos de regularización, facilita la reunificación familiar, y permite la entrada regular para aquellos que buscan empleo. También establece a nivel nacional una institución especializada encargada de todos los aspectos inmigratorios (SICREMI, 2017). Cabe destacar que la nueva ley de migración No. 13.445/2017 aún no ha sido reglamentada.

Se trata de una norma con mucha amplitud en cuanto a los principios en ella consagrados: universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; repudio y prevención de la xenofobia, del racismo y de cualquier otra forma de discriminación; no criminalización de la migración; promoción de entrada regular y de regularización documental; principio de acogida humanitaria; garantía del derecho a la reunificación familiar; igualdad de tratamiento y de oportunidades a los migrantes y a sus familiares e inclusión social, laboral y productiva del migrante por medio de políticas públicas que garanticen el acceso igualitario y libre de los migrantes a los servicios, programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica integral pública, trabajo y seguridad social.

Asimismo, la ley promueve la difusión de derechos, libertades, garantías y obligaciones de los migrantes, y un diálogo social que fomente la formulación de políticas migratorias de promoción y participación ciudadana del migrante. Todo ello con el objetivo de fortalecer la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina mediante la constitución de espacios de ciudadanía y libre circulación

de personas, bajo un esquema de cooperación entre los Estados de origen, tránsito y destino de los migrantes garantizando los derechos humanos de los migrantes.

Dos temas importantes (y novedosos) fueron incluidos en la legislación, por un lado, la “integración fronteriza”, que hace especial hincapié en el desarrollo de las regiones a través de la articulación de políticas públicas regionales capaces de garantizar la efectividad en los derechos de los residentes fronterizos. En este sentido la ley prevé una sección especial que establece que: a fin de facilitar la libre circulación se podrá conceder al residente fronterizo –si lo requiere- autorización especial para realizar “actos de vida civil” (artículo 23: “Residentes Fronterizos”). Por otro lado, se establecen normas de protección del brasileño en el exterior, tales como: protección y prestación de asistencia consular por medio de las representaciones de Brasil en el exterior²¹⁹; con el fin de lograr la facilitación del registro consular y de la prestación de servicios consulares relativos a las áreas de la educación, salud, trabajo y la cultura, así como también la promoción de los estudios e investigaciones sobre los migrantes brasileños en el exterior (artículo 77), entre otras acciones.

En el ámbito de Mercosur, el Estado brasileño ha adoptado provisiones para la aplicación del “Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes de Mercosur, Bolivia y Chile” hacia los nacionales peruanos y colombianos residentes en Brasil.

A su vez, en 2013, el gobierno firmó un Acuerdo con Uruguay sobre Residencia Permanente para la Libre Circulación de Personas. El objetivo es facilitar el tránsito de los ciudadanos de ambos países entre los respectivos territorios para asegurar la efectiva integración binacional. La residencia o visa permanente se podrá obtener presentando un pasaporte válido, documento de identidad vigente o uno especial fronterizo expedido por el consulado del país de origen; así como, un certificado o declaración jurada de no tener antecedentes criminales. A quienes soliciten la residencia permanente no se les exigirá

²¹⁹ Cabe mencionar también en esta línea la Dec. CMC 03/2019 que aprobó recientemente el Acuerdo sobre el mecanismo de cooperación consular entre los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados. Este mecanismo se estableció en beneficio de los nacionales del Mercosur que se encuentren en una determinada ciudad, región o país donde no exista Representación Diplomática o Consular residente del Estado de su nacionalidad (según el marco general de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963). Está basado en el principio de la cooperación y del respeto de los derechos humanos. En función del mecanismo, se podrán atender desde situaciones de emergencia, cuando se trate de niñas, niños y adolescentes acompañados o no; personas vulnerables, tales como víctimas de violencia intrafamiliar; víctimas de trata de personas; y personas en estado de indigencia, entre otros. O casos de repatriación de personas en estado de alta vulnerabilidad; o ante catástrofes naturales, entre otros.

periodo previo de residencia temporal. Los ciudadanos de Uruguay que hayan obtenido la visa de residencia permanente en Brasil o viceversa, con base en este acuerdo, tienen el derecho a ingresar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de acogida, mediante el previo cumplimiento de los requisitos – pasaporte válido y no tener antecedentes penales - establecidos en el acuerdo.

Sin perjuicio de la existencia de las normas mencionadas sobre la cuestión migratoria, en Brasil persisten algunas incongruencias internas con respecto a la materia, en el sentido de que el país aún no aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), por otro lado, la ley de migraciones no hace referencia a la política migratoria regional y además el país presenta una gran dispersión orgánica y geográfica sobre la regulación migratoria, todo lo cual dificulta la posibilidad de implementar las políticas regionales.

c. El caso de Paraguay

El análisis de la situación migratoria de Paraguay nos va a revelar una de las problemáticas de pobreza, marginalidad, desigualdad social y crisis política y social que Sudamérica arrastra desde hace más de un siglo y que ha sido sin lugar a dudas la causa sistemática de la emigración de parte de la población del país.

v. Antecedentes y perfil migratorio

Apenas terminada la guerra de la Triple Alianza, que enfrentó entre 1864 y 1870 a la Argentina, Brasil y Uruguay con Paraguay, la inmigración fue anunciada como política estratégica para repoblar el país, demográficamente devastado por la contienda, y reactivar su economía completamente destruida al final de la misma. Sin embargo, y a pesar de las políticas liberales implementadas el efecto poblacional no fue logrado con la inmigración. Ya desde el siglo XIX en el país se estableció el contraste latifundio-minifundio, un escenario en el que no se crearon condiciones adecuadas para captar flujos de inmigrantes y, por el contrario, se sentaron las bases de una estructura social desigual y expulsiva de población que, sumada a las condiciones políticas imperantes durante casi todo el siglo XX (anarquía e inestabilidad, guerras civiles y un largo régimen autoritario, el más largo de América del Sur), sirvió de sustento a intensos movimientos emigratorios (Oddone, 2010, citado en OIM, 2011). El país recibió algunos flujos inmigratorios europeos, de la Federación Rusa, de Canadá y Estados Unidos, durante los primeros años del siglo XX pero los mayores contingentes en la región los recibía de Argentina y Brasil.

A partir del censo de 1972 comienza a perfilarse un claro predominio de la inmigración brasilera, un proceso que se inicia a mediados de la década de los sesenta con la apertura de la frontera agrícola al este del país y que se acrecienta a partir de la construcción de la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú (la cual recluta trabajadores de la zona para la obra). Entre mediados de los 60 y de los 80, un gran contingente de agricultores brasileños denominados “brasiguayos” se establecieron en Paraguay atraídos fundamentalmente por la fertilidad de las tierras, el incipiente desarrollo de una industria asociada a la agricultura y los bajos precios inmobiliarios y del valor de la tierra (OIM, 2011). Los migrantes brasileños se establecieron definitivamente en el país generando un flujo migratorio que se consolidó en generaciones posteriores y se logró un relativo grado de integración.

Igualmente una de las características que reviste esta migración fronteriza es la alta movilidad ya que no estuvo exenta a las variaciones de crisis económicas y políticas del Paraguay lo que se reflejó en un retorno de brasileños hacia su país. El censo brasilero del año 2000 registró a unos 50.000 inmigrantes de ese origen que retornaban de Paraguay (PNUD, 2009, citado en OIM, 2011). Paraguay es un país con altas cifras de desigualdad social y con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo de la región sudamericana.

En referencia a la emigración, ya desde la década del cincuenta solo en la Argentina el censo de población registraba 93.248 paraguayos y en 1960 la cifra ascendía a 155.269 personas, mientras en el Brasil en 1950 se contaban 14.762 paraguayos. Los volúmenes siguieron incrementándose en ambos países hasta alcanzar 322.962 en la Argentina y 28.822 en el Brasil, en los censos de la ronda 2000. Al factor político que ocasionaba estos flujos migratorios (dictadura militar), se ha sumado el económico y laboral que, a partir de la instauración de la democracia en el país en 1989, pasa a constituirse en el causal más importante de la expulsión migratoria (PNUD, 2009). Entre 2009 y 2012, los flujos de salida de los paraguayos hacia países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y a América Latina han aumentado un 30%. La mayoría de la emigración paraguaya se dirigió al país limítrofe, como Argentina, que recibió al 92% de los paraguayos en 2012. Desde 2009, el número de paraguayos que emigraron a Bolivia se ha incrementado en más de 250% (SICREMI, 2017).

En términos reales, entre un 10 y un 15% de la población paraguaya vive fuera del país (PNUD, 2009 y Pellegrino, 2000, citados en Halpern, 2012). El Tribunal Superior de

Justicia Electoral del Paraguay sostiene que son 722.152 paraguayos que viven en el exterior (Halpern, 2012). En Argentina, según el Censo 2010, se registraron 550.713 migrantes de Paraguay, pero también se han conocido destinos relativamente nuevos en Sudamérica como Chile y Bolivia y entre los antiguos citamos a España y Estados Unidos.

Para entender un poco mejor la realidad de la migración paraguaya y su proceso de inserción (no exento de complejidades) en los países de acogida, debemos hacer una lectura que -como mencionamos anteriormente- incorpore otras disciplinas y otros recorridos de los migrantes. Coincidimos en este sentido con autores como Halpern (2012) quien considera que los migrantes paraguayos en general se han visto atravesados por el tipo de señalamiento vinculado a las “alteridades” (“nosotros” y los “otros”), “sobre todo motivados por un Estado que históricamente, al menos hasta la presidencia de Fernando Lugo (2008), ha construido una relación entre "emigración" y "traición" que ha condicionado no solo los márgenes de acción de los paraguayos migrantes sino también sus campos de interlocución y sus legitimidades” (Halpern, 2012), a lo cual le agregamos la dificultad que esta imagen le fue generando a lo largo de las décadas, en el intento por construir una relación más igualitaria con la sociedad receptora en los países de destino y por ende con el entorno regional.

No en vano la historia de “violencia política en Paraguay ha tenido consecuencias directas en los procesos de desplazamiento de dicha población, lo cual se ha podido identificar con el caso de los exiliados políticos cuyos antecedentes más álgidos se remontan a la Guerra Civil (1947) y el posterior período dictatorial con Stroessner (1951-1989)” (Granero, 2016). De manera tal que en el país se han reiterado, a lo largo de toda su historia independiente, procesos de crisis políticas que han profundizado las desigualdades sociales y de marginaciones, a la vez que se percibe cada vez más distante la posibilidad de generar un proceso de desarrollo que sea sustentable. Esta es una dificultad que atraviesa –en mayor o menor medida- a todos los países del Mercosur.

Sin perjuicio de ello, se conocen investigaciones que dan cuenta de la existencia de proyectos de participación organizada de grupos de migrantes paraguayos que reivindican la intervención pública de los mismos tanto en el lugar de destino como en el de origen. Podemos mencionar el proyecto político-comunicacional “Ápe Paraguay”, que desde 2008 tiene programas de radio y web en varios países del mundo donde residen comunidades paraguayas (Halpern, 2012).

Al referirnos específicamente a la legislación migratoria, afirmamos que la ley paraguaya de inmigración data de 1996 (es una ley que se ha caracterizado por ser restrictiva al reconocimiento de derechos a los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales), aunque en estos momentos (2019) se encuentra bajo revisión, y se esperan propuestas de reforma legislativas diagramadas con el apoyo de diferentes sectores de la sociedad civil. Cabe destacar que Paraguay no ha sido una excepción a la esencia que ha caracterizado a los procesos migratorios de la región del Mercosur, en el sentido de que las motivaciones estuvieron permeadas por cuestiones de pobreza, marginalidad, desigualdades sociales y conflictos políticos, que llevaron a una porción importante de la sociedad a emigrar (más del 10 % de la población en el caso de Paraguay). Sin embargo, también es necesario mencionar que, ante la configuración contemporánea de la dinámica migratoria regional; de la existencia de los foros de diálogo sobre el tema migratorio (Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones) y del cambio de signo político, el gobierno paraguayo pudo ser permeable a dichos cambios y reaccionó –al menos formalmente- en tres direcciones puntuales: en primer lugar, en el año 2008 ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, la cual reconoce un amplio abanico de derechos a los migrantes. En segundo lugar, en el ámbito regional ratificó los Acuerdos de Residencia del Mercosur y en tercer lugar, aprobó una enmienda constitucional a través de un plebiscito (2011) que habilitó el voto de los paraguayos residentes en el exterior²²⁰.

Esta reforma fue implementada finalmente en 2013 y “paradójicamente, los paraguayos residentes en el exterior ejercieron entonces su derecho a voto como corolario de la polémica destitución de Lugo, sometido a juicio político, tras la masacre de Curuguaty en junio de 2012” (Granero, 2016).

Cabe destacar el desinterés que hubo por parte de la casi totalidad de los partidos políticos y del aparato estatal paraguayo por promover el plebiscito de referencia. Sin embargo quienes se ocuparon de difundir y “hacer propio” el proyecto fueron fundamentalmente: las organizaciones de migrantes (a través de las redes y de los proyectos comunitarios comunicacionales), algunas agencias estatales, organismos de

²²⁰ Tras la enmienda el Art.120 de la Constitución Nacional de Paraguay quedó redactada de la siguiente manera: "Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales."

derechos humanos. En palabras de Halpern (2012): “las organizaciones de migrantes tuvieron que lidiar con un imaginario social que los ha expulsado de su membresía legítima y que posee fuertes canales de legitimación de aquella mirada” (segregacionista).

En referencia al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, cabe destacar que el gobierno de Paraguay ha sido el último en internalizarlo, a pesar de ser el país que más migrantes tiene radicados en la sub región, lo que da cuenta de una desajuste entre el tratamiento de las cuestiones domésticas y regionales en Paraguay. Sin perjuicio de ello, recientemente en el país se han realizado jornadas de regularización²²¹ con el fin de ofrecer los servicios de tramitación y entrega de radicación temporaria a los extranjeros oriundos de países del Mercosur que residen y/o estudian en Paraguay de manera irregular (SICREMI, 2017).

Por otro lado, la Dirección General de Migraciones es el órgano que se encarga de realizar las radicaciones y fue reorganizada en el año 2013. Sus funciones son las siguiente: otorgar residencia permanente o temporaria a los ciudadanos extranjeros, prórrogas de permanencia y cambios de categoría a los extranjeros que se encuentren en las categorías de no residentes o residentes temporarios; vigilar el registro y control de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros; y disponer la ejecución de procesos inherentes a la regularización de la situación migratoria de los migrantes irregulares cuando así corresponda.

d. El caso de Uruguay

Uruguay, al igual que Argentina modificó recientemente varios aspectos de su política migratoria, la cual también era antigua y no reflejaba la realidad tanto del país como de la región.

Los principales cambios acaecidos en la política migratoria del país se produjeron a partir del año 2005, oportunidad en la cual –tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo- presentaron proyectos para modificar los principales aspectos de la normativa migratoria. Se sancionó en consecuencia y como punto de partida, una nueva ley migratoria, la número 18.250 del 2008²²² y se aprobaron los acuerdos sobre residencia

²²¹ La última jornada de regularización se realizó en noviembre de 2014.

²²² Conjuntamente con la ley de migraciones Uruguay sancionó la ley 19.682 (26/10/2018) de Reconocimiento y Protección al apátrida. Otra normativa asociada: ley 19.643 (20/7/2018), Trata de personas. Normas para la prevención y el combate; Ley 19.355 (19/12/2015), artículo 162, para la facilitación de la residencia a extranjeros en situación administrativa irregular y que se encuentran en

para nacionales de los Estados partes del Mercosur y Asociados de 2002 (Ley 17.927 promulgada el 19 de diciembre de 2005).

La ley de migraciones fue desarrollada en línea con los estándares internacionales y los compromisos asumidos por el país en relación directa a la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares y otros instrumentos internacionales²²³ y regionales, y consagra a la migración como un derecho humano²²⁴ así como el reconocimiento de la igualdad en el goce de derechos de los trabajadores migrantes respecto de los nacionales, independientemente de su condición migratoria²²⁵.

vi. Antecedentes y perfil migratorio

En cuanto a los antecedentes migratorios es importante mencionar que en Uruguay los flujos internacionales se han constituido en un aspecto fundamental en la historia poblacional. Desde sus inicios como república (1830) hasta mediados del siglo XX el país se caracterizó por recibir importantes contingentes de inmigrantes provenientes de países europeos, así como también de países limítrofes (Koolhas y Otro, 2013). Uruguay al igual que Argentina, es un país que se ha conformado en gran parte con población migrante, de manera tal que se lo ha definido como un "pueblo trasplantado" ya que no existen comunidades indígenas.

En cuanto a la política migratoria, la misma ha respondido fundamentalmente a coyunturas nacionales e internacionales, no habiendo existido durante mucho tiempo una política estructurada y continua en este sentido.

Para profundizar en los aspectos referidos a las políticas migratorias uruguayas destacamos el trabajo publicado por el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo, en el cual se diferencian cuatro etapas bien definidas

especial situación de vulnerabilidad socioeconómica (Informe Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019, Presidencia de la República).

²²³ Uruguay ha ratificado los siguientes instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

²²⁴ Conjuntamente con la ley de Argentina, Perú y Ecuador la ley de Uruguay reconoce inéditamente el derecho a migrar como un derecho humano lo que implica un cambio de visión en la lógica de las migraciones y los derechos humanos.

²²⁵ Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Informe de Gestión 2010-2014.

con respecto a la cuestión normativa migratoria del país. (i) **La primera etapa** se extiende de 1890 a 1932²²⁶, momento en el cual se fomentaba la agricultura con el fin de poblamiento, por lo cual se buscó que los agricultores que ingresaban introdujeran nuevas técnicas de cultivo y un grupo de legisladores de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes propuso un proyecto para regular la inmigración y la colonización agrícola del país (Facal, 2017). Así fue que se aprobó la primera ley (No. 2.096), la cual fue inspirada en la “Ley Avellaneda” de Argentina pero con algunas características particulares que si bien facilitaba la entrada de extranjeros con ánimo de residir en el país, también establecía algunas restricciones como por ejemplo marginaba a los “enfermos de mal contagioso, mendigos e individuos que por vicio orgánico o defecto físico fueran absolutamente inhábiles para el trabajo”, también quedaba prohibida la inmigración asiática, africana, de gitanos y bohemios, de manera tal que quedó bien claro en aquella legislación que las migraciones europeas eran las más beneficiosas para el país (Acerenza Prunell, 2004 en: Facal, 2017). Cabe mencionar que esta ley no reconocía el fenómeno de la emigración, el retorno ni la figura del refugiado²²⁷. En esta primera etapa se produjo un ingreso muy importante de migrantes al país proveniente de Europa (España, Italia y Francia fundamentalmente) tanto antes como después de la Primera Guerra Mundial y de países limítrofes como de Brasil. Asimismo, por los efectos de la Guerra (crisis económica, persecución política y étnica y por reconfiguraciones de fronteras), llegaron al país contingentes de otras nacionalidades: rusos, polacos, lituanos, húngaros, rumanos, yugoslavos y turcos (Pereira, 1966, en Facal, 2017). En otro orden, ya desde los primeros años del siglo XX se inició un flujo emigratorio de uruguayos hacia el exterior, fundamentalmente hacia Argentina, registrándose para el año 1920 una suma de 120.000 uruguayos residentes fuera de Uruguay (Aguiar, 1982 en Facal, 2017). Esta cifra de alguna manera marcaba el comienzo de un flujo emigratorio que se ha mantenido en el tiempo a lo largo de todo el siglo XX, consolidando la existencia de numerosas comunidades uruguayas residente en el exterior. Esta tendencia se comprueba con datos del censo de Argentina de 1914, en el cual la población uruguaya registrada era equiparable al 7% de la residente en Uruguay. Sin embargo, esa presencia fue

²²⁶ Cabe mencionar que ya en 1860 la proporción de población nacida en el exterior sobre la población total representaba el 33,5 % (OIM, 2011).

²²⁷ Recién en 1922 y gracias al trabajo de la Sociedad de Naciones y del Alto Comisionado para los Refugiados fue que se comenzó a proteger internacionalmente a los refugiados (Facal Santiago, 2017).

disminuyendo a lo largo de las siguientes décadas, hasta que retomó fuerza nuevamente en los años de 1960 (OIM, 2011).

(ii) **La segunda etapa** migratoria se reflejó en la legislación de Uruguay, en el período que se extiende entre 1932 y 1947, fecha en la cual comenzó a regir la ley 8.868 (1932) y la ley 9.604 (1936). Estas leyes fueron restrictivas al ingreso de migrantes y tuvo que ver con la grave “crisis del 29” que sufrió el país y con otra crisis política que derivó en la disolución de las cámaras por el hasta entonces presidente constitucional Duvimioso Terra²²⁸. De esta manera, la política migratoria se fundamentó en decretos. Las restricciones que prohibían o limitaban el ingreso o permitían las expulsiones eran las siguientes: a) estar condenado por delitos del fuero común castigado por leyes de la república y cometidos en el país de origen o en otro cualquiera; b) ser maleante y vago o ebrio consuetudinario, expulsado de cualquier otro país en virtud de leyes de seguridad pública. En definitiva en el presente artículo se tuvieron en cuenta causales de inadmisión de carácter político y delictivo. Y en otro decreto complementario, se prohibió la entrada al país de extranjeros “que carecieran de recursos para subsistir por el término de un año” (y se establecieron los montos necesarios para ello). O sea que a las restricciones económicas se sumaron también las políticas producto de la persecución racista de los nazis en todo el continente durante la Segunda Guerra Mundial. En esos años el número de personas que necesitaban refugio aumentaba y Uruguay comenzó a restringir el otorgamiento de visas a personas que venían de países europeos, al punto que la Cancillería uruguaya suspendió las atribuciones de los funcionarios consulares en Viena, Turín, Nápoles, Roma, Bruselas, Amsterdam, Zurich, entre otros, para evitar que otorguen permisos a los ciudadanos que buscaban refugio. Sin perjuicio de estas limitaciones igualmente se destaca la actuación de sendas organizaciones internacionales y de algunas creadas en Uruguay con el fin de asistir a la mayor cantidad de personas para que ingresaran como refugiados en el país (Facal, 2017).

(iii) **La tercera etapa** (1947-2008), se destaca como un período complejo, producto de la Segunda Guerra Mundial, que dejó devastada a gran parte de la población mundial y profundizó el problema de los refugiados. El gobierno del presidente de turno, Juan José Amézaga (1943-1947), a través de un decreto, decidió facilitar el ingreso de refugiados que tuvieran familiares que estuvieran residiendo en Uruguay, en el cual

²²⁸ Previo a esa época ya se registraba un descenso de la proporción de población nacida en el exterior sobre la población total, la misma llegaba al 17 % en 1908 (OIM, 2017).

manifestaba que: “las personas residentes en el territorio nacional podrán también realizar la correspondiente gestión para obtener el permiso de entrada a favor de sus padres, esposos, hijos y hermanos, radicados en el extranjero que deseen ingresar al país” y les exigían ciertas condiciones económicas a los familiares. Este decreto estuvo vigente hasta el año 2008. Es importante mencionar que estas ideas que influyeron al presidente mencionado estaban también fundamentadas en el accionar de Naciones Unidas en referencia a los refugiados, lo cual derivó en la creación del Estatuto de los Refugiados de 1951 (Facal, 2017), ampliamente ratificado por la Sociedad Internacional.

Sin perjuicio de ello, Uruguay recién ratificó el mencionado Estatuto en el año 1969, aunque ya en el año 1956 reglamentó la estadía de los refugiados (políticos) estableciendo la siguiente definición: “se considerará refugiado político a todo extranjero residente a cualquier título en la República, por motivos derivados de una persecución política presumiblemente cierta (artículo 1). Todo refugiado deberá inscribirse en un registro que al efecto llevará el Ministerio del Interior...” (artículo 2) (Facal, 2017)²²⁹.

Es importante destacar que, como parte de su estrategia migratoria en el año 1967 Uruguay comenzó a desplegar una clara política de migración selectiva, facilitando la radicación de extranjeros considerados mano de obra calificada, de esta manera se fomentaba el desarrollo económico del país. Entre los grupos calificados se destacan: “trabajadores especializados, técnicos y profesionales extranjeros en aquellas ramas y materias en las que no haya oferta en la República” y hace hincapié en las actividades de instalación y explotación de colonias agroindustriales, pesqueras, actividades artesanales y de la pequeña industria de conservación y reparación de maquinaria agrícola, automotriz, electricidad, radio y electrónica, entre otros (Facal, 2017). De esta manera se otorgaban beneficios y facilidades para la radicación a migrantes (selectos) que tuvieran planes de residir en el país y que se ajustaran a las exigencias de la normativa vigente.

Sin embargo, a partir de este momento el país se vio impactado por los graves efectos de varias crisis económicas internacionales: la de 1965, 1973 y 1982, a las cuales se sumaron las crisis políticas e institucionales internas que desembocaron en el golpe de

²²⁹ Cabe mencionar que en 1966, como complemento del tratamiento jurídico a los refugiados, Uruguay aprobó la Convención sobre Asilo Territorial y Diplomático de la OEA. Y recién en el año 2006 a través de la ley 18.076, estableció el derecho al refugio en una legislación interna, definiendo: “que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguardia de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad” y en el siguiente artículo reproduce la definición de refugiado en los mismos términos que la Convención Internacional de 1951.

estado cívico-militar, provocando la mayor emigración de la historia de la república. Lo cual significó asimismo la más grande “fuga de cerebros” registrada hasta entonces. Entre el período intercensal de 1963 a 1975 emigraron del país 201.376 personas de entre 20 y 29 años, caracterizadas por tener un alto nivel de instrucción (Cabella y Pellegrino, 2005 en Facal, 2017), con lo cual por primera vez en Uruguay el saldo migratorio pasó de ser positivo a negativo, característica que será la dominante durante todo el siglo XX y primeros años del siglo XXI.

Los destinos de la emigración del período mencionado fueron los países limítrofes (casi un 60 %), aunque también comenzaban los flujos hacia los Estados Unidos, Canadá y hacia algunos países europeos y otros latinoamericanos, donde predominaron México y Venezuela (OIM, 2011).

Con el advenimiento de la democracia se produjo un retorno masivo de uruguayos al país, lo cual también derivó en la necesidad de implementar políticas migratorias de repatriación. Se calcula que entre 1985 y 1989 retornaron unos 20.000 uruguayos residentes en el exterior (OIM, 2011). Hasta esa fecha, si bien Uruguay había implementado políticas migratorias, habían sido muy escasas las referidas a la emigración y vinculación con la diáspora (Facal, 2017), se podría decir que a partir de esta época Uruguay comienza a reconocerse como un país “expulsor” y por lo tanto con la necesidad de implementar políticas de repatriación y de vinculación con las comunidades en el exterior y la “perspectiva de derechos humanos” se visualiza como eje de la política.

De manera tal que en 1985 se crea la Comisión Nacional de Repatriación (decreto 523), con el objetivo de coordinar esfuerzos de organismos públicos y de organizaciones no gubernamentales a los efectos de facilitar la reinserción de los retornados al país, todo lo cual fue efectivo, pero se tradujo finalmente en intervenciones puntuales. A pesar de estos esfuerzos y de las altas cifras de retornados en esa época, la emigración de nacionales no se detuvo. Muestras de ello lo constituyen las cifras del período intercensal 1985-1996 con un saldo emigratorio negativo²³⁰, que continuó en ascenso con las crisis económicas de 1999 y 2002 (Facal, 2017). Algunos datos sociales reflejan que en el año 2002 la incidencia de la pobreza en centros urbanos alcanzó al 40 % de la población total, con una alta concentración en adultos mayores y niños (OIM, 2017).

²³⁰ En el período mencionado, el número de emigrados fue de 98.730 personas. Y la medición realizada en el siguiente período intercensal (1996-2004) mostró una cifra de 117.000 personas (Facal Santiago, 2017).

En función de esta realidad el gobierno reforzó la implementación, en varios niveles, de políticas de retorno y de vinculación, así como también el voto consular, como estrategia para profundizar la relación con los compatriotas residentes en el exterior. Sobre este tema, cabe mencionar que en el país se han presentado desde 1985 hasta 2007, varios proyectos de ley en el Parlamento sin haber obtenido la mayoría parlamentaria necesaria, motivo por el cual se realizó en 2009 una consulta plebiscitaria, promovida por el Frente Amplio (partido oficialista), para instaurar el voto epistolar de los uruguayos residentes en el exterior. Los votos no alcanzaron el mínimo necesario para su aprobación, por lo cual se mantiene el derecho a voto para el ciudadano que está habilitado y presente en el territorio nacional al momento de las elecciones (OIM, 2011). Sin perjuicio de ello, en el año 2013 se presentó otro proyecto, por parte del oficialismo para aprobar el voto consular y tampoco contó con la mayoría parlamentaria necesaria²³¹.

Cabe destacar que Uruguay y Surinam son los únicos países de América del Sur²³² que aún no ha implementado el voto de sus connacionales desde el extranjero, a pesar de las sucesivas estrategias desarrolladas por el gobierno en los últimos años, de los reclamos de las asociaciones (organizadas) de uruguayos residentes en el exterior (el stock de uruguayos residentes en el exterior se ha estimado recientemente en más de 500.000 personas, lo que representa el 14% de su población total) y de otras instancias que han llamado la atención de organismos internacionales, a saber: el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU) en sus observaciones finales sobre el informe realizado por Uruguay (2014) señala que:

“El Comité nota con interés las iniciativas para hacer efectivo el voto de los trabajadores migratorios uruguayos en el exterior, mismo que está previsto en el artículo 41 de la Convención y en la Constitución nacional. Preocupa al Comité la falta de reglamentación al respecto y que los trabajadores migratorios uruguayos y a sus familiares en el exterior no pueden ejercer este derecho. (...) El Comité recomienda al Estado que: adopte las medidas necesarias, incluyendo las de carácter legislativo, para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los trabajadores migratorios uruguayos en el exterior y fomentar la participación ciudadana y vinculación de sus nacionales en el exterior”.

En el mismo año (2014), el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el uruguayo Alberto Pérez Pérez, elaboró un dictamen que interpretó

²³¹ Se esperaba la aprobación de un nuevo proyecto para las elecciones del 2019, lo cual tampoco ocurrió. Cabe destacar que las asociaciones de uruguayos residentes en el exterior han implementado una política de reclamo permanente al gobierno y al Poder Legislativo para que concrete la medida electoral.

²³² Los países de América Latina que ya lo han incorporado en sus sistemas electorales son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Perú y Venezuela.

favorablemente el derecho (y la obligación) de los uruguayos al voto desde el exterior. Estableciendo como principio fundamental el hecho de que “los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía uruguaya no dependen de la residencia”. La solución que propone es legislativa y para ponerla en marcha sugirió crear un grupo de trabajo con una integración en que estén representados, además de los organismos oficiales, los interesados y las instituciones de defensa y enseñanza de los derechos humanos²³³.

En el mismo sentido, en 2001 se implementó el Programa de “Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados” residentes en el exterior, promovido por la Universidad de la República (UDELAR), el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), coordinados por la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos residentes en el Extranjero y un Comité Asesor y a partir de este momento la Comisión inició un trabajo constante con el objetivo principal de formular propuestas de vinculación, asistencia, apoyo y dinamización de intercambio con la diáspora (Facal, 2017), con resultados limitados en algunos países.

Cabe mencionar que según datos del último censo de población de 2011, el porcentaje de la población migrante sobre la población total fue del 2,4 % y la dinámica demográfica también experimentó algunos cambios durante el período intercensal. El proceso de envejecimiento continuó en estos años: de acuerdo a los datos del censo de 2011 la proporción de personas de 65 años y más era 14,1%: la más alta de los países de América del Sur y el doble que la contada por el censo de 1963 (7,6%). Durante la mayor parte de las décadas de los noventa y primeros años del siglo XXI continuó la salida de la población por emigración internacional, cuyo máximo nivel se alcanzó en los peores años de la crisis económica desatada a fines de los noventa (2002 y 2003). A fines de la primera década del siglo XXI la tendencia a la emigración internacional se moderó, e incluso parece haberse detenido, acompañada por una importante corriente de migración de retorno (Koolhaas y Otro, 2013), la cual inclusive se ha estimado ligeramente superior a la verificada luego de la restauración democrática (Koolhaas, 2016).

Tabla No. 1: Stock de inmigrantes recientes por país de nacimiento en el Censo 2011 y en las Encuestas de Hogares 2011-2015

²³³ Ver informe completo en: http://www.uruguayos.fr/IMG/pdf/11_voto_exterior-dictamen_app.pdf

	2011	2012	2013	2014	2015	2012-2015 (%)
<i>España</i>	995	2.291	2.684	2.437	2.789	29,4 %
<i>EE.UU.</i>	1.270	1.494	792	1.235	876	-8,9%
<i>Argentina</i>	4.144	3.790	3.908	4.726	5.433	7,0%
<i>Brasil</i>	2.196	2.416	1.522	1.775	1.832	-4,4%
<i>Nuevos orígenes latinoamericanos</i>	2.442	2.535	2.501	3.365	3.485	9,3 %
<i>Perú</i>	570	345	473	472	632	2,6%
<i>Cuba</i>	146	244	198	550	465	33,6%
<i>Colombia</i>	369	495	305	153	655	15,8%
<i>México</i>	198	191	641	648	177	-2,8%
<i>Chile</i>	359	495	331	429	275	-6,4%
<i>Venezuela</i>	247	272	149	540	281	3,3%
<i>Paraguay</i>	319	337	235	126	433	7,9%
<i>Rep. Dominicana</i>	19	0	0	154	535	130%
<i>Bolivia</i>	113	71	85	173	0	-
<i>Ecuador</i>	107	85	84	120	32	-26,0%
<i>Resto del Mundo</i>	4.778	1.478	1.457	2.047	2.249	-17,2%
<i>Total</i>	15.825	13.989	12.864	15.585	16.664	1,3%

Fuente: GAINZA, P. (2017), Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final. Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay (pág. 42).

En el período transcurrido entre los censos de 1996 y 2011, la economía uruguaya atravesó ciclos de desempeño de muy distinto signo. El período de recesión y crisis que se extendió entre 1999 y 2004, uno de los más agudos en la historia del país, trajo como consecuencia un sensible deterioro del bienestar económico de la población y un aumento del desempleo. De acuerdo a las cifras oficiales, en 2003, en el peor momento de la crisis, el desempleo subió a 16,9%, la pobreza de ingresos alcanzó al 29,7% de los hogares urbanos y casi al 40% de las personas. A partir del año 2004 se inició un período de recuperación económica y crecimiento sostenido, una fuerte reducción del desempleo y una mejora sustantiva en los niveles de pobreza. En 2011, la tasa de desempleo alcanzó a 6%, la pobreza de ingresos de los hogares y personas se situó en 9,8 % y 14,3 %,

respectivamente, casi un tercio de los valores registrados en 2003 (Calvo, 2013), lo cual favoreció ampliamente el retorno de los emigrados y el ingreso de nuevos flujos migratorios.

(iv) La **última etapa** de la política migratoria uruguaya se inicia con la aprobación de la ley sobre migraciones número 18.250 y fue marcada por un cambio en el perfil migratorio que ya se venía vislumbrando desde hacía algunos años. Como dijimos anteriormente Uruguay comienza a reconocerse como país expulsor de sus propios nacionales, a la vez que comienza a recibir migrantes regionales y retornados que habían emigrado desde la época de la dictadura militar. A estos flujos se sumó el ingreso de un grupo de refugiados internacionales (de Siria), que sin lugar a dudas contribuyeron a modificar la “apariencia” migratoria del país. En este sentido varias fueron las herramientas que acompañaron el cambio de la política nacional, siendo la principal la ley de referencia que entró en vigencia a partir del mes de enero de 2008²³⁴.

La ley en su artículo 1 define que:

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

Asimismo, en artículos sucesivos la ley garantiza a los migrantes el derecho a la igualdad de trato con los nacionales en tanto sujetos de derechos y obligaciones (art. 7); y en este orden hace hincapié en los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación (en pie de igualdad con los nacionales) (art. 8). Y agrega que: “la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud y enseñanza pública. Las autoridades de dichos centros implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país (art. 9 y 11).

Otros derechos garantizados son: el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad (art. 10); a la integración sociocultural y su participación en las decisiones de la vida pública (art. 13) y el respeto de la identidad cultural de los

²³⁴ La ley se terminó de reglamentar el 24 de agosto de 2009.

migrantes (art. 14). Por otro lado, se establece a los migrantes el deber de “respetar y cumplir las obligaciones de la Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados, leyes, decretos y reglamentaciones vigentes (art. 15).

Sin perjuicio de los derechos reconocidos a los migrantes y del derecho inalienable que tiene todo ser humano a escoger el lugar en el cual quiere vivir, la ley impone ciertas limitaciones y reservas, a saber: el artículo 45 de la mencionada ley establece las causales de rechazo para el ingreso al país: A) la falta de documentación requerida para el ingreso; B) haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo que constituyan genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad o cualquier acto violatorio de los derechos humanos establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país; C) haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso al país y la medida no haya sido revocada; D) haber sido objeto de condena por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas en el país o fuera de él; E) haber intentado ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio; F) razones de orden público de índole sanitaria en concordancia con lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional vigente y G) razones de orden público o de seguridad del Estado determinadas por el Poder Ejecutivo (Facal, 2017; Ley 18.250).

En otro orden mencionamos los siguientes aspectos significativos de la Ley 18.250: i) la designación de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (del Ministerio de Relaciones Exteriores) como la oficina encargada de coordinar a nivel nacional la política de vinculación y retorno de los uruguayos en el exterior (Artículo 73), ii) articulación de las facilidades para el retorno de los compatriotas (Artículo 76), iii) creación de los Consejos Consultivos en el exterior (Artículo 74), iv) creación de un órgano coordinador y asesor del Poder Ejecutivo en materia migratoria como lo es la Junta Nacional de Migración (Artículo 24), y v) creación de un espacio de coordinación y vínculo con la Sociedad Civil como lo es el Consejo Consultivo Asesor de la Migración (CCAM) (Artículo 26). Por otro lado, se reestructuró internamente la Cancillería y en concordancia con la normativa aprobada, se dispuso que la Dirección de Asuntos Consulares eleve su categoría a Dirección General, creando la Dirección de Vinculación, que tiene el cometido del relacionamiento con los compatriotas en el exterior²³⁵. Otro

²³⁵ Uruguay se propuso –en los últimos años– profundizar la vinculación con ciudadanos uruguayos en el exterior con el objetivo de impulsar, entre otros, la aprobación del voto consular.

aspecto significativo fue la creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida dentro de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación cuyo cometido es la orientación y asesoramiento de aquellas personas que desean regresar y/o regresan a Uruguay²³⁶. De manera tal que a través de la nueva ley se promueve una clara herramienta de política migratoria de “recuperación del migrante” (Mármora, 1997), como nunca antes había desarrollado Uruguay, la cual ha sido acompañado por una política de proclamación de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares.

Asimismo es importante destacar la nueva potestad que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, sobre la tramitación y otorgamiento de residencias permanentes a nacionales del Mercosur, países partes y asociados y familiares de uruguayos extranjeros, aprobada por la ley 19.254 (potestad que antes estaba en manos de la Dirección Nacional de Migraciones). La ley mencionada modificó los artículos 27 y 33 de la ley 18.250²³⁷, quedando la nueva redacción así:

“El Ministerio del Interior tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: otorgar y cancelar a las personas extranjeras la residencia definitiva en los casos señalados en esta ley, salvo en los de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, los que serán cometidos del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

De manera tal que se produjo un desdoblamiento en las funciones del Estado para el otorgamiento de las residencias, quedando en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores las permanentes del Mercosur y Mercosur ampliado (las cuales no tienen costo para los solicitantes) y el resto (inclusive las temporarias del Mercosur) serán tramitadas desde la Dirección Nacional de Migraciones. Esta división de funciones puede presentar el riesgo de la diversificación de la información en caso de que no haya comunicación permanente entre los dos organismos intervinientes²³⁸.

Sin perjuicio de ello, se podría afirmar que este cambio tiene una doble implicancia: por un lado, es una estrategia de profundización del proceso de integración regional y de la vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero y por otro, una

²³⁶ Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación - Gestión 2010-2014.

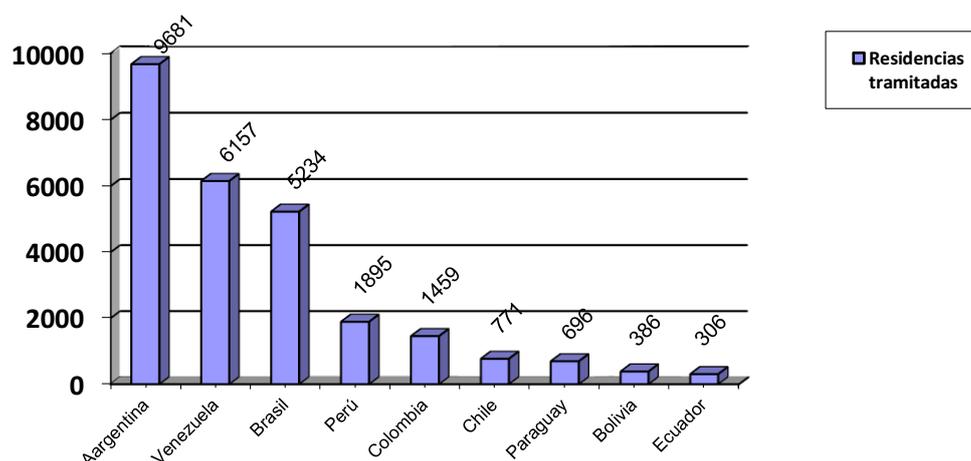
²³⁷ Artículo 33: “El Ministerio del Interior tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: habilitar los lugares por los cuales las personas deben ingresar o egresar del país. B) Otorgar y cancelar, a las personas extranjeras, la residencia definitiva, en los casos señalados en la presente ley. C) Expulsar a las personas extranjeras según las causales previstas en la presente ley”.

²³⁸ Esta preocupación fue esbozada en una entrevista realizada a la funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones, Sra. Soledad Sánchez con fecha 19/7/2017.

política clara de fomento (y facilitación) de la libre circulación intra Mercosur y una profundización del modelo social de integración regional ya que pone en manos de la Cancillería la instrumentación de las residencias del Mercosur. En entrevista realizada al responsable de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación de Uruguay, Embajador Jorge Enrique Mouiño²³⁹, nos informó que, en primer lugar, la decisión tomada por el gobierno uruguayo respondió a cuestiones organizativas (governabilidad migratoria) y también a que hubo un cambio significativo en la tendencia migratoria de Uruguay, revirtiéndose por primera vez en décadas el saldo negativo migratorio del país. En los últimos años Uruguay recibió una importante corriente inmigratoria desde sus socios del Mercosur, registrándose desde octubre de 2014 (fecha en la cual se aprobó la ley 19.254) hasta diciembre de 2017 inclusive, un total de 27.146 residencias permanentes concedidas a nacionales del Mercosur y familiares de uruguayos extranjeros. En el año 2014 (periodo octubre - diciembre) fueron 730 residencias, 8.560 en el 2015, 8.650 en el 2016 y 9.206 en el 2017²⁴⁰.

En este mismo período el país de nacionalidad con mayor número de solicitudes de residencia correspondiente a nacionales del Mercosur fue Argentina, el cual alcanzó a 9.681 personas, seguido de Venezuela con 6.157 y Brasil con 5.234 (ver gráfico No. 1).

Gráfico No. 2: Residencias permanentes tramitadas por país de nacionalidad (2014-2017)



Fuente: elaboración propia en base al Informe anual 2017. Residencias permanentes Mercosur y familiares de uruguayos extranjeros ley No. 19.254. Ministerio de Relaciones Exteriores.

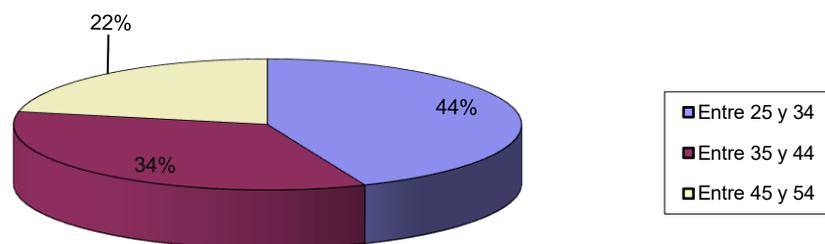
²³⁹ Entrevista realizada el 20 de junio de 2017.

²⁴⁰ Fuente: Informe sobre residencias permanentes ley 19.254, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay, marzo de 2018.

En referencia a la edad de los solicitantes de residencias, la mayor cantidad se ubican en la franja etaria de entre 25 y 34 (28 %) y entre 35 y 44 años de edad (22 %), 45 a 54 años (14 %). A grandes rasgos se observa que la mayoría de los migrantes se encuentran comprendidos en la población económicamente activa (PEA) y se modificó la tendencia ya que se registra un aumento de familias (con hijos menores) que eligen Uruguay para residir²⁴¹.

²⁴¹ Fuente: Informe sobre residencias permanentes ley 19.254, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay (enero, 2017).

Gráfico No. 3: edad de los solicitantes de residencias permanentes.



En cuanto al sexo de los solicitantes, se ha observado una constante paridad, existiendo un leve incremento por las solicitudes de las personas de sexo masculino (51 %). En este sentido, es importante destacar que en Uruguay se manifiesta la tendencia global sobre la “feminización” de las migraciones, con la aclaración de que en relación a las cuestiones de empleo las mujeres migrantes tienen más riesgo que sus pares varones de estar sobre calificadas para las tareas que desempeñan y resisten las tasas más altas de desempleo. Según un informe del Ministerio de Desarrollo Social (2017) “un 54 % de la inmigración reciente llegada entre 2009 y 2014 son mujeres. La tasa de desempleo de las mujeres que inmigran a Uruguay en este período es muy superior al de las uruguayas²⁴² (18 %) y seis veces mayor al de los varones inmigrantes” (Prieto y Koolhaas, 2014, citados en Gainza, 2017) y en muchos casos son demandadas para realizar los trabajos que las mujeres locales no realizan (especialmente en lo que refiere a trabajos domésticos o cuidados de niños y personas mayores). Asimismo, existen demandas de empleo que los nativos no pueden o no quieren satisfacer (precarios, mal remunerados, peligrosos, etc.), en especial donde los trabajadores han experimentado recientemente un fracaso de ascenso social. Por el contrario, los trabajadores extranjeros tienen mayor posibilidad para adaptarse a las características de la demanda, forzados por su situación (García Martínez, 2006).

Es de destacar que durante el año 2016 la Dirección General para Asuntos Consulares elaboró y posteriormente elevó al Poder Ejecutivo el “Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay”, el cual fue homologado por el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, mediante resolución N° 576 de 29 de

²⁴² La tasa de desempleo que afecta a las mujeres uruguayas en el período señalado es del 9 %.

agosto de 2016²⁴³. En el mismo se presentaron los objetivos, principios y lineamientos estratégicos generales de la política migratoria del Estado uruguayo para el corto, mediano y largo plazo, así como los logros más importantes en la materia²⁴⁴.

La existencia de este documento sobre política migratoria implica afirmar que desde el gobierno se está abordando la temática migratoria desde un lugar de reconocimiento de la existencia de cambios reales. Sin perjuicio de lo cual, en entrevista realizada a Valeria España (investigadora de FLACSO de Uruguay), nos manifestó que si bien la nueva ley migratoria y las herramientas de política recientemente elaboradas, habían significado un avance importante para el país y para la narrativa migratoria, todavía se presentan algunas contradicciones en la nueva ley y en su reglamentación. Si bien Uruguay ha llamado la atención de la Sociedad Internacional en los últimos diez años por su talante igualitario en reconocimiento de derechos, todavía en algunos aspectos hay desconcierto sobre los desafíos que plantea la migración en el país. “Pues sin dudas Uruguay en este momento reconoce una población migrante como prioritaria y es la proveniente del Mercosur ampliado y los familiares de uruguayos que nacieron en el extranjero”. Esta situación puso de manifiesto la importancia del vínculo con la nacionalidad (García, 2016), la cual se destaca como un derecho pero a la vez como una limitante para el migrante que no tiene una nacionalidad de un país del Mercosur ampliado.

Según la entrevistada, la estrategia realizada por Uruguay condice claramente con una política regional a la cual el gobierno adhiere desde hace varios años, pero que a la hora de definirla presenta una restricción fundada en la “vinculación” (tanto en la nacionalidad Mercosur como en el vínculo familiar). Esta idea estaría sostenida también en el hecho de que la “conducción” de la política migratoria ha quedado en manos de la Cancillería uruguaya, “la cual está por el momento impregnada con una idea que entrecruza el tema migratorio con la regionalización”. La académica pondera que desde la Cancillería se haya redactado un documento marco sobre política migratoria, (Plan Nacional Migratorio), sin embargo afirma que el mismo aún se encuentra en una etapa propositiva, de escasa ejecución y con una limitada articulación con otras áreas –tanto del gobierno como de la sociedad civil- involucradas en la cuestión migratoria. Asimismo,

²⁴³ Fuente: Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay.

²⁴⁴ Cabe destacar que este documento fue incorporado en el Informe Voluntario presentado por Uruguay en 2018 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU).

menciona que los sectores académicos en general suelen quedar “por fuera” de las discusiones en los cambios de políticas migratorias, aún cuando el impulso provenga de un proceso legislativo como ocurrió en Uruguay²⁴⁵.

Como vimos anteriormente, el Mercosur no ha sido claro aún con la política que quiere desarrollar con respecto a los migrantes extra-Mercosur. Con lo cual el tema ha quedado relegado a las decisiones estatales. Esta deficiencia ha impactado tanto en las políticas de Uruguay en materia migratoria como en las del resto de los países del bloque, generando una fuente de contradicciones discursivas en los ámbitos de gobierno.

Por otra parte, luego de la aprobación del artículo 162 incluido en la Ley N° 19.355 de 2015 (Presupuesto Nacional Ejercicio 2015-2019), se trabajó intensamente en su reglamentación, lo que permitió comenzar a regularizar la situación de ciudadanos extranjeros residentes en el país que se encontraban en especial situación de vulnerabilidad.

La nueva política migratoria se caracteriza por: promover la retención de población y el retorno de los emigrados; incentivar la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior y promover la inmigración de no uruguayos (Taks, 2006 citado en Facal, 2017). De manera tal que a partir de 2005 se creó la Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, se crearon los Consejos Consultivos en cada país donde hay una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior. Asimismo, se crea un registro voluntario de emigrantes y se tomaron una serie de medidas que facilitaron la puesta en marcha de la nueva política: realización del denominado “Operativo Celeste” (emisión de cédulas de identidad en los diferentes consulados uruguayos en el exterior); implementación de mecanismos para el abaratamiento de envío de remesas; pago de pensiones y jubilaciones en el extranjero; lanzamiento de programa televisivo sobre la emigración uruguaya; cooperativas de viviendas para los retornados; programas para uruguayos altamente calificados; emisión y envío de partidas gratuitas; promoción de asociaciones de uruguayos residentes en el exterior (cabe mencionar que actualmente funcionan 100 asociaciones de este tipo en todo el mundo, mitad de las cuales se encuentra en España); y de iniciativas que buscan dar apoyo a migrantes, como la Red de Apoyo al Migrante que nuclea varias ONG’s (Facal, 2017). Uruguay ha puesto en práctica una política muy

²⁴⁵ Entrevista realizada a Valeria España en Montevideo el 19/7/17.

eficaz basada en el eje de la “vinculación” y para ello ha utilizado las redes sociales como una herramienta de primera mano lo cual ha generado asimismo el desarrollo de una red internacional de asociaciones civiles.

En definitiva, en la época contemporánea se produjo en Uruguay un cambio sustancial en las condiciones de recepción y las características de los flujos respecto a la inmigración recibida hasta mediados del siglo XX. De ninguna manera se las puede considerar como migraciones masivas (a pesar de que como vimos en páginas anteriores hubo un incremento de los flujos intra Mercosur) y se registra mucha heterogeneidad con respecto a los orígenes (fundamentalmente de Latinoamérica, aunque también se registra un número creciente de migrantes chinos). También hubo variaciones en las posibilidades de integración/inserción que el país ofrece a las nuevas corrientes migratorias, a través del marco normativo y de los programas que se están implementando (Gainza, 2017).

En resumen, las principales características de la política migratoria son las siguientes²⁴⁶:

- Se fundamenta en una visión positiva de las migraciones internacionales para el bienestar y el desarrollo humano, a la vez que destaca el aporte de las personas migrantes en términos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, tanto para las sociedades de origen como de destino.
- Uruguay ha adherido al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU), y en este sentido busca ajustar los mecanismos e instrumentos para promover una migración y movilidad segura, ordenada y regular.
- Los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Estados Parte han facilitado la movilidad de los ciudadanos de la región, y un marco de igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas entre nacionales y no nacionales (de la sub región). De manera tal que hubo una articulación entre la política exterior y los procesos de integración regional (vinculación de cuestiones domésticas e internacionales), dando cumplimiento a una “perspectiva y vocación

²⁴⁶ Ver Informe Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Uruguay 2019.

integracionista del país, en la consideración de que la movilidad humana constituye un elemento central de los procesos de integración regional”²⁴⁷.

- Se basa en el reconocimiento y pleno respeto de los derechos de todas las personas migrantes; igualdad de trato y de goce de derechos entre nacionales y extranjeros; no discriminación; integración sociocultural; respeto a la diversidad e identidad cultural; igualdad de género; protección integral a los grupos de migrantes en situación más vulnerable (víctimas de trata y tráfico ilegal, niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados, mujeres víctimas de violencia de género y personas privadas de libertad, entre otros). En este sentido ha comenzado a desarrollar iniciativas tendientes a garantizar la inclusión y el acceso de las personas migrantes en los servicios públicos bajo los principios de igualdad y no discriminación²⁴⁸. Estas acciones requieren de mucho financiamiento y sin duda de concientización social sobre la necesidad de la/las medida (que pueden estar bajo la forma de talleres de sensibilización, campañas de información, mejora de estadísticas e información de los migrantes, entre otros).

e. El caso de la República Bolivariana de Venezuela

La crisis política, económica y social por la que está atravesando Venezuela desde hace ya varios años²⁴⁹ ha hecho crecer de manera exponencial la migración de ese país hacia países vecinos, e incluso hacia Estados Unidos, México y Argentina.

vii. Antecedentes y perfil migratorio

Esta situación social, provocó un gran número de migrantes que se han visto forzados a dejar su país, entre otros motivos, por el desabastecimiento general que sufren, los altos niveles de pobreza e indigencia y la crisis política y social. En ese contexto según la OIM el número de migrantes venezolanos, alcanza el millón y medio de personas,

²⁴⁷ Informe anual 2017, residencias permanentes Mercosur y familiares de uruguayos extranjeros, ley N° 19.254, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores, marzo 2018. Recibido por mail del Embajador Mouño (17/7/2018).

²⁴⁸ Asimismo, se generaron y fortalecieron espacios intraministeriales con competencia en asuntos migratorios como por ejemplo: el Departamento Migrantes en el Ministerio de Desarrollo Social y la Unidad de Migración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También se creó Comisión de Migraciones en el ámbito educativo (intersectorial). Por otro lado, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDH) fortaleció el equipo técnico dedicado a la migración (Informe Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Uruguay 2019).

²⁴⁹ Podríamos fijar como fecha clave para ubicar el inicio de la crisis en Venezuela el año 2013, año del fallecimiento del presidente Hugo Chaves Frías.

concentrándose en Latinoamérica que pasó de 89.000 a 900.000 personas entre el 2015 y el 2017, experimentado el país cambios en su proceso de movilidad. La República Bolivariana de Venezuela tradicionalmente ha sido un país de destino de miles de migrantes provenientes de Europa y América del Sur. Sin embargo, recientes factores económicos y políticos han invertido estos patrones:

“Se estima que el número de venezolanos en el extranjero aumentó de 700.000 a más de 1.600.000 entre el 2015 y 2017. Esta migración a gran escala en América del Sur se observa en el aumento significativo de nacionales venezolanos en el sub continente – aproximadamente un 900% entre el 2015 y 2017 (89.000 nacionales venezolanos en 2015 y casi 900.000 en 2017). En América Central y el Caribe, el número de venezolanos se duplicó en alrededor de 50.000 en 2015 a casi 100.000. La diversificación de destinos combinada con un aumento en las cifras, da cuenta de una situación de movilidad actual que es fluida y en ocasiones impredecible. Las rutas aéreas fueron las preferidas por los venezolanos inicialmente para migrar hacia países como Estados Unidos, España, Argentina, Chile y Panamá; sin embargo, las rutas terrestres y marítimas se han vuelto más significativas debido al alto costo de las tarifas aéreas y la disponibilidad limitada de vuelos que salen de Venezuela (...) Colombia es el principal destino de los venezolanos en América del Sur. Vale la pena señalar que un gran porcentaje de nacionales venezolanos ingresa a Colombia en tránsito. Esta dinámica no sólo se ha mantenido estable, sino que también ha aumentado en los últimos meses, con los siguientes destinos claves: Ecuador, Perú, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, España, Argentina, Brasil y Costa Rica (OIM, 2018c)²⁵⁰.

Por su parte la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en un comunicado conjunto aseguró que hubo un aumento importante en el número de solicitudes de asilo por parte de venezolanos. Mientras que en el 2016 se registraron 27.000 solicitudes de asilo, en el 2017 superó los 50.000, siendo los principales países de destino: Estados Unidos (18.300), Brasil (12.960), Perú (4.453), España (4.300), y México (1.044). En tanto, Aruba, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Curaçao, Ecuador y Trinidad y Tobago también han recibido en 2017 solicitudes de asilo de venezolanos²⁵¹. La misma fuente en el informe sobre “Tendencias globales 2016”, agregó que las regiones en desarrollo siguen asumiendo una responsabilidad desproporcionalmente elevada en la acogida de los refugiados. En este sentido, nueve de

²⁵⁰ La Agencia del ACNUR ha informado oficialmente que a principios de noviembre de 2019, había aproximadamente 4.5 millones de refugiados y migrantes de Venezuela en todo el mundo. Casi el 80 por ciento se encontraba en países de América Latina y el Caribe, sin perspectivas de retorno a corto o mediano plazo. Si las tendencias actuales continúan, 6.5 millones de venezolanos podrían estar fuera del país para fines de 2020. Fuente: ACNUR, disponible en: <https://www.unhcr.org/en-us/venezuela-emergency.html>. Fecha de consulta: 15/11/2019.

²⁵¹ Fuente ACNUR (2017), disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5a9fca0915/el-aumento-de-las-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-lleva-a-acnur-a-reforzar-su-respuesta.html> (fecha de consulta: 21.08.18).

los primeros 10 países de acogida de refugiados se encuentran en esa categoría de países. A pesar de estas cifras, el ACNUR destaca que las medidas que han tomado los Estados latinoamericanos aún resultan insuficientes para responder a la crisis de las personas refugiadas que estamos viviendo (ACNUR, 2016). El ACNUR se refiere a la situación de los ciudadanos venezolanos que han solicitado su estatus de refugiado en varios países de la región y que, en general, no han sido admitidos bajo esta categoría, sino como migrantes temporarios, solicitantes de asilo o ingresantes con visa humanitaria, entre otros.

Es importante destacar que Venezuela es un país con tradición inmigratoria, pues fue receptor de migrantes transoceánicos europeos –durante el siglo XX-. En este sentido mencionamos las cifras relevadas por investigadores locales que daban cuenta de que entre 1952 y 1958 habían ingresado al país unos 400.000 inmigrantes, cifra significativa para un total poblacional en Venezuela de 5.003.438 habitantes (1950) en su mayoría procedentes de España²⁵², Italia y Portugal (Hurtado, 2001, citado en González Fernández, 2016).

Con posterioridad a la recepción de los flujos transoceánicos, Venezuela comenzó a recibir ciudadanos colombianos, con flujos constantes que se explican a partir de varios factores; de la “guerrilla” interna que sufrió Colombia desde la década del cincuenta; del auge económico de Venezuela durante el denominado “boom del petróleo” (1972) y por la cercanía geográfica y la permeabilidad de la frontera (Carreño Malaver, 2014). En función de estos factores, Venezuela se convirtió en el primer receptor de nacionales colombianos.

Cabe destacar que Colombia y Venezuela comparten 2.219 kilómetros de frontera y abarca varias localidades de un lado y del otro (los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía del lado colombiano y los estados de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas de Venezuela), con un intercambio fronterizo muy activo y “diverso” por su estratégica ubicación y permanente movimiento

²⁵² En los primeros años de la década del 30, y a consecuencia de la crisis de 1929, hubo una drástica caída en las cifras emigratorias de europeos hacia América. Sin embargo, ésta fue una época que se caracterizó por la emigración política de españoles debido a la Guerra Civil, con destinos como México, Uruguay, Brasil, Argentina, Chile y Venezuela. A partir de 1946 se recupera la tendencia emigratoria que había cesado tras la “crisis del 29”. Se considera que a partir de 1953, Venezuela fue el país que mantuvo la supremacía en cuanto a recepción de emigrantes gallegos por ejemplo hasta la finalización del ciclo americano en la década de los años setenta (Palmás, 1976 y Sixirei Paredes, 1988, citados en González Fernández, 2016).

de personas, el cual no está exento de conflictos (tráfico de armas hacia la guerrilla colombiana, el uso de suelo venezolano por parte de los grupos armados colombianos para refugiarse, entre otros) (Carreño Malaver, 2014). En palabras del mencionado autor:

“En la frontera el paso de colombianos y venezolanos de un lado al otro es parte de la vida y la economía de la zona. Muchos viven en un lado, pero trabajan y estudian en el otro; tienen familiares en ambos lados de la frontera y algunas etnias indígenas gozan de las dos nacionalidades (...) la afluencia de personas entre los dos países por vía terrestre dificulta conocer quienes lo hacen por hechos económicos y quienes por motivos de seguridad. Por otro lado, el surgimiento de bandas criminales, descendientes de la desmovilización se ha convertido en los últimos años en motivo de desplazamiento y refugio²⁵³.” (Carreño Malaver, 2014).

Según los censos poblacionales de Venezuela, la cifra de colombianos que residían en el país pasó de alrededor de 46.000 en 1951 a 102.000 en 1971, incrementándose tras el auge de la explotación petrolera entre 1972 y 1974, que implicó un aumento en las inversiones, el crecimiento industrial, la infraestructura y por lo tanto se dio comienzo a una política de promoción a la inmigración, que tuvo como resultado la entrada de un número importante de migrantes de todos los países de Suramérica, donde el grupo de colombianos era el más numeroso. Se calcula que entre 1976 y 1980 Venezuela habría incorporado entre 900.000 y 1.000.000 de nuevos trabajadores. En 1980, los colombianos en Venezuela constituían el 77% del total de migrantes y en 1990 representaban el 76% (Álvarez, 2004 citado en Carreño Malaver, 2014).

La permeabilidad de las fronteras que mencionamos anteriormente y el flujo permanente entre ambos países ha generado la existencia de relaciones de un lado y del otro de la frontera que podríamos describir como de cotidianeidad e interacción de familias, culturas, tradiciones e historias, que en realidad lograron invisibilizar las fronteras más que marcarlas. En este contexto y ante la crisis económica, social y política actual de Venezuela, la consecuencia inmediata fue la emigración de venezolanos hacia Colombia a través de los mismos canales que vincularon a ambos países históricamente.

De manera tal que este país se ha transformado en el principal receptor del “éxodo venezolano”. Migración Colombia, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (ente que controla la entrada de extranjeros al país), creó la Tarjeta de

²⁵³ Las denuncias de situaciones conflictivas de un lado y de otro de la frontera –entre otros- se convirtieron durante mucho tiempo en motivos de tensiones diplomáticas entre ambos países, “al punto de que en el año 2010, el presidente Álvaro Uribe denunció ante la OEA que Venezuela cobijaba a más de 1.500 guerrilleros colombianos con connivencia de los funcionarios chavistas. Inmediatamente después de estas denuncias, el presidente Hugo Chávez decidió romper las relaciones diplomáticas con el Estado colombiano” (Carreño Malaver, 2014). Esta situación no significó el cese del flujo bilateral de personas entre ambos países.

Movilidad Fronteriza (TMF), que les permite pasar a territorio colombiano sin necesidad del pasaporte. Según Migración Colombia durante el año 2017 se aprobaron un total de 1.316.249 TMF. Se estima asimismo que un alto porcentaje de esa migración es pendular y se mueve de un lugar a otro de la frontera, e incluso ingresan a Colombia como puente hacia terceros destinos. Esta dinámica no sólo se ha mantenido, sino que se ha acrecentado en los últimos meses de 2018, siendo los principales destinos Ecuador, Perú, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, España, Argentina, Brasil y Costa Rica. América del Sur representó en 2017 el 50,1% de las cédulas de extranjería expedidas. Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil, países fronterizos, concentran el 87%. También Venezuela representa el 89,9 % de los Permisos Temporales de Permanencia solicitados en 2017 (casi 24.000) (Migración Colombia, 2017).

Pero la emigración también se produjo hacia sus (ex) socios del Mercosur (y Mercosur ampliado). Varios analistas coinciden en que la gravedad de la situación política, económica y social se vio agravada a partir de la muerte del ex presidente Hugo Chávez (en marzo de 2013), provocando la masiva emigración de venezolanos.

Al tratarse de flujos bastante recientes es difícil contar con datos y cifras unificados, de manera tal que se ha tenido que recurrir a cifras de los diferentes Estados receptores de migrantes, así como también a relatos y entrevistas de los protagonistas y funcionarios para poder construir una mejor “imagen sobre el proceso migratorio de los venezolanos”. En este sentido, según la entrevista realizada a Federico Agusti, funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de **Argentina**, los flujos migratorios de venezolanos ha venido creciendo desde el año 2012 (coincidente con el ingreso de Venezuela al Mercosur), registrándose hasta el año 2017, 31.200 residencias otorgadas y se espera que la cifra continúe en ascenso y quizá se duplique en el año 2018 y 2019²⁵⁴. Este dato se complementa con lo informado por la OIM (2018c) quien ha relevado que en los primeros cinco meses del año 2018 (enero a mayo) se otorgaron 19.821 residencias a venezolanos.

Cabe destacar como dato relevante que tanto Argentina como **Uruguay**²⁵⁵ otorgan residencias permanentes a los ciudadanos venezolanos aplicando el Acuerdo de

²⁵⁴ Entrevista personal realizada a Federico Agusti, 14/7/2017 y por mail el 30/10/2018.

²⁵⁵ Según el Informe anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay de 2017, el país otorgó desde octubre de 2014 hasta diciembre de 2017, 6.157 residencias a venezolanos. Y según la OIM sólo en 2018 Uruguay otorgó 3.271 residencias tanto permanentes como temporarias (OIM, Tendencia Migratoria en América del Sur, 2018).

Residencia de Nacionales del Mercosur²⁵⁶, lo cual implica –como vimos anteriormente– que se aplica el criterio de la nacionalidad y se considera al migrante como un objetivo de protección.

En el caso de **Brasil**, la entrada de ciudadanos venezolanos en general se realiza a través del Estado de Roraima, frontera terrestre con Venezuela. De hecho, gran parte de las solicitudes de residencias y asilo se pidieron en el Estado de Roraima. Según un reciente informe del Consejo Nacional de Inmigración de Brasil, la mayoría de los venezolanos no aborígenes entran al territorio de Pacaraima por vía terrestre. Este flujo proviene mayoritariamente de la región oriental de Venezuela (Estado Bolívar - 26,3%, Caracas - 15,4%, Monagas - 16,3%, Anzoátegui - 13,1% y Carabobo - 7,4%). Es una población mayoritariamente joven (el 72% tiene entre 20 y 39 años), y preponderantemente masculina (63%). Asimismo, presentan un nivel educativo alto (el 78% tiene estudios de nivel medio completo y de estos un 32% con estudios superiores completos y posgrados). También se observa la significativa presencia de indígenas Warao en el flujo migratorio, que se intensificó en 2017 y alcanza los estados de Roraima (RR), Amazonas (AM) y Pará (PA). El 2 de marzo de 2017, el Consejo Nacional de Inmigración aprobó la Resolución Normativa CNIg No. 126 que concede residencia temporaria por 2 años a extranjeros de países fronterizos para los cuales aún no está en vigor el Acuerdo de Residencia Mercosur. Por ello, los nacionales de Venezuela pueden aplicar a este permiso. Así, entre marzo y diciembre de 2017 se otorgaron 8.470 permisos de residencia mediante la Resolución Normativa No. 126. Del total de solicitantes de residencia temporaria, 4.220 se iniciaron en el Estado de Roraima (OIM, 2018c).

Brasil es el país de Sudamérica con el mayor número de solicitantes de asilo de venezolanos. Según la Policía Federal, durante el año 2017 se iniciaron 17.865 solicitudes, número muy superior en relación con el año 2016 (3.354) y 2015 (821).

Por su parte, **Perú** sancionó el Decreto Supremo N° 002-2017, N° 023-2017 y N° 001-2018, en enero de 2017, como una normativa específica para el otorgamiento del “Permiso Temporal de Permanencia”, para las personas de nacionalidad venezolana que habían ingresado al país antes de febrero del 2017 y el mismo se amplió hasta el 31 de

²⁵⁶ Aún cuando Venezuela nunca aprobó el mencionado acuerdo del Mercosur.

diciembre de 2018. Desde su implementación se han otorgado más de 25 mil PTP²⁵⁷ (OIM, 2018c).

En **Chile**, 108.206 venezolanos, quienes habían entrado al país con visa de turista, aplicaron a permisos de residencia en los años 2016/2017. Se corresponde con el colectivo que más ha realizado este tipo de solicitudes en dicho período. Las solicitudes se realizaron principalmente en la Región Metropolitana (75%), seguidas por la Región de Valparaíso (7,4%) y la Región del Maule (3,7%). El perfil de los solicitantes de visas temporales es joven (casi el 80% tiene entre 15 y 44 años). En los últimos dos años, más hombres que mujeres solicitaron visas. En los últimos 3 años, se emitieron aproximadamente 125.000 permisos de residencia. Hubo un aumento en las visas temporales de un 273% de 2015 a 2016, y de un 316% de 2016 a 2017 (OIM, 2018c). Cabe destacar que en los últimos meses del año 2018 y el 2019 Chile viene restringiendo el otorgamiento de permisos de residencia en general.

3. Resumen del capítulo V. Impacto de los viejos y nuevos flujos en la composición migratoria regional.

Entre las principales reflexiones que se han podido realizar en el presente capítulo destacamos tres cuestiones puntuales: (i) en primer lugar reconocemos en los cinco países estudiados antecedentes migratorios similares, en tanto todos –en mayor o menor medida– fueron receptores de población europea desde fines del siglo XIX y principios del XX. Asimismo, recibieron migración de países vecinos en períodos históricos más recientes (a partir de 1950). Identificamos también algunas semejanzas en la constitución de “corredores migratorios” en función de las cercanías geográficas; tal ha sido el caso de los “flujos cruzados” de venezolanos y colombianos, o de los flujos de uruguayos, bolivianos y paraguayos hacia Argentina o de paraguayos hacia Brasil y viceversa, entre otros. Otra cuestión a destacar es que todos los países han sido tanto receptores como expulsores y se caracterizan en la actualidad por recibir fundamentalmente flujos intrarregionales. Esta característica ha impactado directamente en la composición

²⁵⁷ La CIDH considera que el PTP representa un ejemplo para la región de como los Estados pueden proteger a migrantes en situación de vulnerabilidad a través de la regularización migratoria. La regularización de manera pronta y generalizada representa la base para una garantía del goce efectivo del derecho a migrar y el principio de igualdad y no discriminación de las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana. Estas medidas también destacan el carácter humanitario de Perú y su memoria y gratitud por las medidas que Venezuela y otros países adoptaron a favor de los peruanos que emigraron décadas atrás.

migratoria regional actual (impulso intrínseco), generando una interculturalidad construida en parte con población originaria y con los viejos y los nuevos flujos migratorios.

(ii) La segunda cuestión a considerar es que todos los países han generado –con algunos matices- políticas migratorias tanto coyunturales como programáticas tendientes a ordenar los flujos históricos y recientes (governabilidad migratoria).

Es necesario pensar los cambios migratorios de la región en función de varias cuestiones; por un lado, conocemos los datos estadísticos que dan cuenta de que la región ha registrado entre el período 2010-2013 el mayor aumento en la migración intrarregional de toda América Latina²⁵⁸, como resultado de la creciente integración económica de la región (ejemplo: Mercosur) y de la crisis económica registrada en los dos grandes destinos extrarregionales de la emigración latinoamericana: Estados Unidos y España (Gainza, 2017), a lo cual le debemos sumar el endurecimiento y la restricción de la política migratoria de estos dos destinos. Por otro lado, reforzamos esta idea con la existencia de foros de discusión regional sobre el tema migratorio (ejemplo: Foro Especializado Mercosur y Conferencia Sudamericana sobre Migraciones), que han proyectado en una escala regional la problemática, entrecruzado experiencias, propuesto mecanismos conjuntos, lo cual se sostuvo en varios países con cambios normativos que ya analizamos. En otro orden, es necesario tener presente en el debate las variaciones que se han registrado en las últimas décadas en los patrones del trabajo internacional, dando como resultado la creciente demanda de trabajadoras en el servicio doméstico (y en las cadenas de cuidado), fundamentalmente en países con cierto grado de envejecimiento de la población (ejemplo Uruguay) y altos niveles de participación laboral femenina (Gainza, 2017) (ejemplo Chile). Sin querer identificar al/la migrante con una visión utilitarista (García, 2016), han sido varios los países que destacaron la importancia de estas actividades de las migrantes en los circuitos del empleo moderno y del proceso de feminización de la migraciones, impactando en la generación de políticas de promoción en algunos casos concretos. También debemos destacar las políticas de “recuperación” de los migrantes (regreso/repatriación o vinculación), como parte de una posible reconstrucción societaria que pueda “cerrar heridas” en algunos casos y/o recupere población perdida en otro.

²⁵⁸ Según el informe de SICREMI, 2017).

En el Mercosur hemos identificado varias similitudes entre las políticas migratorias desarrolladas por Uruguay y Argentina. Los perfiles migratorios de ambos países han sido comparables –a pesar de las diferencias cuantitativas poblacionales entre ambos países-, y han estado emparentados desde las primeras legislaciones aprobadas en la materia y en los postulados constitucionales que favorecían la inmigración europea. Además de que las corrientes inmigratorias estuvieron históricamente emparentadas, los países atravesaron etapas económicas (de necesidad de mano de obra, de crisis, de crecimiento y desarrollo) y políticas (dictaduras militares) muy similares que tuvieron efectos directos en la demografía, las cuales han sido resueltas –quizá por imitación en la estrategia regional- con políticas similares. Además el hecho de que ambos países reconozcan rango constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos en general y migraciones en particular, es un eje más en común que vincula a ambos países. Estas políticas han significado la “humanización” de la migración (García, 2016).

(iii) En tercer lugar evaluamos el impacto interno que tuvo el proceso de construcción de la política migratoria del Mercosur. En este sentido, hemos visto que en todos los Estados miembros del Mercosur se produjo el denominado efecto “mercosurización” de la política migratoria, ya sea, a través de la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur lo que ha llevado a las modificaciones legislativas acordes a los cánones de protección definidos a nivel regional o a la realización de prácticas ejecutivas más puntuales en referencia a la temática. Este efecto se ha podido constatar también con los migrantes venezolanos que se desplazan hacia los países del Mercosur, aún cuando el país nunca aprobó el Acuerdo de Residencia del Mercosur y cuando ha sido suspendido de su participación en el bloque. Esta suspensión tuvo un efecto político negativo para Venezuela (por el estatus de “socio suspendido”), pero en la práctica no perjudicó el “estatus migratorio” de los venezolanos como explicamos.

Como elemento clave de la política pública migratoria regional se mencionó la firma de los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur Ampliado y la entrada en vigor de los Acuerdos en todos los Estados parte. Esto trajo aparejado la creación del Foro Especializado del Mercosur (FEM), el cual tuvo como objetivo inicial analizar ejes y principios de las políticas migratorias regionales. Aunque identificamos una segunda instancia donde se produjeron desarticulaciones políticas que frenaron los avances iniciales, generando una doble velocidad en la implementación del Acuerdo (con el agravante político de la suspensión de Venezuela, quien ya no participa de la toma de

decisiones). Sin perjuicio de ello, se produjo en algunos de los países del bloque la “argentización” de la política migratoria regional, tomando como ejemplo a Argentina como país vanguardista en este sentido, seguido luego por Uruguay y Brasil recientemente.

Es importante destacar como impactaron los cambios en las políticas migratorias nacionales en función de la libre circulación de los migrantes en el Mercosur. Si analizamos el caso de Argentina, este país se consolidó como el principal país receptor de migrantes intra Mercosur y del Mercosur Ampliado.

Asimismo se ha producido, a partir de la aprobación de normativa regional sobre migraciones, la facilitación de la circulación de las personas, como paso previo a la política integral de libre circulación en el Mercosur, lo cual ha sido acompañado con el reconocimiento de derechos a los migrantes (como por ejemplo: reunificación familiar, derecho a obtener una residencia, a la educación y salud, entre otros). No cabe dudas de que estas acciones impactan positivamente en la construcción de una sociedad/identidad regional que promueve –entre otros objetivos- la integración/inserción de los migrantes en la sociedad receptora.

Por otro lado debemos destacar la participación de la sociedad civil como promotora de los cambios en las políticas públicas migratorias. Partiendo de la experiencia de la participación de la sociedad civil de Argentina vimos como en el caso de los otros socios del Mercosur se produjo un efecto similar que se replicó en la participación en las Cumbres Sociales del Mercosur y en las reuniones de Mercociudades con la consigna: “integración migratoria como promotora de ciudadanía regional”.

Por último, en la región latinoamericana se registraron algunos cambios en los procesos migratorios que respondieron en gran medida –como mencionamos anteriormente- a la sinergia de las transformaciones vertiginosas (y muchas veces inciertas) de los procesos mundiales y regionales económicos, políticos, ambientales, etc., que impactan sobre los desplazamientos. En nuestra región se produjeron reacomodamientos en las direcciones de las migraciones, producto de las políticas restrictivas aplicadas por la UE y Estados Unidos, así como también de las consecuencias de los procesos globalizadores que, entre otros aspectos positivos, han favorecido la diversificación de los destinos, así como también los traslados, la conformación de redes de migrantes y las comunicaciones. En este sentido también mencionamos a los procesos

de regionalización –como el Mercosur o la Comunidad Andina de Naciones- que favorecieron la circulación de las personas, las residencias y la aprobación de normativa sobre protección de los derechos humanos de los migrantes que favorecen la integración/inserción de los mismos.

En el ámbito sudamericano se destaca el proceso consultivo sobre migraciones materializado en las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, con un desatado avance en políticas y marco teórico y conceptual que han dado cuenta de que se trata de una región que avanza –al menos en las propuestas teóricas- hacia la construcción de un modelo basado en el respeto por los aportes y los valores de la diferencia cultural.

Conclusiones

1.- En primer lugar concluimos en esta tesis que la dinámica poblacional de la Sociedad Internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. Esta transformación ha implicado un permanente flujo de migrantes que se trasladan desde y hacia todos los lugares del mundo. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados también han impactado en la movilidad de las personas. Contribuyendo las migraciones internacionales en este proceso, a difundir ideas y valores con diversidad cultural y a crear espacios interculturales en las sociedades de acogida. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”²⁵⁹. Esta realidad, que parece reiterada continúa produciéndose y se suma a otros acontecimientos internacionales sucedidos en los últimos años, como ataques terroristas, genocidios, guerras civiles y tráfico de drogas y personas, que han generado “odios” y “resistencias” hacia el interior de las sociedades y políticas cada vez más restrictivas aplicadas por los gobiernos hacia el ingreso de migrantes internacionales, quienes –generalmente en los países de recepción- son asociados como los generadores de disturbios y problemas sociales. Pero el principal motivo de esta compleja situación no se agota en estos ejemplos, sino en el aumento de la desigualdad de desarrollo entre los países ricos del Norte y pobres del Sur, provocando una constante: la movilidad de las personas en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida y en otros casos en busca de la “sobrevivencia”. Movilidad que debió ir siempre acompañada de una fuerte protección y promoción de los derechos humanos, así como también de información acerca de los derechos que le asisten. Esto es responsabilidad principal de los Estados, quienes al no asumirla en su totalidad, han generado un “**vacío de protección**” que ha sido (o intenta ser) abordado –en algunos casos- por la Sociedad Internacional a través de sus organizaciones internacionales y regionales. En el caso del **Mercosur** que nos ocupó en esta tesis se ha demostrado que el bloque de integración ha desarrollado políticas regionales a estos efectos.

2.- Afirmamos en nuestra investigación que el principal desafío para los Estados receptores y emisores de migrantes desde la óptica de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se origina en la necesidad de, en

²⁵⁹ CEPAL: *Globalización y Desarrollo*, Naciones Unidas, 2002, p. 244.

primer lugar, reconocer que se trata de un **fenómeno de dimensiones globales**, en el sentido de que prácticamente no se registra región del planeta que no esté —o haya estado— afectada por flujos migratorios (sea de inmigración, de emigración, de tránsito o de retorno). Lo cual nos lleva a afirmar que se trata de un fenómeno que ya no es posible evaluar y abordar desde la órbita de un solo Estado, sino que involucra a regiones (y corredores) de diferentes magnitudes. En segundo lugar, el análisis de la **multidireccionalidad** de las migraciones nos obliga a reparar en su carácter heterogéneo y multicausal. Entender la heterogeneidad implica conocer quiénes se desplazan (familias; mujeres; niños y adolescentes solos; grupos aborígenes y minorías, entre otros), para poder considerar de manera especial a todos ellos. En tercer lugar, si nos detenemos en la **multicausalidad** de los desplazamientos se abre un abanico de posibilidades en cuyas consideraciones finales estará siempre la decisión “personalísima” de la migración, sin que por ello debamos desentendernos de las múltiples combinaciones de causas que puedan existir y que a la vez puedan ser generadoras de vulnerabilidades en las condiciones de la migración (discriminación, xenofobia, exofobia, violencia en sus diferentes formas, conflictos internos e internacionales, pobreza extrema, cuestiones ambientales, múltiples tráfico, inseguridad interna, entre otros). La multicausalidad del fenómeno no es lo nuevo, porque guerras, tráfico y violencias internas existieron siempre, lo que sí ha cambiado es la vertiginosidad con que estas causas impactan sobre las sociedades generando los desplazamientos y también las representaciones que sobre las migraciones se tienen, lo cual impacta en las modalidades de **integración/inserción** y en las actitudes xenófobas y discriminatorias. Finalmente, para generar políticas acordes que aborden la integralidad del fenómeno internacional es necesario contemplar la interdependencia de todas estas variables y reconocer la vinculación de las cuestiones en las agendas tanto internas como externas (y también en las regionales).

En **síntesis**, en la presente tesis se llegó a la conclusión de que: al régimen “**migraciones internacionales**” se lo debe interpretar con sus características propias, principios, normativas y teorías que lo explican e interpretan como tal, entendiendo que cada vez es más permeable a las transformaciones que se suceden a nivel internacional y que por lo tanto requiere del desarrollo de políticas mucho más activas. Como se demostró en la presente tesis el **Mercosur** -con sus deficiencias-, avanzó en la elaboración de políticas migratorias regionales con el objetivo último de generar un espacio de libre

circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes.

3.- Vinculado con el punto anterior, concluimos que **el derecho a migrar es un derecho humano** y con este estándar ha sido reconocido en las legislaciones nacionales de Argentina (2004) y Uruguay (2008), siendo estos dos Estados de los pocos en el mundo que lo han identificado como tal. Pudimos afirmar entonces que en estos cambios se produjo un proceso dialéctico: por un lado, la “**mercosurización**” de la **política migratoria** de estos dos Estados y, por otro, como se demostró, la “**argentinización**” de la **política regional**, ya que fue desde este Estado que se impulsó principalmente la reforma de la política migratoria regional (desarrollado en el capítulo II, página 56). Asimismo, además de afirmar que el derecho a migrar es un derecho humano, destacamos la conveniencia de considerarlo como un derecho económico, social y cultural, por varios motivos: (i) en primer lugar, porque asegura a los migrantes que sean tratados en un plano de total igualdad con los nacionales del estado receptor en el goce de todos los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y en el Protocolo de San Salvador de la OEA. (ii) En segundo lugar, porque los derechos económicos, sociales y culturales revisten interés fundamental en lo que respecta a la erradicación de la pobreza y de la exclusión social, situaciones en las cuales en muchas oportunidades los migrantes están inmersos por la sola condición de ser extranjeros, lo cual se agrava en el caso de los migrantes indocumentados. Pero también garantizan el derecho a la identidad cultural y a la equidad social. (iii) En tercer lugar, porque recientemente (2013) se estableció un procedimiento de quejas individuales en el sistema universal de protección de los derechos humanos. Con este nuevo como mecanismo convencional cuasicontencioso, se habilitan las reclamaciones sobre presuntas violaciones de cualquier derecho económico, social y cultural (en nuestro caso de estudio aplicable a los migrantes vulnerados en el goce de los mismos).

4.- Otra conclusión a la cual arribamos en la tesis fue que en la región se produjo una **sinergia entre el nivel interamericano, el sudamericano y el subregional (Mercosur)**. Para llegar a este resultado se realizó una interpretación a través de la teoría de la interdependencia compleja de las Relaciones Internacionales y de las teorías de las migraciones y de los procesos de integración regional. En este proceso distinguimos algunos momentos que marcaron un antes y un después en la cuestión migratoria: el primero fue el año 2002 con la aprobación de los Acuerdos de Residencia del Mercosur

y del Mercosur y Estados Asociados, que fueron el resultado de un acuerdo político primario entre Argentina y Brasil. El segundo momento decisivo y que marcó el inicio de la construcción del “modelo social de integración” fue el año 2010, clave también para las migraciones regionales; se aprobó en esta instancia el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS); la Declaración de Principios Migratorios y Directrices Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, adoptada en la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones realizada en octubre de 2010; el Plan de Integración de Localidades Fronterizas y como analizamos en el capítulo IV, en general fue un año de acuerdos políticos en las cúpulas del Mercosur, lo cual se tradujo en la toma de decisiones y acciones concretas, sobre todo en cuestiones de índole social. El objetivo encontrado en los tres niveles fue el de la “**governabilidad migratoria**”.

5.- En función de las fuentes primarias analizadas y de las entrevistas realizadas en esta tesis, hemos concluido que el Mercosur y Asociados se propusieron como objetivo avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas seguro, respetando la legislación interna de los Estados receptores en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos de los migrantes, como uno de los pilares fundamentales del proceso, con el objetivo de contribuir a la integración plena del migrante en igualdad de condiciones de acceso a la educación, salud y trabajo²⁶⁰. Sin embargo, concluimos que -hasta el momento²⁶¹- en el Mercosur se ha llegado a consolidar un esquema primario de “**facilitación migratoria**” más que una política regional integrada de libre circulación de personas. Sin perjuicio de ello, y a pesar de estar en una etapa inicial, en la tesis planteamos que este esquema se ha construido sobre la base del “**modelo de desarrollo humano migratorio de integración regional**”, el cual implica reconocer que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, pero a la vez mantienen una relación dialéctica con la sociedad de origen y destino. Este modelo se fundamenta en la existencia de fuerzas intrínsecas de atracción del Mercosur, que pueden ir desde: las diferencias de desarrollo económico entre los Estados y regiones; las acciones generadas de políticas migratorias de atracción; las acciones de las redes de migrantes o de las organizaciones de la Sociedad Civil, entre

²⁶⁰ Declaración Especial de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre Migraciones, Foz de Iguazú, 17 de diciembre de 2010.

²⁶¹ Esto fue en parte a la “fragilidad” de las instituciones del Mercosur y a la desarticulación política y/o ideológica, verificada en los diferentes momentos del proceso de integración, entre otros motivos explicados arriba.

otros, que facilitan la movilidad. Pero lo fundamental de este modelo de desarrollo es el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como el eje de toda la política migratoria, donde la región conjuga los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, aceptando la “transnacionalidad” y “transculturalidad” como elementos indispensables para pensar la dinámica regional del proceso migratorio y la construcción de una “sociedad regional”.

Ahora bien, si se quiere lograr el objetivo de la **“transculturalidad” del proceso migratorio regional**, no alcanza con tener conocimiento sobre los flujos migratorios y sobre cómo se desplazan los migrantes, sino también sobre sus vinculaciones con la sociedad de origen y destino, intereses, intenciones y prácticas de las comunidades, respetando el desarrollo de las alteridades. Todo este plexo normativo y conceptual se ha constituido en una base teórica del modelo de integración/inserción de los migrantes en el proceso de integración con el horizonte puesto en la “identidad regional” y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

6.- Como resultado de la tesis hemos analizado como el Mercosur, a través de los distintos órganos (CMC, RMADS, FEM, ISM, IPPDH) y con diferentes enfoques desde los primeros años del siglo XXI, abordó la cuestión migratoria a través del **paradigma del “desarrollo”**. Esto ha sido posible a partir de reconocerse como una región que es simultáneamente de recepción y circulación de migrantes intrazona y a la vez como una región de emigración, con los problemas que ello implica para el desarrollo regional. Por lo tanto en función de esta realidad el Mercosur asumió un posicionamiento con respecto al tema. Varios años de debates transcurrieron hasta que la región pudo abandonar el criterio de la “securitización” con la que trataba la cuestión de las fronteras y el control migratorio, para adoptar –a nuestro entender- el criterio basado en la perspectiva de los **derechos humanos de los migrantes y de la nacionalidad regional**.

De manera tal que con los **Acuerdos de Residencia del Mercosur** se consolidó la estructura de la política migratoria regional, la cual está basada en una política de integración y no de restricción, de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Lo cual no implica decir que se trata de una política exenta de control, sino que el hecho de que esté basada en un criterio integrador significa que existen procesos administrativos que la regulan, pero no con un control orientado a la restricción, sino enfocado a la aplicación de la voluntad expresada en la norma migratoria.

7.- Como se ha concluido, la región sudamericana y la del Mercosur se han caracterizado por ser regiones de paz interestatales. Sin embargo, las sucesivas situaciones de crisis económica, social y política de algunos países de la zona motivaron el aumento de flujos emigratorios hacia países desarrollados en una primera etapa e intrarregionales en una etapa posterior. Reconocemos en el Mercosur y Asociados flujos migratorios cruzados; flujos de retorno y nuevos corredores migratorios que impactan positivamente en la construcción de una sociedad/identidad regional que promueve –entre otros objetivos- la integración/inserción de los migrantes en la sociedad receptora, bajo **un modelo de desarrollo humano integrado**.

8.- Finalmente, hemos concluido en la presente tesis que en el Mercosur se han verificado varias de las características de los movimientos poblacionales internacionales actuales: (i) se configura como un tema central en la agenda de la integración regional, aunque aún muy vinculado a las decisiones (y a los vaivenes) de las políticas nacionales; (ii) hay mayor diversificación de destinos de los migrantes y una leve ampliación cuantitativa de los flujos migratorios en la región (con la consecuente concentración urbana de la migración). (iii) Se ha verificado una mayor protección de derechos humanos de los migrantes en todas las instancias regionales y (iv) por último, se reafirma el consenso de que ningún país puede gestionar eficazmente la migración por sí solo y de que resulta esencial la cooperación entre Estados en los planos regional y mundial.

Por otro lado, la **hipótesis** planteada que afirmaba que “la desarticulación política del Mercosur reflejada en los fundamentos de los distintos modelos de integración regional seguidos por el bloque, ha sido la responsable de la deficiente implementación y/o del lento desarrollo de la política migratoria y de la libre circulación de las personas, como uno de los objetivos sustanciales para la profundización del proceso de integración regional”, ha sido verificada según se ha analizado en páginas anteriores, sin perjuicio de lo cual se destaca el esfuerzo realizado por los Estados –en distintas época- y en especial por algunos órganos del Mercosur (ISM, FEM, RMDAS, IPPDH), por profundizar el **modelo social del Mercosur** y con él la política migratoria y de libre circulación. Todo lo cual se tradujo en: la firma de los Acuerdos de Residencia, la aprobación del PEAS, del Estatuto de Ciudadanía, la presentación de la opinión consultiva ante la Corte Interamericana, entre otros.

En referencia a la **hipótesis propositiva**: que establece que la elección del modelo social de integración, que tenga como uno de sus ejes la libre circulación de las personas

y el criterio de la nacionalidad, podrá contribuir a profundizar el proceso de integración y a darle fundamento al “estatuto de ciudadanía” (o para referirnos más correctamente a “la sociedad regional”) del Mercosur, es coherente con las transformaciones en los flujos migratorios intrarregionales y en cómo han sido gestionados los mismos en función de la existencia de los Acuerdos de Residencia del Mercosur, sobre todo en los casos de Argentina y Uruguay –quienes han aprobado además legislaciones migratorias congruentes con los Acuerdos regionales y aplican la normativa Mercosur-. En general todos los migrantes de la región en los últimos años –como se ha demostrado- se han visto beneficiados con esta incipiente idea de “**ciudadanía regional Mercosur**”.

Por último, un modelo de desarrollo humano integrado como el presentado en esta tesis, que reconozca el derecho a migrar como un derecho humano, aceptando la transnacionalidad y la transculturalidad, sin lugar a dudas se constituye en un **modelo de gobernabilidad migratoria** que, al producir las sinergias regionales referidas, constituye el basamento esencial de la sociedad regional, capaz de abarcar todas las dimensiones de las migraciones regionales.-

Bibliografía citada y consultada

- ABAD, G. (2007), “Los desafíos de la Unión Europea en materia migratoria: la cooperación con terceros Estados”, UNISCI Discussion Papers, No. 15, Universidad Complutense de Madrid, España.
- ABRAMOVICH, V. (2012), “Los derechos humanos en el Mercosur”, en: Caetano, G. *El Mercosur de las políticas públicas regionales*, CEFIR, Montevideo, Uruguay, 2012.
- ACNUR, (2017), *Tendencias globales. Desplazamiento forzado 2016*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf> (fecha de consulta: 22/8/2018).
- ACTIS, E. (2016), “Dilemas y contradicciones de la política sudamericana de Brasil bajo los gobiernos de «Lula» da Silva (2003-2010)”, en: Revista Estudio Internacionales 184 - ISSN 0716-0240, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- AGUERRE, M. y Otro (2009), “Estrategias para un Mercosur ciudadano”, en: CAETANO, G., *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR, Montevideo, Uruguay.
- AGUILAR CAVALLO, G. (2011), “Surgimiento de un derecho americano de los derechos humanos en América Latina”, *Cuestiones Constitucionales*, No. 24, enero-junio, México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000100001. Fecha de consulta: 18/11/2019.
- ALFONSO A. (2012), *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina*. Cuadernos Migratorios No. 3, OIM, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2013), *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*, OIM, Buenos Aires Argentina.
- BALASSA, Bela (1964) *Teoría de la integración económica*. México: Biblioteca Uteha de Economía.
- BALDASSARE, P. (2014), “Soft law y la teoría de las fuentes del derecho”, en: Revista Soft Power, volumen 1, número 1, enero-junio, 2014, Universidad de Salerno y Universidad Católica de Colombia. Disponible en: <http://www.softpowerjournal.com/web/?s=Soft+law+y+la+teor%C3%ADa+de+las+fuentes+del+derecho>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018), *La hora del crecimiento. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*, BID, 2018.
- BARTESAGHI, I. (2015), “Algunas reflexiones sobre el Mercosur Propuestas para una necesaria reformulación”, en: Análisis y Perspectivas No. 3, Fundación Konrad Adenauer, octubre 2015, Programa Regional Políticas Sociales en América Latina (SOPLA), Santiago de Chile. Disponible en: https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/Algunas_reflexiones_sobre_el_Mercosur_Informe_Bartesaghi.pdf, consultada el: 07/11/2018.
- BERDONINI, M. (2012), *Notas sobre Democracia, agencia y estado en el legado de Guillermo O'Donnell*, en: Temas y Debates No. 24, año 16, junio-diciembre 2012.

- BOGADO BORDAZAR, L. (2012), “Perspectiva histórica de la evolución migratoria en el ámbito de la Unión Europea”, en: Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Año 21-No. 43, julio/diciembre de 2012, Universidad Nacional de La Plata.
- _____(2012), “Avances sobre la construcción de una política migratoria del Mercosur. El caso de Argentina”, en: CAETANO, G. *El Mercosur de las políticas públicas regionales*, CEFIR, Montevideo, Uruguay, 2012.
- BOGADO BORDAZAR, L. y Otros (2014), “Mercosur: los temas de la agenda 2014”, en: BOGADO BORDAZAR, L. y Otro, Informe de Integración en América Latina y el Caribe, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP.
- BOGADO BORDAZAR, L. (2016), Overseas chinese migration in Mercosur. The principal movements and projections for the 21st century, en: WOERTZ, E., *Reconfiguration of the global south: Africa, Latin America and the 'Asian Century'*, Routledge, 2016 [Bookshelf Online.
- BONO, L. y BOGADO BORDAZAR, L. (2011), “La iniciativa IIRSA a 10 años de la reunión de Brasilia”. En: Revista Intellector, Año VII, Volumen VIII, No. 15, Julio-DiciembrE, Rio de Janeiro, Brasil, ISSN 1807-1260. Disponible en: www.revistaintellector.cenagri.org.br.
- BONO, L. y BOGADO BORDAZAR, L. (2011), “Los modelos de integración por infraestructura en la región sudamericana: la iniciativa IIRSA y el FOCEM”. En Revista Relaciones Internacionales, No 41, 2011, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, ISSN 1515-3371.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2015), Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina, BRICEÑO RUIZ, J. y SIMONOFF, A. (editores), Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Biblos. 274 p.
- CAETANO, G. y Otros (2009). Reforma Institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En: CAETANO G. (coordinador), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR. Montevideo, Uruguay.
- CAETANO, G. (2010). *La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur*. Documento de Trabajo No. 005. CEFIR. Montevideo, Uruguay.
- _____(2010), “Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). II Parte”. En: Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Año 19, N° 38.
- _____(2011). MERCOSUR. Breve historia, cronología y marco institucional. CEFIR. Montevideo. Uruguay.
- CALCAGNO, Alfredo Eric; MÁRMORA, Lelio. Migración internacional y desarrollo sostenible y compartido. Taller de migración internacional y Desarrollo humano sostenible. Buenos Aires. Argentina: PNUD- OIM, 8-10 de noviembre 1993.
- CALVO, J. (2015-coordinador), Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011. Instituto Nacional de Estadísticas, fascículo 6, Montevideo, Uruguay.

- CALVO, J.J., (2013), *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. J.J. Calvo, ed., Montevideo: UNFPA-INE.
- CARBAJAL, A., (2009), *La ciudadanía en el Mercosur*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CARBALLO, M y ECHART, E. (2007), “Migraciones y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente”. En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. No. 19.
- CARREÑO MALAVER, A. (2014), “Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección”, en; *Memorias, Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, no. 24, Barranquilla septiembre-diciembre. On-line version ISSN 1794-8886, disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_serial&pid=1794-8886&Ing=en&nmsiso. Fecha de consulta: 13/11/2019.
- CARRILLO SALCEDO, J. (1995), *Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL- (2002) *Globalización y Desarrollo*, Naciones Unidas, p. 244.
- _____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Trigésimo período de sesiones, Puerto Rico, junio-julio.
- _____ (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.
- _____ (2012), *Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, agosto 2012.
- CERIANI CERNADAS, P. (2012), *Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR*, en: Zaffaroni, E., *Derechos humanos: reflexiones desde el Sur*, Buenos Aires, Infojus.
- CERIANI CERNIDAS, P. (2016), *El lenguaje como herramienta de la política migratoria*, en: *Sur. Revista Internacional sobre Derechos Humanos*, Dossier sobre migración y derechos humanos.
- CHERESKY, I. (2011), *Ciudadanía y democracia continua*, En: *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Prometeo. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120404115928/cheresky-cap4.pdf>. Fecha de consulta: 16/10/2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio Demográfico*, 2018 (LC/PUB.2018/25-P), Santiago, 2019. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf. Fecha de consulta: 19/5/2019.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018), *Informe 2018*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. Disponible en: www.latinobarometro.org. Fecha de consulta: 20/10/2019.

- DÁVILA Newman, Gladys, El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Laurus [en línea] 2006, 12 [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76109911>> ISSN 1315-883X, fecha de consulta: 23/10/2018.
- DE LUCAS MARTIN, J. (2004), “La inmigración como res política”. *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad, Vol. 2*, 2004, ISBN 84-7485-954-9, Universidad de Deusto, España, disponible en: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/forum/forum16.pdf>. Consultada el: 6/6/2019.
- DI TELLA, Torcuato y Otros, Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Buenos Aires, Emecé, 2001.
- DOMENECH, E. (2008), La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global, en: NOVICK, S. *Las migraciones en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- DOÑA, C. y MESA, S. (2003) “Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria”. OIM. Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile.
- DOUGHERTY, J. y PFALZGRAFF, R. (1990). Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- DUMMOND, M.C. (2009), Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competências, en: CAETANO G. (coordinador), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR. Montevideo, Uruguay.
- DUNCAN, B. y TREJO, S. (2015), Assessing the Socioeconomic mobility and integration of U.S. immigrants and their descendants, En: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 657, Monitoring Social Mobility in the Twenty-First Century. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24541795>, fecha de consulta: 8/5/2019.
- DURAND, J. y DOUGLAS M. (2003), Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas – Editorial Porrúa.
- ELISANDRO, L. (2013). “Parlamento del MERCOSUR”. En: BOGADO, L. y BONO, L. (2013, coord.). Informe de Integración América Latina y el Caribe 2012. Departamento de América Latina y el Caribe. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Serie: Estudios e Investigación, No. 34 (ISSN 1853-4163).
- ERMIDA URIARTE, Oscar (2000). “La ciudadanía laboral en el Mercosur”, en Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional. España: CIDEAL.
- FACAL SANTIAGO S. (2017), Movimientos migratorios en Uruguay. Un estudio a través del marco normativo, Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, España.

- FORESTI, M y Otros (2018), Overview, in: Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development, Swiss Agency for Development and Cooperation SDC, Suiza.
- GAINZA, P. y Otro (editores 2017), Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final. Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay (MIDES).
- GARCÍA CARRASCO, J. (2004), “Experiencia humana y mestizaje cultural en la sociedad de la información”, en: *Revista Educación de la Universidad de Costa Rica*, disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/download/2252/2211/>, fecha de consulta: 1/6/2019.
- GARCÍA MARTÍNEZ, J. (2006). “Migraciones, inserción laboral e integración social”. *Revista de Economía Mundial*. Huelva, España, 2006. No. 14. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/866/86617194008.pdf>
- GARCÍA, J. (2003), “Políticas Migratorias de la Unión Europea y Migración Andina: las garantías de los derechos”, ponencia presentada en la Conferencia regional "Globalización, migración y derechos humanos", organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Quito - Ecuador. Septiembre 16, 17 y 18 de 2003. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh>.
- GARCÍA, L. (2016), “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”, en: *Colombia internacional* No. 88, issn 0121-5612, e-issn 1900-6004, Septiembre-diciembre, pp. 107-133, disponible en: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>. Fecha de consulta: 4/11/2019.
- GARCÍA MUÑOZ, S. y SALVIOLI, F. (2009), “Derechos humanos en la agenda de población y desarrollo: vínculos conceptuales y jurídicos, estándares de aplicación”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Glenn-Marie Lange, Quentin Wodon, Kevin Carey (2018), *The Changing Wealth of Nations 2018. Building a Sustainable Future, The Changing Wealth of Nations 2018*, Editors Banco Mundial.
- GÓMEZ SARAIVA, M. (2009), “Brasil, entre la Unasur y el Mercosur”, en: *Umbrales de América del Sur*, No. 9, Buenos Aires, Argentina.
- GÓMEZ SARAIVA, M. (2012), “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”, en: *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n. 97-98.
- GONZALEZ FERNANDEZ, M. (2016), De la aldea a América: Apuntes sobre la emigración gallega a Venezuela, Universidad Central de Venezuela. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-94962016000100006&lang=es. Fecha de consulta 10/11/2019.
- GORDON, M. (1981), Models of Pluralism: The New American Dilemma. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nueva York Vol. 454, America as a Multicultural Society (Mar., 1981). Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1044254?read->

[now=1&refreqid=excelsior%3AAbbc2f403ba4882b0f74a49cd80682a49&seq=1#page_scan_tab_contents](http://www.scielo.org/now=1&refreqid=excelsior%3AAbbc2f403ba4882b0f74a49cd80682a49&seq=1#page_scan_tab_contents), consultada el: 7/5/2019.

- GRANERO, M (2016), “Migración paraguaya en el Gran Rosario: posicionamientos y categorías”, En Revista Avá, no.29 Posadas diciembre, disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_attex&pid=s18r11694201600020011&ing. Fecha de consulta: 31/10/2019.
- HAAS, E. B. (1964), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*. Stanford: Stanford University Press, 1958; y Ernst B. HAAS, *Beyond the Nation-State: Funcionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.
- HALLIDAY, F. (2006), *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Centro de investigación para la paz, Madrid.
- HALPERN, G. (2012), “Migraciones internacionales y religiosa. Aportes comunicacionales para un debate sobre ciudadanía y migración”, en: Trabajo u Sociedad, No.19 Santiago del Estero jul./dic. 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871&ling=es&nrm=iso. Fecha de consulta: 29/10/2019.
- HERNANDEZ, D. y Otro (2010), “Emigración, Capital Social y acceso al bienestar en entornos vulnerables”, Cuadernos del CLAEH, Montevideo, Uruguay, No. 92.
- HURREL, A. (1995), Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics, *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 4 (Oct., 1995), Published by: Cambridge University Press, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20097421> (fecha de consulta: 20/11/2019).
- IBARRA, G. (2012), La construcción de las políticas sociales regionales en el Mercosur. Aspectos metodológicos y político-institucionales, En: *El Mercosur de las políticas públicas regionales*, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay.
- Instituto Social del Mercosur (2017), Informe semestral del Instituto Social del Mercosur: enero a julio de 2017. Disponible en: <http://ismerosur.org/wp-content/uploads/downloads/2017/07/INFORME-SEMESTRAL-2017.pdf>
- Instituto Social del Mercosur (2012), *La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual*, RMADS, Mercosur.
- JACCOUD, L. (2009). “Proteção social no Brasil: debates e desafios”. En: *Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*, UNESCO, MDS.
- JARA, A. y GONZÁLEZ, M (2009). “El Dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el MERCOSUR”. *Revista Mercosur Parlamentario*.
- KEATING, M. (2007). “La integración europea y la cuestión de las nacionalidades”. En: *Revista Española de Ciencia Política*, No. 16, p.9-35.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988), *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
- KOOLHAAS, M. y NATHAN, M. (2013), *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay*, Montevideo: ine-oim-unfpa, en <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Informe-de-resultados-del-Censo-de-Poblacion-2011.pdf>. Fecha de consulta: 7/11/2019.

- KOOLHASS, M. (2016), "Migración internacional de retorno en Uruguay: magnitud, selectividad y reinserción laboral en tiempos de crisis económica internacional 2011-2013", en: Notas de Población No. 103 julio-diciembre. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40818/1/06_Koolhaas_103_A.pdf. Fecha de consulta: 07/11/2019.
- LAPLANTONE, F. (1997), *Le métissage. Un exposé pour comprendre. Un essai pour réfléchir*. Flammarion-Dominos, Evreux. 1997.
- LEVITT, P. y GLICK SCHILLER, N. (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: Conceptualizar la simultaneidad" en; *Migración y Desarrollo*, N° 3, segundo semestre, México. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/migracion-y-desarrollo/articulo/perspectivas-internacionales-sobre-migracion-conceptualizar-la-simultaneidad>. Fecha de consulta: 29/10/2019.
- LLENDEROZAS, E. (2009), ¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana, en: PINTO, J. (comp.) *Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo* Julio Pinto, Eudeba, Buenos Aires.
- LORENZINI, M (2014), Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas, en: SIMONOFF, A. (compilador), *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.
- LUBOTSKY, D. (2007), Chutes or ladders? A longitudinal analysis of immigrant earnings. *Journal of Political Economy* 115.
- LUJÁN, C. (2008), "Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales" en: *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CAETANO, G. (coordinador), CEFIR, Montevideo, Uruguay.
- MALAMUD, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. Recuperado en 10 de noviembre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es.
- MARCELLI, F. (2014), Il contesto delle migrazioni internazionali, en: Di Vincenzo, G. y Otros, *Sulle orme di Marco Polo. Italiani in Cina*. Progetto A.M.I.C.O. (Analisi della Migrazione degli Italiani in Cina Oggi), Centro Altretalia, Italia, disponible en: <https://www.altretalia.it/pubblicazioni/rivista/n-49/rassegna/libri/giovanna-di-vincenzo-fabio-marcelli-e-maria-francesca-staiano-sulle-orme-di-marco-polo-italiani-in-cina-progetto-amico-analisi-della-migrazione-degli-italiani-in-cina-oggi.kl>. Consultada: 18/02/2020.
- MARMORA, L. (1994), "Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración", *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, vol. 12 No. 1/3, abril-diciembre.
- _____ (1997), *Las políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires, OIM, Alianza.

- _____ (2010), Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur, REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio-diciembre, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasília, Brasil.
- _____ (2016), “El lado oscuro de las migraciones en Europa”, en: Archivos del Presente, año 20, No. 64, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2017), “La inclusión social del migrante”, en: Revista migraciones internacionales. Reflexiones desde Argentina, Organización Internacional para las Migraciones, año 01.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2000). “Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas. Ponencia presentada al Seminario Internacional “International Migration in Latin America Enters a New Millenium”, organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Reserach Committee No. 31, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre de 2000.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. and C. Orrego Rivera (2016), “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, Population and Development series, No.114 (LC/L.4164), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- MASSEY, D. y Otros (1993), “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, Population and Development Review, Vol. 19, No. 3, disponible en: https://www.jstor.org/stable/2938462?newaccount=true&read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents, fecha de consulta: 10/11/2018.
- MENDOZA FANTINATO, G. (2010), Avances en la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: fortalecimiento de la ciudadanía andina en el espacio intra y extracomunitario, Biblioteca Digital Andina.
- MERINO, G. (2017), “Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma: el devenir nacional popular neodesarrollista en Brasil”, en: Revista Latinoamérica, México.
- _____ (2017), “Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo, en: Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, nº 52/2017 – (17-37), ISSN 1515-3371, Universidad Nacional de La Plata.
- METHOL FERRÉ, A. (1994), “La bipolaridad TLC-Mercosur. El destino llama dos veces”, en: Cuadernos de Marcha, septiembre de 1994, Montevideo, Uruguay.
- _____ (2013), *Los Estados Continentales y el Mercosur*, Editorial HUM, Montevideo, Uruguay.
- MIGRACIÓN COLOMBIA (2017), Boletín Anual de Estadísticas de Trámites Migratorios enero a diciembre 2017, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Colombia. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Tr%C3%A1mites%20extranjer%C3%ADa%202017.pdf>. Fecha de consulta: 9/11/2019.
- MILANI, C. R.S. (2011), “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”, en: PINHEIRO, L. y MILANI, C. (organizadores), *Política*

externa brasileira a política das práticas e as práticas da política, Editora FGV, Rio de Janeiro, Brasil.

- MIRANDA, R. (2011), “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: sus sustentabilidad. En: Roberto Miranda (comp). Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina. Ediciones Pia. Rosario, Argentina.
- _____ (2015), “Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media”, en: Revista Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, No. 49, Universidad Nacional de La Plata.
- MIRZA, C. y Otros (2012). La dimensión social del MERCOSUR. Marco conceptual. Instituto Social del MERCOSUR. Asunción, Paraguay.
- MONCAYO, M. (2011), Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional, FLACSO, Ecuador. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3629/1/TFLACSO-2011MIM.pdf>, fecha de consulta: 22/10/2018.
- MONGAN, M. (2015), ¿Ascenso a primera? Análisis de la política de inserción internacional del gobierno de Lula da Silva”, Serie tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, UNLP, Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/index.php/2015/10/31/tesis>, consultada: el 29/10/2018.
- NEIRA ORJUELA, F. (2015). Las Políticas Migratorias en la Comunidad Andina, un balance de su situación actual. Politeja, (38), 223-242. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24919962>.
- NEJAMKIS, L. (2011). Estado, Migración y Ciudadanía: cambios y continuidades en la legislación argentina del último cuarto de siglo. Miradas en Movimiento. Volumen VI, abril de 2012.
- NICOLAO, J. (2015) Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio; Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales; Revista Electrónica de Estudios Internacionales; 29; URI: <http://hdl.handle.net/11336/58732>. Fecha de consulta: 14/10/2019.
- NOVICK, S. (2004). “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”. En Giustiniani, Rubén, Migración: Un derecho humano, Buenos Aires: Prometeo, pp. 67-85.
- NOVICK, S. y otros (2010). “Migraciones, políticas e internación regional: avances y desafíos”. En: Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa. Catálogos S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
- NOVICK, S. y otros (2012). Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos. Buenos Aires. Catálogos.
- OCDE (2013), Perspectives des migrations internationales. París: Éditions OCDE, 2013, disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en, fecha de consulta: 26/10/2018.
- ODDONE, H., (2010), Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria paraguaya. Trabajo presentado al IV Congreso

Latinoamericano de Población (ALAP), La Habana, Cuba. En: http://www.alapop.org/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=621&Itemid=339

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2000), Fuentes y Métodos. Estadísticas del Trabajo, Evaluaciones y proyecciones de la población económicamente activa 1950-2010, Ginebra, vol. 10.

Organización Internacional para las Migraciones –OIM- (2006), *OIM y la integración de las migraciones*. Disponible en: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Migrants_and_Host_Society_12130706/seminar%20docs/infosheet_integration_es.pdf. Fecha de consulta: 6/10/2019.

_____ (2011), Perfil Migratorio de Uruguay. Buenos Aires, OIM. Consultado el: 17/8/2017: http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratorioweb_uruguay.pdf

_____ (2011), Perfil Migratorio de Paraguay, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratoriodeparaguay.pdf>, fecha de consulta: 12/11/2018.

_____ (2016), Conferencia Sudamericana sobre Migraciones 2000-2015, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Conferencia%20Sudamericana%20sobre%20Migraciones%202000%20-%202015.pdf>. Fecha de consulta: 30/4/2019.

_____ e Instituto de Políticas Públicas en Derechos humanos del Mercosur –IPPDH- (2016 a), Migración, derechos humanos y política migratoria, Cuadernillo No. 1. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/migracion-derechos-humanos-y-politica-migratoria/>. Fecha de consulta: 2/12/2019.

_____ (2017) The Contributions of Migrants and Migration to Development – Strengthening the Linkages. Documento temático del Pacto Mundial para la Migración OIM, Ginebra. Disponible en www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Contributions-of-Migrants-and-Migration-to-Developm.pdf.

_____ (2018), La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales, Ginebra.

_____ (2018a), Plan de acción regional para el fortalecimiento de la respuesta a los flujos migratorios recientes de nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe, República Bolivariana de Venezuela, Oficina Regional para América del Sur. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bb53ef84.pdf>

_____ (2018b), Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes, Cuadernos Migratorios No. 9, Fondo de la OIM para el Desarrollo. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno_9-Evaluacion_del_Acuerdo_de_Residencia_del_MERCOSUR.pdf. Fecha de consulta: 9/11/2019.

_____ (2018c), Tendencias migratorias en las Américas, República Bolivariana de Venezuela, septiembre 2018. Disponible en:

https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela-Septiembre_2018.pdf. Fecha de consulta: 9/11/2019.

_____ (2018d), Perfil de gobernanza sobre la migración: la República de Colombia, Mayo de 2018. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/MGI%20report%20Colombia.pdf>. Fecha de consulta: 9/11/2019.

_____ (2019), Informe sobre las migraciones en el mundo 2020, síntesis del informe: una perspectiva de la migración y la movilidad en tiempos de creciente incertidumbre. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es_ch_1.pdf, fecha de consulta: 4/12/2019.

OYARZÚN SERRANO, L. (2008). “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. Revista de Ciencia Política, Vol. 28, No. 2. Santiago, Chile.

PARDO MONTAÑO, A. (2015), Migración internacional y desarrollo. Aportes desde el transnacionalismo, Revista Estudios Sociales, Colombia, No. 54, disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n54/n54a04.pdf>, fecha de consulta: 11/11/2018.

PASSEL J. and COHN D. (2011), Unauthorized immigrant population: National and state trends, 2010. Washington, DC: Pew Hispanic Center.

PELLEGRINO, A. y MOREIRA, C. (2001), “Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política”, EN: GIOSCIA, L. *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*. Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Ediciones de la Banda Oriental. Colección Política Viva pp.109-140.

PELLEGRINO, A. (2009), “Las migraciones entre los países del Mercosur: tendencias y características”, en: Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Montevideo, Uruguay.

PETRELLA, R. (2016), “Los fracasos de Europa y la inmigración”, en: Archivos del Presente, año 20, No. 64, Buenos Aires, Argentina.

PINHEIRO, L. y MILANI, C. (2011, organizadores), *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*, Editora FGV, Río de Janeiro, Brasil.

PREBISCH, R. (1959), El Mercado Común Latinoamericano. México: Naciones Unidas.

PRIETO, V. y KOOLHAAS, M (2014), Retorno reciente y empleo. Los casos de Ecuador, México y Uruguay. En: Gandini, L. y Otro, Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes, Montevideo: ALAP.

PSAROU, M. (2005). “Regionalización y formación de sociedades supranacionales: el paradigma de la Unión Europea”. En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVII, No. 194. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

PUIG, J.C. (1984) (compilador), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo 1. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

- RAFFIN, M. (2006), *La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- RETORTILLO OSUNA, A., OVEJERO BERNAL, A., CRUZ SOUSA, F., LUCAS MANGAS, S. y ARIAS MARTÍNEZ, B. (2006) *Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo*, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, Universidad de Valladolid.
- RIVAS, E. (2006), "Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: Un repaso histórico" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 62, junio 2006. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/06/er.htm>
- ROSENAU, James (1997). *Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSOLI, Gianfausto (1993). "Migraciones Internacionales; nuevas identidades étnicas y sociedades multiculturales". *Revista del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano (CEMLA)*. Nro. 25.
- SALA, G. (2005), "Características demográficas e sócio-ocupacionais dos migrantes nascidos nos países do Cone Sul residentes no Brasil", Tese apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Demografia, Universidade Minas Gerais.
- SALOMÓN GONZALEZ, Mónica (2003). "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". Disponible en: <http://conexion/Teoría de RI de Barcelona.htm>.
- SASSEN, S. (2013), *Inmigrantes y Ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Madrid: Editorial Siglo XXI de España.
- _____ (2006), "La formación de las migraciones internacionales". *Revista internacional de filosofía política*. (N°27).
- _____ (2007), *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- _____ (2007b), "Una sociología de la globalización", en: *Análisis Político* n° 61, Bogotá, Colombia, disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Saskia_Sassen/publication/251919848_Una_sociologia_de_la_globalizacion/links/541177160cf2b4da1bec4c4b/Una-sociologia-de-la-globalizacion.pdf?origin=publication_detail, fecha de consulta: 11/11/2018.
- SASSONE, S. (2004), "Políticas migratorias y la integración en el Mercosur: actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina". *GEODEMOS*, número 7/8. ISSN 03280527 (Línea Geografía de las Fronteras).
- SICREMI (2017), *Tendencias de la migración internacional y el mercado laboral de los emigrantes de las Américas*. Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas, OEA.
- SIMONOFF, A. (2009), "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en: *CONfines* (agosto-diciembre), disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692009000200006, fecha de consulta: 2/11/2018).

- _____ (2014), La autonomía puigiana, SIMONOFF, A. (compilador), Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.
- _____ (2015), Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig”, BRICEÑO RUIZ, J. y SIMONOFF, A. (editores), Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Biblos. 274 p.
- STAIANO, M.F. (2014), “La nuova disciplina della Repubblica Popolare Cinese sull'entrata e l'uscita degli stranieri”, en: Di Vincenzo, G. y Otros, *Sulle orme di Marco Polo. Italiani in Cina*. Progetto A.M.I.C.O. (Analisi della Migrazione degli Italiani in Cina Oggi), Centro Altretalia, Italia, disponible en: <https://www.altretalia.it/pubblicazioni/rivista/n-49/rassegna/libri/giovanna-di-vincenzo-fabio-marcelli-e-maria-francesca-staiano-sulle-orme-di-marco-polo-italiani-in-cina-progetto-amico-analisi-della-migrazione-degli-italiani-in-cina-oggi.kl>. Consultada: 18/02/2020.
- STAIANO, M.F. (coord.), (2014): El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación, Instituto de Relaciones Internacionales e Instituto Confucio, UNLP.
- STEFONI, C. (2017), Panorama de la migración internacional en América del Sur. Resumen Ejecutivo, CEPAL, Santiago de Chile.
- TEIXEDÓ, E. y GURRIERI, J. (2012), Panorama migratorio de América del Sur 2012, OIM, Buenos Aires, Argentina, disponible en: https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1399/ROBUE-OIM_006.pdf?sequence=1&isAllowed=y, fecha de consulta: 13/11/2018.
- TRPIN, V. y JARDIM, D. (2015), “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales”, en: Odisea. Revista de Estudios Migratorios, No. 2, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- VILLÁN DURÁN, C. (2002), Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta.
- VITELLI, M (2014), “Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”, en: Revista Postdata, vol.19 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?lng=es>. Fecha de consulta: 10/12/2019.
- WALLERSTEIN, I. (2005), “After Developmentalism and Globalization, What?”. Theomai [en línea] 2005, (Sin mes): [Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12420823009>> ISSN 1666-2830.

Documentos e informes consultados:

Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Presidência da República do Brasil, 2017.

Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), Informe Nacional Voluntario – Uruguay 2019, Presidencia de la República.

Informe sobre residencias permanentes ley 19.254 (2017), Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay.

Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), O-C 18/2003, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>. Fecha de consulta: 18/11/2019.

Glosario

- ACNUR, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
- AGNU, Asamblea General de las Naciones Unidas
- ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración
- ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas
- ARGM, Alto Representante General del Mercosur
- BM, Banco Mundial
- CAN, Comunidad Andina de Naciones
- CCM, Comisión de Comercio del Mercosur
- CCMASM, Comisión de Coordinación de Ministros y Autoridades Sociales del Mercosur
- CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (División de Población de la CEPAL)
- CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina)
- CEMLA, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano
- CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
- CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CIJ, Corte Internacional de Justicia
- CMC, Consejo Mercado Común del Mercosur
- CNIg, Consejo Nacional de Inmigración de Brasil
- CRPM, Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur
- CSM, Conferencia Sudamericana de Migraciones
- DESC, Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU)
- DIDH, Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DNM, Dirección Nacional de Migraciones de Argentina

DNU, Decreto de Necesidad y Urgencia

FCCP, Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur

FCES, Foro Consultivo Económico y Social

FEM, Foro Especializado Migratorio

FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FOCEM, Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur

GM, Grupo de Trabajo Migratorio del Mercosur

GMC, Grupo Mercado Común del Mercosur

IDH, Índice de Desarrollo Humano

IED, Inversión Extranjera Directa

IIRSA, Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

IPPDH, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur

ISI, Industrialización para la Sustitución de las Importaciones

ISM, Instituto Social del Mercosur

Mercosur, Mercado Común del Sur

OC, Opinión Consultiva

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo

ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU)

ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA, Organización de Estados Americanos

OIM, Organización Internacional para las Migraciones

OIT, Organización Internacional del Trabajo

ONU, Organización de Naciones Unidas

PADHM, Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones

PEAS, Plan Estratégico de Acción Social

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

POP, Protocolo de Ouro Preto del Mercosur

PPTU, Presidencia Pro Témpore de Uruguay (Mercosur)

PT, Partido de los Trabajadores (Brasil)

RAADH, Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur

RMAAM, Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur

RMADS, Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur

RME, Reunión de Ministros de Educación

SEM, Sector Educativo del Mercosur

SGT No. 18 de Integración Fronteriza, Sub Grupo de Trabajo No. 18 de Integración Fronteriza

Udelar, Universidad de la República (Uruguay)

UE, Unión Europea

Unasur, Unión de Naciones Sudamericanas

UNFPA, Fondo de Población de Naciones Unidas (por su sigla en inglés)

ANEXOS

Anexo No. 1: Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11

PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 39/08, 45/10 y 67/10 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que durante los últimos años la dimensión social del MERCOSUR se ha consolidado como uno de los ejes prioritarios y estratégicos del proceso de integración Regional.

Que en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR realizada en Córdoba en julio de 2006, los Presidentes impulsaron la elaboración de un Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR.

Que el Plan Estratégico de Acción Social es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR.

Que la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) ha elaborado una nueva versión del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”, que incorpora los aportes adicionales remitidos por distintas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales en el marco de la Decisión CMC N° 67/10.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1- Aprobar el documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”, que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Encomendar a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales que remitan a la CCMASM, a través de la respectiva PPT y antes de la XLII Reunión Ordinaria del CMC, una propuesta conteniendo acciones/actividades; plazos para su ejecución/implementación durante el periodo 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento.

En este ejercicio, las mencionadas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas podrán remitir propuestas de revisión, modificación y/o actualización del documento referido en el Artículo 1.

Art. 3 – El Anexo de la presente Decisión se encuentra únicamente en idioma español.

Art. 4 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XLI CMC – Asunción, 28/VI/11.

EJES, DIRECTRICES Y OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (PEAS)

EJE I - Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales.

Directriz 1: Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional

Objetivos Prioritarios:

- Reconocer y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable.
- Asegurar el acceso a la alimentación adecuada para las poblaciones vulnerables.
- Promover el intercambio de iniciativas, experiencias exitosas y proyectos e El área de la alimentación saludable.
- Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil
- Fortalecer la agricultura familiar como proveedora de alimentos y abastecer los mercados locales

Directriz 2: Promover políticas distributivas observando la perspectiva de género, edad, raza y etnia.

Objetivos Prioritarios:

- Garantizar El acceso a los servicios de asistencia social para las familias y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social
- Desarrollar programas de transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza.
- Garantizar la responsabilidad equitativa de los miembros del hogar, involucrando a los hombres en las tareas de cuidado familiar establecidas en los programas de transferencia de renta.
- Fortalecer los territorios sociales por medio de la articulación entre las redes de protección y promoción social.
- Promover el intercambio de iniciativas y experiencias exitosas

EJE II – Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género.

Directriz 3: Asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición.

Objetivos Prioritarios:

- Combatir el tráfico, la violencia y explotación sexual, especialmente de las mujeres, niñas, niños, y adolescentes.
- Articular e implementar políticas públicas, desarrolladas para adolescentes que hayan cometido delitos, de carácter socio-educativo, especialmente en las regiones de frontera.
- Articular e implementar políticas públicas dirigidas para la atención de la población en situación de calle.
- Fortalecer el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y crear canales de diálogo con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Combatir todas las formas de violencia, especialmente contra las mujeres; niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.
- Adoptar medidas y políticas para la plena implementación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Coordinar posiciones en temas de derechos humanos en organismos internacionales.
- Implementar el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil, aprobado por el GMC/RES N° 36/06, asegurando los recursos financieros necesarios para tal.

- Reforzar el compromiso regional del derecho a la memoria, la verdad y la justicia.
- Promover la accesibilidad y designación universal para facilitar el acceso a las personas con discapacidad de todos los servicios previstos en la comunidad.
- Combatir todas las formas de discriminación, violencia y prejuicio contra los grupos LGBT, en aras a promover la plena realización de sus derechos en los países del bloque.
- Desarrollar y compartir instrumentos de seguimiento de la violencia ejercida contra adultos mayores en el ámbito del MERCOSUR, con el objetivo de sensibilizar las sociedades de los países sobre las violaciones sufridas por este grupo.
- Promover en los foros internacionales la promoción y defensa de los derechos del adulto mayor a través de la creación de una Convención Internacional sobre el tema.
- Crear un sistema de indicadores relativos a la situación de los derechos humanos en la región, utilizando el marco metodológico desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Coordinar la incorporación, en las políticas sociales, de acciones preventivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia, en los espacios públicos y privados, especialmente contra las mujeres y las niñas.

Directriz 4: Garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos.

Objetivo Prioritario:

- Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados.

Directriz 5: Fortalecer la Asistencia Humanitaria.

Objetivo Prioritario:

- Coordinar esfuerzos para el apoyo y la protección de poblaciones que se encuentren en situaciones de emergencia y desastre humanitario, con especial atención a los niños y adolescentes.

Directriz 6: Ampliar la participación de las mujeres en los cargos de liderazgo y decisión en el ámbito de las entidades representativas.

Objetivo Prioritario:

- Creación, revisión e implementación de los instrumentos normativos regionales en vista a la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres y, entre las mujeres, en la ocupación de los puestos de decisión.

Eje III – Universalización de la Salud Pública

Directriz 7: Asegurar el acceso a servicios públicos de salud integral, en calidad y humanizados, como derecho básico.

Objetivos Prioritarios:

- Desarrollar estrategias coordinadas para la universalización Del acceso de los servicios públicos de salud integral, en calidad y humanizados.
- Promover y armonizar políticas específicas para la salud indígena.
- Profundizar políticas de salud pública para mujeres y para la atención a la primera infancia
- Articular las políticas y promover acuerdos regionales que garanticen el acceso a la salud publica en frontera.
- Promover la revisión de instrumentos normativos que garanticen el acceso libre y responsable de hombres y mujeres a servicios adecuados, orientación científica y educación sobre salud sexual y reproductiva.

- Fortalecer la articulación intersectorial y de trabajo conjunto en las instancias institucionales del MERCOSUR, en los aspectos vinculados a los determinantes sociales de Salud(DSS)

Directriz 8: Ampliar la capacidad nacional y regional en materia de investigación y desarrollo en el campo de la salud

Objetivo Prioritario:

- Implementar una red de investigación en salud pública en determinantes sociales de salud

Directriz 9:

- Reducir la morbilidad y mortalidad femenina en los estados partes, especialmente por causas evitables, en todas las fases del ciclo de vida y en los diversos grupos de poblaciones, sin discriminación de cualquier especie.

Objetivos Prioritarios:

- Promover la asistencia obstétrica calificada y humanizada, especialmente entre las mujeres negras e indígenas, y con deficiencia, incluido la atención en abortos inseguros, de forma a reducir la morbilidad materna.

Eje IV - Universalizar la Educación y Erradicar el Analfabetismo

Directriz 10: Acordar y ejecutar políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.

Objetivos Prioritarios:

- Fomentar acciones de formación docente/multiplicadores para la integración regional
- Implementar programas complementarios de formación docente en español y portugués como segunda lengua.
- Articular acciones con otros sectores dentro de los ámbitos de competencia, para promover el derecho a la educación sexual y reproductiva en las escuelas de acuerdo con las normas vigentes en cada país y acuerdos internacionales vigentes.
- Fortalecer la integración regional entre los países del MERCOSUR a partir de estrategias y acciones concretas en las regiones de fronteras con las instituciones educativas
- Fortalecer la organización institucional para la gestión democrática de la escuela pública, garantizando la participación de todos los actores envueltos en la vida escolar.

Directriz 11: Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo.

Objetivos Prioritarios:

- Impulsar el reconocimiento de títulos docentes en la región.
- Desarrollar un modelo educativo poli funcional e inclusivo de educación rural formal y no formal, basado en: i) Formación de docentes acordes a las propuestas educativas de educación rural; ii) Coordinación interinstitucional entre los actores gubernamentales con participación de las organizaciones de la agricultura familiar en los espacios de definición e implementación de políticas de educación rural.
- Desarrollar programas coordinados de educación profesional y tecnológica de calidad.
- Promover y armonizar políticas de educación específicas para los pueblos originarios y la construcción de currículas adecuadas a sus necesidades, respetando su diversidad cultural.
- Articular programas sociales para erradicar el analfabetismo femenino, en especial entre afro descendientes, indígenas y mujeres portadoras de deficiencia y con mujeres por encima de 50 años.
- Garantizar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión con calidad, en tiempo oportuno, a los niños y jóvenes en los sistemas Educativos.

- Fortalecer la formación de profesores en la Educación Superior.
- Armonizar y coordinar iniciativas de educación a la distancia como medio de inclusión social y democratización.

Directriz 12: Promover la cooperación solidaria y el intercambio para el mejoramiento de los sistemas educativos.

Objetivos Prioritarios:

- Identificar y proponer áreas para integrar las políticas educacionales de los países miembros.
- Propiciar espacios para el intercambio de experiencias relativas al acompañamiento y formación de docentes recién ingresados en el sistema educativo.
- Promover acciones de articulación de los estados – provincias – departamentos – regiones con los municipios que posean escuelas participantes del programa Escuelas de Fronteras.
- Fortalecer y profundizar el Sistema de Acreditación de Cursos de Graduación para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de los Diplomas Universitarios del (ARCU-SUR).

Directriz 13: Impulsar y fortalecer los programas de intercambio de estudiantes, practicantes, investigadores, gestores, directores y profesionales.

Objetivos Prioritarios:

- Fortalecer los programas de cooperación existentes que fomenten el intercambio académico, de profesionales, especialistas, gestores, docentes y estudiantes, de forma a contribuir con la mejoría e integración de la región
- Facilitar las condiciones de movilidad educacional en la región.

Eje V -Valorizar y promover la diversidad cultural

Directriz 14: Promover la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del MERCOSUR, y de las culturas regionales.

Objetivos Prioritarios:

- Difundir actitudes igualitarias y valores éticos irrestrictos respecto a la diversidad y valorización de la paz.
- Articular acciones con vista al fortalecimiento de las iniciativas desarrolladas por la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR en el área de la diversidad cultural
- Alentar la producción cultural de los grupos culturales más diversos originarios, populares y contemporáneos.
- Fomentar el potencial cultural de las zonas de frontera como un espacio para el diálogo intercultural en la formulación de políticas conjuntas.

Directriz 15: Ampliar el acceso a bienes y servicios culturales en la región y fomentar sus industrias culturales, favoreciendo el proceso de inclusión social y la generación de empleo e ingresos.

Objetivos Prioritarios:

- Aumentar el nivel de producción de las pequeñas y medianas empresas en el sector cultural, ampliando la empleabilidad.
- Ampliar la canasta de exportaciones de grandes empresas en el sector cultural.
- Incrementar el intercambio de experiencias, con el objetivo de reducir los costos de producción.
- Desarrollar actividades para la calificación para el sector cultural independiente.
- Ampliar las acciones asociadas con la economía de la cultura en todos los segmentos del patrimonio, la artesanía y la moda.

- Ampliar las acciones para la promoción de las regiones de consumo cultural en desventaja socio-económica.
- Aumentar la participación en las actividades culturales en el currículo escolar en primaria y básica.
- Desarrollar proyectos de carácter itinerante, la promoción del acceso a las actividades y espacios culturales y medios de forma independiente formalmente constituida.
- Aumentar la difusión de productos culturales subvencionados por el Estado en las acciones impulsadas por medios tecnológicos, para los segmentos como la música y la danza.

Eje VI - Garantizar la inclusión productiva

Directriz 16: Fomentar la integración de la producción, en particular en las regiones fronterizas, con el fin de beneficiar a las áreas menos desarrolladas y los segmentos vulnerables de la población.

Los objetivos prioritarios:

- Estimular el acceso de sectores vulnerables de la población a las actividades productivas global e integrado en las zonas fronterizas.

Directriz 17: Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, granjas familiares y la economía de la solidaridad, la integración de redes de producción, fomentando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional.

Los objetivos prioritarios:

- Facilitar el acceso al crédito, la tecnología y la tributación simplificada de estas empresas.
- Promover el desarrollo de políticas públicas para la agricultura familiar y fomentar su organización productiva y la inserción comercial.
- Facilitar el proceso de integración productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la inserción en la cadena.
- Estimular la inversión en infraestructura en las regiones fronterizas.
- Promover el consumo de productos y servicios de la economía de la solidaridad. Promoción de los derechos de las mujeres en el acceso a la tierra, reforma agraria y desarrollo rural sostenible.
- Promover la autonomía económica y financiera de las mujeres, por medio de la asistencia técnica, del fomento de la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo, mediante la integración de las redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales.

Directriz 18: Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales

Objetivos Prioritarios

- Garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres teniendo en cuenta el principio de salarios iguales para funciones iguales
- Garantizar a las trabajadoras domésticas el ejercicio de todos los derechos laborales concedidos a las trabajadoras en general, especialmente en las regiones fronterizas.
- Adoptar medidas para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo remunerado realizado por las mujeres en el ámbito doméstico y del cuidado familiar, y contribuir para la superación de la actual división sexual del trabajo.

Eje VII Asegurar el acceso al Trabajo decente y a los Derechos de Previsión Social

Directriz 19: Promover la generación de empleo productivo y trabajo decente en la formulación de programas de integración productiva en el Mercosur.

Objetivos Prioritarios:

- Avanzar en la implementación de Estrategias del MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo –EMCE-, creada por la Decisión CMC N° 04/06, mediante la elaboración de Planes Nacionales de Empleo y Trabajo Decente. PNETD y Directrices Regionales para el Crecimiento del Empleo.
- Promover inversiones públicas y privadas para la creación de unidades productivas en sectores estratégicos e intensivos en mano de obra, prioritariamente en la región fronteriza, especialmente para jóvenes y otros grupos en situación social desfavorecida.
- Fortalecer los servicios de calificación profesional, con el objetivo de promover las competencias de los trabajadores, la inclusión digital, la mejoría de las remuneraciones, la productividad y sustentabilidad de las empresas.
- Proseguir con la implementación del plan regional de inspección de trabajo y formación conjunta de inspectores y fiscales
- Adoptar medidas para promocionar las convenciones de la OIT y de los Tratados Internacionales sobre la materia.

Directriz 20: Fortalecer el Diálogo Social y la Negociación Colectiva**Objetivos Prioritarios:**

- Proseguir con la revisión y perfeccionamiento de la Declaración Socio laboral del Mercosur.
- Dotar a la Comisión Socio laboral de mecanismos ágiles para asegurar la aplicación de los derechos y compromisos inscriptos en la Declaración Socio laboral.
- Fortalecer el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMTM).

Directriz 21: Consolidar el sistema multilateral de previsión social.**Objetivos Prioritarios:**

- Promover las medidas para la total implementación del Acuerdo Multilateral de Previsión Social del Mercosur.
- Promover medidas para la regularización de los trabajadores informales, especialmente en las zonas de frontera.
- Establecer un programa regional de educación previsional.
- Modernizar los servicios de atención a los asegurados de previsión social de los Estados Partes y compartir tecnologías

Eje. VIII- Promover la Sustentabilidad Ambiental**Directriz 22: Consolidar la temática ambiental como eje transversal de las políticas públicas.****Objetivos Prioritarios:**

- Crear instrumentos regulatorios y económicos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y ambientales y entre las políticas sociales y ambientales.
- Promover políticas públicas para la agricultura familiar apuntando a su sustentabilidad socio ambiental y adaptación a los cambios climáticos.
- Fortalecer las instancias ambientales en los niveles regional, nacional y local, en los términos del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

Directriz 23: Promover cambios en dirección a padrones más sustentables de producción y consumo.**Objetivos Prioritarios:**

- Elaborar e implementar estrategias nacionales y regionales de producción y consumo sustentables y facilitar el acceso de la sociedad a la información sobre el tema.
- Promover programas de concienciación sobre prácticas de producción y consumo sustentables en los sectores gubernamental, productivo y en la sociedad civil.

- Fomentar la innovación en el diseño y desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental y promuevan el desarrollo sustentable, con equidad social.

Eje IX Asegurar el diálogo social

Directriz 24: Promover el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales.

Objetivos Prioritarios:

- Promover el diálogo con la sociedad sobre la implementación del PEAS entre otros de la Unidad de Participación Social (UPS).
- Garantizar y fortalecer otros espacios institucionales de discusión e implementación de políticas públicas.

Eje X - Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

Directriz 25: Garantizar que los proyectos prioritarios dispongan de mecanismos regionales y nacionales de financiamiento adecuado.

Objetivos Prioritarios:

- Crear y fortalecer fondos específicos para políticas y proyectos sociales regionales
- Promover mecanismos regionales innovadores de financiamiento del desarrollo regional.
- Coordinar los presupuestos y aportes nacionales para el financiamiento conjunto de políticas y proyectos sociales regionales.

Directriz 26: Fortalecer el Instituto Social del Mercosur (ISM) como organismo de apoyo técnico para la ejecución del PEAS.

Objetivos Prioritarios:

- Dotar al ISM de instrumentos adecuados para la implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos sociales.
- Promover y consolidar acuerdos y convenios de cooperación con instituciones de investigación de los estados partes.
- Viabilizar asociaciones para la implementación de los proyectos sociales previstos.

ANEXO No. 2

Estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, plan de acción

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10 (modificada por la Dec. No. 32/17)

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión N° 63/10 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que, en el espíritu del Tratado de Asunción, el MERCOSUR debe asentarse sobre una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos.

Que los Estados Partes del MERCOSUR implementaron una estrategia regional de avance progresivo y un enfoque multidimensional de la integración, que contempla acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en temas de seguridad.

Que es fundamental avanzar en el marco del vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción, en la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

Que los instrumentos adoptados en el MERCOSUR garantizan a los nacionales de los Estados Partes y a sus familias el gozo de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas, de acuerdo con las leyes que reglamentan su ejercicio.

Que es necesario consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios a favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y establecer un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, con miras a su plena implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMUN

DECIDE:

Art. 1 - Establecer un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

Art. 2 - El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y se conformará en base, entre otros, a los siguientes objetivos oportunamente trazados en los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y en la normativa derivada:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Art. 3 - Con miras a alcanzar los objetivos generales indicados en el artículo 2, el plan de acción se integrará con los siguientes elementos, los cuales serán tratados en los ámbitos indicados a continuación:

1 Circulación de personas

1.1 Facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR.

1.2 Simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

CCM - CT N° 2 "Asuntos Aduaneros"

2 Fronteras

2.1 Plena implementación y ampliación gradual de las Areas de Control Integrado.

2.2 Revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos.

2.3 Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

Ámbitos:

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

Comisión de Comercio del MERCOSUR

CT N° 2 "Asuntos Aduaneros"

Grupo Mercado Común - Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza

3 Identificación

3.1 Armonización de las informaciones para la emisión de documentos de identificación en los Estados Partes del MERCOSUR.

3.2 Inserción de la denominación "MERCOSUR" en las cédulas de identidad nacionales.

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

Foro de Consulta y Concertación Política

Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares

4 Documentación y cooperación consular

4.1 Ampliación de los casos de exoneración de traducción, consularización y legalización de documentos.

4.2 Ampliación de los mecanismos de cooperación consular.

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

Foro de Consulta y Concertación Política

Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares

5 Trabajo y Empleo

- 5.1 Revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- 5.2 Fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Sociolaboral.
- 5.3 Fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo.
- 5.4 Desarrollo de directrices sobre empleo.
- 5.5 Desarrollo de planes regionales en materia de trabajo infantil
- 5.6 Desarrollo de planes regionales en materia de inspección de trabajo
- 5.7 Desarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Trabajo

Grupo Mercado Común

SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social"

6 Previsión social

- 6.1 Integración de los registros de información previsional y laboral de los Estados Partes para fines de simplificación de trámites, seguridad de las informaciones, formulación de políticas públicas y agilización de concesión de beneficios.
- 6.2 Establecimiento de un Programa de Educación Previsional del MERCOSUR, que incluiría la creación de un portal en Internet para facilitar el acceso a la información previsional.

Ámbito:

Grupo Mercado Común

SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social"

7 Educación

- 7.1 Simplificación de los trámites administrativos a efectos de la equivalencia de estudios y títulos de enseñanza superior.
- 7.2 Profundización del Sistema ARCU-SUR para la equivalencia plena de cursos superiores en el MERCOSUR.
- 7.3 Creación de un Acuerdo Marco de Movilidad para la consolidación de un espacio de movilidad (estudiantes, profesores e investigadores) e intercambios académicos.

Ámbito:

Reunión de Ministros de Educación

8 Transporte

- 8.1 Creación de un sistema de consultas sobre informaciones vehiculares accesible a las autoridades competentes de los Estados Partes.
- 8.2 Definición de las características comunes que deberá tener la Patente MERCOSUR.

Ámbito:

Grupo Mercado Común

SGT N° 5 "Transportes"

9 Comunicaciones

- 9.1 Acciones que apuntan a favorecer la reducción de precios y tarifas para las comunicaciones fijas y móviles entre los Países del MERCOSUR, incluyendo el roaming.

9.2 Acciones que apuntan a la ampliación del tratamiento local para servicios de telecomunicaciones inalámbricos en zonas de frontera, sobre todo por medio de redes compartidas.

Ámbito:

Grupo Mercado Común

SGT N° 1 "Comunicaciones"

10 Defensa del consumidor

10.1 Creación de un Sistema MERCOSUR de Defensa del Consumidor, compuesto por:

10.1.1 Sistema MERCOSUR de Información de Defensa del Consumidor.

10.1.2 Acción regional de capacitación - Escuela MERCOSUR de Defensa del Consumidor.

10.1.3 Norma MERCOSUR aplicable a contratos internacionales de consumo.

Ámbito:

CCM - Grupo de Monitores

CT N° 7 "Defensa del Consumidor"

11 Derechos políticos

11.1 Evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR.

Ámbito:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Art. 4 - El Consejo del Mercado Común podrá actualizar y/o ampliar el Plan de Acción en base a las recomendaciones de los ámbitos mencionados en el Artículo 3 y del Alto Representante General del MERCOSUR. La primera revisión de la implementación del Plan de Acción se efectuará en la LVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.

Art. 5 - El Alto Representante General del MERCOSUR hará el seguimiento del Plan de Acción y presentará un informe sobre los avances en las Reuniones Ordinarias del Consejo del Mercado Común. Para ello, el Alto Representante General del MERCOSUR podrá solicitar información y/o hacer sugerencias a los foros del MERCOSUR mencionados en el artículo 3.

Art. 6 - Los foros del MERCOSUR mencionados en el Artículo 3 elaborarán un cronograma de trabajo, de hasta 10 años, para la implementación progresiva de los elementos que integran el Plan de Acción, teniendo en cuenta los objetivos indicados en el Artículo 2.

Art. 7 - El Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de "Ciudadano del MERCOSUR" y forme parte del Tratado de Asunción.

Art. 8 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XL CMC - Foz de Iguazú, 16/XII/10.

ANEXO No. 3

Plan para facilitar la circulación de trabajadores den el MERCOSUR

MERCOSUR/GMC/RES. N° 21/15

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y la Decisión N° 64/10 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que la finalidad del Tratado de Asunción es unir cada vez más a los pueblos de la región, buscando caminos de integración y progreso económico y social en el MERCOSUR. En ese sentido, la dimensión social del MERCOSUR permite desarrollar políticas orientadas a la justicia social e inclusión, en beneficio de los pueblos de los Estados Partes.

Que la decisión de avanzar en medidas para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR constituye un paso sustantivo para la identidad laboral del MERCOSUR y una hoja de ruta para generar un mercado de trabajo regional propiciando mejores condiciones de inserción laboral para los trabajadores, garantizándoles igualdad de trato y oportunidades en el territorio de los Estados Partes.

Que el MERCOSUR ya ha producido instrumentos de política regional fundamentales para la facilitación de la circulación de trabajadores en la región: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del año 1998 y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

Que la facilitación de la circulación de trabajadores ha sido un tema presente en las reuniones del Subgrupo de Trabajo N° 10 "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social" (SGT N° 10) desde su creación y ha sido incorporada al Plan de Acción para la conformación de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR.

Que la implementación de un plan para la facilitación de la circulación de trabajadores en el MERCOSUR permitirá abordar este tema desde la especificidad propia de las relaciones laborales, propiciando el diálogo social junto a los actores sociales del mundo del trabajo.

EL GRUPO MERCADO COMÚN

RESUELVE:

Art. 1 - El Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR, que tiene como objetivo general promover la circulación de trabajadores del MERCOSUR con vista a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes, es el que consta como Anexo y forma parte de la presente Resolución. La implementación de dicho Plan será realizada por una Comisión de Seguimiento conformada por los Coordinadores Nacionales del SGT N° 10.

Art. 2 - Esta Resolución no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

XLV GMC EXT. – Brasilia, 15/VII/15

PLAN PARA FACILITAR LA CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES EN EL MERCOSUR

El presente Plan tiene como objetivo general desarrollar acciones, de aplicación progresiva, tendientes a facilitar la circulación de trabajadores del MERCOSUR con vista a su inserción

formal en las estructuras laborales de los Estados Partes, como una estrategia para mejorar la calidad del empleo en el MERCOSUR, incluyendo sus zonas de frontera, de conformidad con lo establecido especialmente en la Declaración Sociolaboral y en el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y en los demás instrumentos regionales que tienen relación con el tema.

A tales fines, el plan se desarrolla sobre dos ejes temáticos: la Libre Circulación de Trabajadores del MERCOSUR y la Libre Circulación de Trabajadores del MERCOSUR en zonas de fronteras.

En cada eje, la propia complejidad de la movilidad de los trabajadores lleva a que se interactúe con diversas situaciones, factores o relaciones que, con sus lógicas y efectos políticos y sociales propios, están contenidos dentro de la movilidad, y son denominadas dimensiones; éstas son:

- Normativa,
- Cooperación Interinstitucional,
- Empleo,
- Seguridad Social,
- Trabajos temporarios en los Estados Partes,
- Rol de los actores sociales y
- Difusión, sensibilización y concientización de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR.

En la implementación del presente Plan, se priorizarán la dimensión “normativa” y las tareas específicas relativas a la “certificación y formación profesional”, “servicios públicos de empleo” y “promoción del empleo”, incluidas dentro de la dimensión “empleo”.

Cada dimensión tendrá un objetivo específico, para cuyo cumplimiento se prevé la realización de tareas específicas.

Las tareas específicas previstas en las distintas dimensiones correspondientes a los dos ejes temáticos del presente Plan se desarrollarán en el ámbito del SGT N° 10.

Para ello, dicho Subgrupo podrá crear, en los términos de la normativa vigente, las Comisiones y Subcomisiones que estime necesarias.

El SGT N° 10 informará bianualmente al GMC de los avances alcanzados con relación a las tareas específicas previstas en el presente Plan.

1.- EJE “LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES DEL MERCOSUR”

1.1. DIMENSIÓN NORMATIVA

Objetivo específico:

- Analizar la normativa relativa a la circulación de trabajadores del MERCOSUR a fin de asegurar su aplicación.

Tareas específicas:

- Analizar la normativa MERCOSUR relativa a la circulación de trabajadores.
- Efectuar un relevamiento de las normas internas de cada Estado Parte relativas a la materia y analizar su incidencia en la circulación de trabajadores del MERCOSUR.

1.2. DIMENSIÓN “COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL”

Objetivo específico:

- Fortalecer la comunicación y la acción coordinada entre organismos gubernamentales de los Estados Partes -en sus distintas competencias vinculadas a la materia y niveles de gobierno-, así como entre los órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR que traten temas

vinculados a la movilidad de trabajadores, a fin de optimizar los resultados de las políticas públicas con el objetivo de facilitar la circulación de los trabajadores del MERCOSUR.

Tareas específicas:

- Promover mecanismos de diálogo y articulación entre organismos de diferentes áreas de gobierno de los Estados Partes y entre órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR que traten temas vinculados a la circulación de trabajadores.
- Realizar actividades de capacitación de los funcionarios de los distintos organismos gubernamentales de los Estados Partes para que adquieran y/o profundicen conocimientos sobre la facilitación de la circulación de trabajadores y, de ese modo, puedan perfeccionar el desempeño de las tareas a su cargo.

1.3. DIMENSIÓN “EMPLEO”

Objetivo específico:

- Potenciar el acceso a los servicios públicos de empleo de los trabajadores de los Estados Partes del MERCOSUR y su inserción laboral en las ocupaciones y sectores definidos como prioritarios a nivel nacional y local.

Tareas específicas:

- Articular acciones con el GANEMPLE con el fin de incorporar propuestas de trabajo de ese órgano a las tareas previstas en el presente Plan.
- Relevar ocupaciones y sectores económicos que requieran impulsar la incorporación de trabajadores y proponer incentivos para lograrlo.
- Desarrollar una propuesta MERCOSUR sobre certificación y formación profesional, de modo de posibilitar al trabajador el reconocimiento de sus calificaciones profesionales en los Estados Partes.
- Articular los sistemas de información sobre servicios de Empleo de los Estados Partes, de modo de poder brindar al trabajador del MERCOSUR información sobre ofertas laborales y distintos programas de empleo existentes en el MERCOSUR.
- Desarrollar una propuesta MERCOSUR de acciones de promoción de empleo para grupos particulares de trabajadores, como los jóvenes, entre otros.

1.4. DIMENSIÓN “SEGURIDAD SOCIAL”

Objetivo específico:

- Potenciar, en el marco de la facilitación de la circulación de trabajadores del MERCOSUR, aspectos de la seguridad social que coadyuven a la implementación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.

Tareas específicas:

- Identificar eventuales aspectos no contemplados en el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social.
- Realizar un relevamiento de la normativa nacional de los Estados Partes en materia de seguridad social a fin de identificar aspectos que puedan ser armonizados.

1.5 DIMENSIÓN “TRABAJO TEMPORARIO EN LOS ESTADOS PARTES”

Objetivo específico:

- Promover acciones tendientes a facilitar la circulación de trabajadores del MERCOSUR para actividades laborales de corta duración, fortaleciendo las medidas de protección de sus derechos.

Tareas específicas:

- Fomentar acciones y eventualmente propuestas normativas para garantizar los derechos de los trabajadores del MERCOSUR contratados para actividades laborales de corta duración en otro Estado Parte.

- Detectar las dificultades que encuentran las empresas y los grupos de empresas radicados en más de un Estado Parte para trasladar a sus trabajadores y elaborar propuestas tendientes a superar dichas dificultades.

1.6. DIMENSIÓN “ROL DE LOS ACTORES SOCIALES”: DIÁLOGO SOCIAL

Objetivo específico:

- Fortalecer los espacios de diálogo social regional, promoviendo las diversas formas de participación de los actores sociales, para lograr la facilitación de la circulación de trabajadores del MERCOSUR.

Tareas específicas:

- Dar participación a los actores sociales en diferentes instancias de implementación del presente Plan.

- Recopilar información sobre la negociación colectiva en los Estados Partes, a través de la elaboración de una Memoria sobre el art. 10 de la Declaración Sociolaboral.

- Analizar e identificar posibles líneas de acción comunes para incorporación de cláusulas de negociación colectiva en cada Estado Parte para facilitar la circulación de trabajadores.

1.7. DIMENSIÓN “DIFUSIÓN, CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DEL MERCOSUR”

Objetivo específico:

- Difundir adecuadamente los derechos de los trabajadores del MERCOSUR, como así también las políticas de trabajo decente ejecutadas por organismos gubernamentales, en todos sus niveles de gobierno.

Tareas específicas:

- Desarrollar y ejecutar estrategias comunicacionales, en el marco de la política comunicacional del MERCOSUR, para difundir los derechos de los trabajadores del MERCOSUR, así como las políticas de trabajo decente aplicadas por organismos gubernamentales, en todos sus niveles de gobierno.

2.- EJE “LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES DEL MERCOSUR EN ZONAS DE FRONTERA”

2.1. DIMENSIÓN “NORMATIVA”

Objetivo específico:

- Elaborar un proyecto de norma para facilitar la circulación de los trabajadores del MERCOSUR en zonas de frontera.

Tareas específicas:

- Identificar y analizar las particularidades de las zonas de frontera, a fin de confeccionar un proyecto de norma, para facilitar la circulación de los trabajadores del MERCOSUR en dichas zonas.

2.2. DIMENSIÓN “COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL”

Objetivo específico:

- Fortalecer la comunicación y la acción coordinada entre organismos gubernamentales de los Estados Partes -en sus distintas competencias vinculadas a la materia y niveles de gobierno-, así

como entre los órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR que traten temas vinculados a la movilidad de trabajadores, a fin de optimizar los resultados de las políticas públicas con el objetivo de facilitar la circulación de los trabajadores del MERCOSUR en zonas de frontera.

Tareas específicas:

- Promover mecanismos de diálogo y articulación entre los organismos de diferentes áreas de gobierno de los Estados Partes y órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR vinculados a la facilitación de la circulación de trabajadores en zonas de frontera.
- Realizar actividades de capacitación de los funcionarios de distintos organismos gubernamentales de los Estados Partes para que adquieran y/o profundicen conocimientos sobre la facilitación de la circulación de trabajadores en zonas de frontera y, de ese modo, puedan perfeccionar el desempeño de las tareas a su cargo.

2.3. DIMENSIÓN “EMPLEO”

Objetivo específico:

- Potenciar el acceso a los servicios de empleo de los trabajadores de los Estados Partes del MERCOSUR y su inserción en las ocupaciones y sectores económicos, definidos como prioritarios en cada zona de frontera.

Tareas específicas:

- Articular acciones con el GANEMPLE con el fin de incorporar propuestas de trabajo de ese órgano a las tareas previstas en el presente Plan.
- Desarrollar procesos específicos de certificación y formación profesional en zonas de frontera.
- Coordinar acciones entre Oficinas de Empleo situadas en localidades fronterizas vinculadas.
- Coordinar las acciones de promoción del empleo que se desarrollan en zonas de frontera.
- Realizar estudios de investigación con la participación de universidades locales, sindicatos, cámaras empresarias u otros actores clave, sobre zonas de frontera determinadas a fin de detectar necesidades productivas específicas de esas zonas y realizar propuestas de acción.
- Realizar acciones de articulación con órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR vinculados a la temática del trabajo en zonas de frontera.

2.4. DIMENSIÓN “ROL DE LOS ACTORES SOCIALES”

En base a lo expresado en el punto 2.3 y con una perspectiva local, se remite a lo señalado en el punto 1.6.

2.5. DIMENSIÓN “DIFUSIÓN, CONCIENTIZACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE FRONTERA DEL MERCOSUR”

En base a lo expresado en el punto 2.3, se reitera lo señalado en el punto 1.7.

ANEXO N. 4

Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015)

La nueva Declaración Sociolaboral (DSL-2015), aprobada en junio por la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, será presentada para su sanción por la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del MERCOSUR que tendrá lugar en Brasilia el 17 de julio de 2015.

El documento representa una respuesta de los países del Bloque al contexto de crisis económica y de ofensiva contra los derechos sociales y laborales, reforzando el compromiso de los Estados Parte de situar al empleo digno y al Trabajo Decente en el centro del proceso de integración regional.

La afirmación de los derechos laborales es producto de la iniciativa conjunta de los gobiernos y de los actores sociales, considerando que el proceso de integración no puede restringirse solamente a cuestiones comerciales y económicas. La garantía y observancia de la temática laboral resultaron en la creación y perfeccionamiento de marcos regulatorios y en la reafirmación de estándares mínimos de derechos, teniendo en cuenta la reducción de las asimetrías y la promoción de la justicia social para el pleno ejercicio de la ciudadanía en los países del Bloque.

La nueva DSL es el resultado de un amplio y profundo proceso de revisión de la Declaración Sociolaboral de 1998 y contó con la participación activa de actores sociales (representantes de los trabajadores y empleadores de los países del MERCOSUR) que componen la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, consolidando el compromiso con la continuidad del diálogo social y del tripartismo como mecanismo indispensable para generar los consensos necesarios al ejercicio de la gobernabilidad democrática.

Además de reafirmar los principios y compromisos expresados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998, el documento incorpora avances logrados en los últimos años en relación a temas como: Trabajo Decente, Derechos Individuales y Colectivos, Salud y Seguridad en el Trabajo, Trabajadores Migrantes, Remuneración, Empresas Sustentables, Diálogo Social, entre otros.

En lo que se refiere a los derechos individuales, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR refuerza los derechos relacionados con la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, trabajadores con discapacidad, trabajadores migrantes y fronterizos, y refuerza el

compromiso de los Estados de eliminar el trabajo forzoso u obligatorio y prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Los Estados Parte, por medio de la Declaración Sociolaboral, reafirman la adopción de valores como la promoción del empleo de calidad, de las condiciones de trabajo saludables y del bienestar de los trabajadores; y el respeto, promoción y ejercicio de los derechos y obligaciones contenidos en los Convenios de la OIT y en una serie de instrumentos de garantía tales como la Declaración de Filadelfia de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), la Convención Americana de los Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), la Resolución sobre la Promoción de Empresas Sustentables (OIT, 2007) y la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998).

Entre las principales innovaciones que se incluyeron en las disposiciones de la Declaración Sociolaboral, figura un artículo específico sobre Trabajo Decente (artículo 2º) cuya redacción resalta la importancia de su promoción en el actual contexto político y económico. En el artículo se encuentran descriptos los cuatro pilares de la Agenda de Trabajo Decente: la generación de empleos productivos en un ambiente institucional, social y económicamente sustentable; el desarrollo de medidas de protección social; la promoción del diálogo social y del tripartismo; y el respeto, difusión y aplicación de los principios y derechos fundamentales del trabajo.

Considerando la preocupación con el efectivo cumplimiento e implementación de la Declaración Sociolaboral, el artículo 31 presenta una novedad en relación al texto de 1998, al establecer que todas las personas físicas y jurídicas que participen en proyectos financiados con fondos del MERCOSUR deben observar los derechos contenidos en la misma.

Asimismo, el tema de la Seguridad y Salud del Trabajador resultó ampliado y el artículo 7, referido a los derechos de los trabajadores migrantes, también mejoró su redacción al establecer que los Estados Parte se comprometen a adoptar y articular medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

Además de esto, existen innovaciones en el sentido de garantizar los derechos relacionados a la remuneración, específicamente en el artículo 14, y un nuevo ítem que trata sobre las empresas sustentables, en el que se las reconoce como fuente de crecimiento y de creación de riqueza y de empleo, y donde se establece que la promoción de las mismas constituye una herramienta importante para alcanzar el Trabajo Decente.

Con relación a los Derechos Colectivos del Trabajo, el nuevo texto de la Declaración Sociolaboral presenta una ampliación del Capítulo III relacionado con el ejercicio del Derecho de Huelga, Diálogo Social y Negociación Colectiva, el que incluye en los artículos 16 y 17 el derecho a la organización sindical y al ejercicio de la negociación colectiva en todos los ámbitos.

Con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, el artículo 28 trata de la continuidad de la Comisión Sociolaboral como órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, dotado de mecanismos consensuales y de instancias nacionales y regional. La Comisión, de acuerdo con el referido dispositivo, tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Definir y desarrollar permanentemente metodologías orientadas a promover la difusión, uso y efectivo cumplimiento de la Declaración, así como evaluar las repercusiones socioeconómicas del instrumento;
- b) Examinar, comentar y encaminar los informes periódicos preparados por los Estados Parte, cuyos temas deben ser definidos previamente en el ámbito regional de la comisión;
- c) Analizar los informes presentados periódicamente por los Estados Parte sobre el cumplimiento de los derechos y compromisos contenidos en la Declaración;
- d) Elaborar, en base a los mencionados informes, análisis, diagnósticos y memorias respecto de la situación de los Estados Parte, tomados de forma individual o como Bloque Regional, en lo relativo a los derechos y compromisos determinados en la Declaración;
- e) Formular programas, planes de acción y proyectos de recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración y elevar los mismos al Grupo Mercado Común para su aprobación o direccionamiento a las autoridades y esferas nacionales y regionales competentes. En el ámbito nacional se buscará que estos programas, recomendaciones y cursos de acción tendientes al cumplimiento de la Declaración se integren en todos los programas de promoción de los derechos fundamentales del trabajo;
- f) Examinar observaciones, consultas, dudas y dificultades presentadas por organizaciones representativas de trabajadores, empleadores y gobiernos concernientes a la aplicación y cumplimiento de la Declaración y proporcionar las aclaraciones y orientaciones necesarias;
- g) Efectuar y recibir propuestas, acuerdos y compromisos para ser elevados al Grupo Mercado Común, con el fin de mejorar la aplicabilidad de los principios y derechos de esta Declaración;

h) Examinar y presentar las propuestas de modificación de la Declaración y darles el debido curso.

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del contenido de la DSL y el avance del proceso de integración regional, el artículo 32 prevé que la misma sea objeto de revisión al cumplirse seis años desde su adopción, en base a la experiencia acumulada en el curso de su aplicación y en las propuestas e insumos formulados por la Comisión Sociolaboral.

Finalmente, el artículo 33 dispone la activación de los mecanismos institucionales vigentes en el MERCOSUR con el objetivo de lograr el financiamiento para el funcionamiento de la Comisión Sociolaboral.

El texto de la nueva Declaración Sociolaboral del MERCOSUR reafirma los derechos consagrados en la Declaración Presidencial de 1998 y avanza en el tratamiento de los temas referidos al mundo del trabajo en la región, fortaleciendo la perspectiva de consolidar el empleo y el Trabajo Decente como elemento direccionador de un proceso de integración regional con equidad y justicia social. Para su efectiva aplicación e implementación, es fundamental el compromiso, la movilización y la sensibilización de todos los sectores, teniendo en cuenta la promoción de un modelo de desarrollo equitativo y comprometido con la creación de trabajo y empleo como factor determinante para la garantía y para el ejercicio de la ciudadanía de los derechos fundamentales.

ANEXO N. 5

Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (2002)

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR,

CONSIDERANDO el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay y el Protocolo de Ouro Preto, sobre la estructura institucional del MERCOSUR firmado el 17 de diciembre de 1994 por esos mismos Estados.

EN CONCORDANCIA con la Decisión CMC N° 07/96 (XI CMC - Fortaleza, 17/96) que motivó la necesidad de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de competencia de los respectivos Ministerios del Interior o equivalentes.

REAFIRMANDO el deseo de los Estados Partes del MERCOSUR de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos.

TENIENDO PRESENTE que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos.

BUSCANDO solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional.

CONVENCIDOS de la importancia de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana, buscando soluciones conjuntas y conciliadoras para los graves problemas que asolan a los Estados Partes y a la comunidad como un todo, en consonancia con el compromiso firmado en el Plan General de Cooperación y Coordinación de Seguridad Regional.

RECONOCIENDO el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, tal cual fuera dispuesto en el artículo 1° del Tratado de Asunción.

PROCURANDO establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR,

ACUERDAN:

Artículo 1

OBJETO

Los nacionales de Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente.

Artículo 2

DEFINICIONES

Los términos utilizados en el presente Acuerdo, deberán interpretarse con el siguiente alcance:

"Estados Partes": Estados partes del MERCOSUR;

"Nacionales de una Parte": son las personas que poseen nacionalidad originaria de uno de los Estados Partes o nacionalidad adquirida por naturalización y ostentaran dicho beneficio desde hace cinco años;

"Inmigrantes": son los nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte;

"País de origen": es el país de nacionalidad de los inmigrantes;

"País de recepción" es el país de la nueva residencia de los inmigrantes.

Artículo 3

AMBITO DE APLICACION

El presente Acuerdo se aplica a:

1) Nacionales de una Parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país y la documentación que se determina en el articulado siguiente;

2) Nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo, y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización y la documentación que se determina en el articulado siguiente.

El procedimiento previsto en el párrafo 2 se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas.

Artículo 4

TIPO DE RESIDENCIA A OTORGAR Y REQUISITOS

1. A los peticionantes comprendidos en los párrafos 1 y 2 del artículo 3º, la representación consular o los servicios de migración correspondientes, según sea el caso, podrán otorgar una residencia temporaria de hasta dos años, previa presentación de la siguiente documentación:

a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante;

b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso;

c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso;

d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales;

e) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción, si se tratare de nacionales comprendidos en el párrafo 2 del Artículo 3º del presente Acuerdo;

f) Si fuere exigido por la legislación interna de los Estados Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción;

g) Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

2. A los efectos de la legalización de los documentos, cuando la solicitud se tramite en sede consular, bastará la certificación de su autenticidad, conforme a los procedimientos establecidos en el país del cual el documento procede. Cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios, dichos documentos sólo deberán ser certificados por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, sin otro recaudo.

Artículo 5

RESIDENCIA PERMANENTE

La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma, y acompañamiento de la siguiente documentación:

a) Constancia de residencia temporaria obtenida de conformidad a los términos del presente Acuerdo;

b) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad del peticionante;

c) Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción;

d) Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente;

e) Pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

Artículo 6

NO PRESENTACION EN TÉRMINO

Los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4º del presente, no se presentaran ante la autoridad migratoria de país de recepción, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte.

Artículo 7

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Las Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración, así como, en caso de producirse sus ulteriores modificaciones, y asegurarán los ciudadanos de los

otros Estados Partes que hubiesen obtenido su residencia, un tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas.

Artículo 8

NORMAS GENERALES SOBRE ENTRADA Y PERMANENCIA

1. Las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en el artículo 4º y 5º del presente Acuerdo tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país.

Artículo 9

DERECHOS DE LOS INMIGRANTES Y DE LOS MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

1. IGUALDAD DE DERECHOS CIVILES: Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio.

2. REUNIÓN FAMILIAR: A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Parte, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea de la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación que se establece en el artículo 3º, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país, deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular, salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario.

3. TRATO IGUALITARIO CON NACIONALES: Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

4. COMPROMISO EN MATERIA PREVISIONAL: Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional.

5. DERECHO A TRANSFERIR REMESAS: Los inmigrantes de las Partes, tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.

6. DERECHO DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES: Los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas.

Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción.

El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.

Artículo 10

PROMOCION DE MEDIDAS RELATIVAS A CONDICIONES LEGALES DE MIGRACION Y EMPLEO EN LAS PARTES.

Las Partes establecerán mecanismos de cooperación permanente tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de la otra, a cuyo efecto adoptarán entre otras, las siguientes medidas:

- a) Mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes;
- b) Sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales. Dichas medidas no afectarán los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores inmigrantes, como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones;
- c) Mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, cuyo objetivo sea el ingreso, la permanencia o el trabajo en condiciones abusivas de estas personas o de sus familiares;
- d) Las Partes intensificarán las campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos.

Artículo 11

APLICACIÓN DE LA NORMA MAS BENEFICA

El presente Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes.

Artículo 12

RELACIÓN CON NORMATIVA ADUANERA

Las disposiciones del presente Acuerdo no incluyen la regularización de eventuales bienes y valores que los inmigrantes hayan ingresado provisoriamente en el territorio de los Estados Partes.

Artículo 13

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Los conflictos que se originen en el alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán conforme el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes.

Artículo 14

VIGENCIA

El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la comunicación por los cuatro Estados Partes a la República del Paraguay, informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento.

Artículo 15

DEPÓSITO

La República del Paraguay será depositaria del presente Acuerdo y de las notificaciones de los demás Estados Partes en cuanto a vigencia y denuncia. La República del Paraguay enviará copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a las demás Partes.

Artículo 16

DENUNCIA

Los Estados Partes podrán en cualquier momento denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita dirigida al depositario, que notificará a las demás Partes. La denuncia producirá sus efectos a los ciento ochenta (180) días, después de la referida notificación.

Hecho en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los seis (6) días del mes de diciembre de 2002, en un original; en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Eduardo Duhalde

República Argentina

**Luis Angel González
Macchi**

República del Paraguay

Gloria Amarilla

Directora de Tratados

**Fernando Henrique
Cardoso**

República Federativa
del Brasil

José Batlle Ibáñez

República Oriental del
Uruguay

ANEXO N. 6

Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile (2004)

Los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR y los Gobiernos de la República de Bolivia y de la República de Chile, Estados Asociados del MERCOSUR, en adelante denominados Estados partes del presente Acuerdo.

CONSIDERANDO que las acciones para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes, requieren la cooperación, intercambio de información y la actuación conjunta de los Estados de la región;

RECORDANDO que en la Declaración de Asunción sobre "Tráfico de Personas y de Migrantes", los Estados Partes de MERCOSUR y los Estados Asociados destacaran, por unanimidad, la necesidad de adoptar medidas para prevenir, detectar y penalizar esa conducta delictiva.

REAFIRMANDO la voluntad de contar con un procedimiento común para actuar en esa materia a través de la participación coordinada de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales y demás organismos de control;

CONSIDERANDO los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos adicionales.

ACUERDAN:

Artículo 1

Finalidad

El propósito del presente Acuerdo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación e intercambio de información entre los Estados partes con ese fin.

Artículo 2

Definiciones

Para los fines del presente Acuerdo, se entenderá por:

1. "Tráfico ilícito de migrantes": la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del presente acuerdo del cual no sea nacional o residente con el fin de obtener, directa o indirectamente, algún beneficio financiero o material;
2. "Entrada ilegal": el ingreso sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado parte receptor;
3. "Documento de identidad o de viaje falso": cualquier documento de viaje o de identidad que sea:
 - a. elaborado o expedido de forma fraudulenta o alterado materialmente por cualquiera que no sea la persona o entidad legalmente autorizada para producir o expedir el documento de viaje o de identidad en nombre de un Estado parte del presente acuerdo;

b. expedido u obtenido indebidamente mediante declaración falsa, corrupción, coacción o de cualquier otra forma ilegal; o

c. utilizado por una persona que no sea su titular legítimo.

Artículo 3

Ámbito de Aplicación

El presente Acuerdo se aplicará a la cooperación, prevención e investigación de los ilícitos penales tipificados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, cuando los mismos sean de carácter transnacional, así como a la protección de los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de tales ilícitos.

Artículo 4

Penalización

1. Las partes del presente acuerdo adoptarán las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas que sean necesarias para tipificar como ilícito penal las siguientes conductas, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente algún beneficio financiero o material:

a. el tráfico ilícito de migrantes;

b. cuando se cometa con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:

1) la creación de un documento de viaje o de identidad falso;

2) la facilitación, suministro o la posesión de tal documento;

3) la habilitación de un migrante para permanecer en el territorio de un Estado parte sin haber cumplido los requisitos legales exigidos por dicho Estado parte.

c. la tentativa de comisión de un ilícito penal tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

d. la participación como cómplice o encubridor en la comisión de un ilícito penal tipificado con arreglo al presente Acuerdo;

e. la organización de otras personas para la comisión de un ilícito penal tipificado con arreglo al presente Acuerdo.

2. Constituirán circunstancias agravantes de la responsabilidad penal:

a. cuando se emplee violencia, intimidación o engaño en las conductas tipificadas en el presente acuerdo;

b. cuando en la comisión del ilícito penal se hubiere abusado de una situación de necesidad de la víctima, se hubiere puesto en peligro su vida, su salud o su integridad personal;

c. cuando la víctima sea menor de edad;

d. cuando los autores de los hechos actúen prevaliéndose de su condición de autoridad o funcionario público.

Artículo 5

Responsabilidad penal de los migrantes.

En los términos del presente Acuerdo, los migrantes estarán exentos de responsabilidad penal cuando sean víctimas de las conductas tipificadas en el artículo 4, sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes y de la potestad de enjuiciamiento penal de los Estados partes.

Artículo 6

Medidas de prevención y cooperación.

1. Los Estados partes del presente Acuerdo que tengan fronteras comunes o estén situados en las rutas de tráfico ilícito de migrantes, intercambiarán información pertinente sobre asuntos tales como:

a. lugares de embarque y de destino, así como las rutas, los transportistas y los medios de transporte a los que, según se sepa o se sospeche, recurran los grupos delictivos organizados involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 4;

b. la identidad y los métodos de las organizaciones o los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de las conductas tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 4;

c. la autenticidad y la debida forma de los documentos de viaje expedidos por los Estados Partes del presente Acuerdo, así como todo robo y/o concomitante utilización ilegítima de documentos de viaje o de identidad en blanco;

d. los medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte de personas, la adulteración, reproducción o adquisición ilícita y cualquier otra utilización indebida de los documentos de viaje o de identidad empleados en las conductas tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 4, así como las formas de detectarlos;

e. experiencias de carácter legislativo, así como prácticas y medidas conexas para prevenir y combatir las conductas tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 4;

f. cuestiones científicas y tecnológicas de utilidad para el cumplimiento de la ley, a fin de reforzar la capacidad respectiva de prevenir, detectar e investigar a: conductas tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 5 y de enjuiciar a las personas implicadas en ellas.

2. En un plazo de noventa (90) días desde la aprobación del presente Acuerdo, cada Estado parte deberá designar, informando a los demás Estados partes, el organismo que centralizará la información transmitida desde los otros Estados partes y desde los organismos Nacionales con competencia en la materia.

3. El Estado parte del presente Acuerdo receptor de información a través del organismo de enlace nacional dará cumplimiento a toda solicitud del Estado parte que la haya facilitado, en cuanto a las restricciones de su utilización.

4. Cada Estado parte considerará la necesidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directa.

5. Los Estados partes del presente Acuerdo que estén siendo utilizados como rutas de tráfico de migrantes, emprenderán, a la brevedad posible, investigaciones sobre esta conducta delictiva, adoptando medidas para reprimirla, promoviendo la inmediata comunicación al Estado parte de destino de los migrantes víctimas del tráfico.

6. Cuando un Estado parte detecte que nacionales de otro Estado parte del presente Acuerdo estén siendo objeto de tráfico en su territorio, en los términos del presente Acuerdo, deberá comunicarlo en forma inmediata a las autoridades consulares correspondientes, informando de las medidas migratorias que respecto de esas personas pretende adoptar. Del mismo modo, se comunicará esta información al organismo de enlace nacional respectivo.

7. Los Estados partes del presente Acuerdo realizarán campañas de prevención, tanto en los lugares de entrada como de salida de sus respectivos territorios, entregando información respecto de los documentos de viaje, los requisitos para solicitar residencias, y toda otra información que resulte conveniente.

Artículo 7

Seguridad y control de los documentos.

1. Cada Estado parte del presente Acuerdo adoptará las medidas necesarias para:

a. garantizar la calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida, a fin de evitar que puedan ser utilizados indebidamente, falsificados, adulterados, reproducidos o expedidos de forma ilícita; y

b. garantizar la integridad y seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida e impedir la creación, expedición y utilización ilícita de dichos documentos.

2. Cuando lo solicite un Estado parte del presente Acuerdo, se verificará a través del organismo de enlace nacional, dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos y sospechosos de ser utilizados para los fines de las conductas enunciadas en el artículo

4.

Artículo 8

Capacitación y cooperación técnica.

1. Los Estados partes del presente Acuerdo impartirán a los funcionarios de Migración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación especializada en la prevención y erradicación de las conductas que serán tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 4 y en el trato humanitario de los migrantes objeto de esas conductas, respetando al mismo tiempo sus derechos reconocidos conforme al derecho nacional e internacional.

2. La capacitación incluirá, entre otras cosas:

a. el reconocimiento y la detección de los documentos de viaje o de identidad falsificados o adulterados;

b. información, respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en la conductas enunciadas en el artículo 4; los métodos utilizados para transportar a los migrantes objeto de dicho tráfico; la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad para tales fines; y los medios de ocultación utilizados en el tráfico ilícito de migrantes;

c. la mejora de los procedimientos para detectar a los migrantes objeto de tráfico ilícito en puntos de entrada y salida convencionales y no convencionales;

d. el trato humano de los migrantes afectados y la protección de sus derechos reconocidos conforme al derecho internacional.

3. Los Estados partes del presente Acuerdo que tengan conocimientos especializados pertinentes coordinarán, a través del organismo de enlace nacional, la prestación de asistencia técnica a los Estados partes del presente Acuerdo que sean frecuentemente países de origen o de tránsito de personas que hayan sido objeto de las conductas tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 4.

Artículo 9

Cláusula de salvaguardia.

1. Lo dispuesto en el presente Acuerdo no afectará los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados partes del presente Acuerdo y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional sobre derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de "non-refoulement" consagrado en dichos instrumentos.

2. Las medidas previstas en el presente Acuerdo se interpretarán y aplicarán de forma que no sea discriminatoria para los migrantes por el hecho de ser víctimas del tráfico ilícito. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

Artículo 10

Relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

El presente acuerdo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con dicha Convención y su Protocolo Adicional en materia de "Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire".

Artículo 11

Interpretación y Aplicación

Los conflictos que se originen en el alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán de conformidad al mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre los Estados partes del presente

Acuerdo.

Artículo 12

Vigencia

El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la última comunicación por los Estados partes a la República del Paraguay informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento.

Artículo 13

Depósito

La República de Paraguay será depositaria del presente Acuerdo y de las notificaciones de los demás Estados partes en cuanto a la vigencia.

La República de Paraguay enviará copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a los demás Estados partes.

Firmado en Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, a los dieciséis días del mes de diciembre del año de dos mil cuatro, en dos (2) originales, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

ANEXO N. 7

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990)

Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990

Preámbulo

Los Estados Partes en la presente Convención,

Teniendo en cuenta los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño,

Teniendo en cuenta también los principios y normas establecidos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, en especial el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (No. 97), el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (No. 143), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No. 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No.151), el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (No. 29) y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (No. 105),

Reafirmando la importancia de los principios consagrados en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Recordando la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las Convenciones sobre la esclavitud,

Recordando que uno de los objetivos de la Organización internacional del Trabajo, como se establece en su Constitución, es la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos del propio, y teniendo en cuenta los conocimientos y experiencia de dicha organización en las cuestiones relacionadas con los trabajadores migratorios y sus familiares,

Reconociendo la importancia del trabajo realizado en relación con los trabajadores migratorios y sus familiares en distintos órganos de las Naciones Unidas, particularmente en la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Desarrollo Social, así como en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud y en otras organizaciones internacionales,

Reconociendo también los progresos realizados por algunos Estados mediante acuerdos regionales o bilaterales para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, así como la importancia y la utilidad de los acuerdos bilaterales y multilaterales en esta esfera,

Comprendiendo la importancia y la magnitud del fenómeno de las migraciones, que abarca a millones de personas y afecta a un gran número de Estados de la comunidad internacional,

Conscientes de la repercusión que las corrientes de trabajadores migratorios tienen sobre los Estados y los pueblos interesados, y deseosos de establecer normas que puedan contribuir a armonizar las actitudes de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos al tratamiento de los trabajadores migratorios y de sus familiares,

Considerando la situación de vulnerabilidad en que con frecuencia se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares debido, entre otras cosas, a su ausencia del Estado de origen y a las dificultades con las que tropiezan en razón de su presencia en el Estado de empleo,

Convencidos de que los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares no han sido debidamente reconocidos en todas partes y, por tanto, requieren una protección internacional apropiada,

Teniendo en cuenta el hecho de que a menudo la migración es causa de graves problemas para los familiares de los trabajadores migratorios, así como para los propios trabajadores, particularmente debido a la dispersión de la familia,

Teniendo presente que los problemas humanos que plantea la migración son aún más graves en el caso de la migración irregular, y convencidos por tanto de que se debe alentar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales,

Considerando que los trabajadores no documentados o que se hallan en situación irregular son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar ese tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal,

Considerando también que la práctica de emplear a trabajadores migratorios que se hallen en situación irregular será desalentada si se reconocen más ampliamente los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migratorios y, además, que la concesión de determinados derechos adicionales a los trabajadores migratorios y a sus familiares que se hallen en situación regular alentarán a todos los trabajadores migratorios a respetar y cumplir las leyes y procedimientos establecidos por los Estados interesados,

Convencidos, por ello, de la necesidad de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, reafirmando y estableciendo normas fundamentales en una convención amplia que tenga aplicación universal,

Han convenido en lo siguiente:

PARTE 1: Alcance y definiciones

Artículo 1

1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

2. La presente Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención:

1. Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

2. a) Se entenderá por "trabajador fronterizo" todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana;

- b) Se entenderá por "trabajador de temporada" todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año;
- c) Se entenderá por "marino", término que incluye a los pescadores, todo trabajador migratorio empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional;
- d) Se entenderá por "trabajador en una estructura marina" todo trabajador migratorio empleado en una estructura marina que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado del que no sea nacional;
- e) Se entenderá por "trabajador itinerante" todo trabajador migratorio que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación;
- f) Se entenderá por "trabajador vinculado a un proyecto" todo trabajador migratorio admitido a un Estado de empleo por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto concreto que realice en ese Estado su empleador;
- g) Se entenderá por "trabajador con empleo concreto" todo trabajador migratorio:
 - i) Que haya sido enviado por su empleador por un plazo limitado y definido a un Estado de empleo para realizar una tarea o función concreta;
 - ii) Que realice, por un plazo limitado y definido, un trabajo que requiera conocimientos profesionales, comerciales, técnicos o altamente especializados de otra índole; o
 - iii) Que, a solicitud de su empleador en el Estado de empleo, realice por un plazo limitado y definido un trabajo de carácter transitorio o breve;
 y que deba salir del Estado de empleo al expirar el plazo autorizado de su estancia, o antes, si deja de realizar la tarea o función concreta o el trabajo a que se ha hecho referencia;
- h) Se entenderá por "trabajador por cuenta propia" todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales.

Artículo 3

La presente Convención no se aplicará a:

- a) Las personas enviadas o empleadas por organizaciones y organismos internacionales y las personas enviadas o empleadas por un Estado fuera de su territorio para desempeñar funciones oficiales, cuya admisión y condición jurídica estén reguladas por el derecho internacional general o por acuerdos o convenios internacionales concretos;
- b) Las personas enviadas o empleadas por un Estado fuera de su territorio, o por un empleador en su nombre, que participen en programas de desarrollo y en otros programas de cooperación, cuya admisión y condición jurídica estén reguladas por un acuerdo con el Estado de empleo y que, de conformidad con este acuerdo, no sean consideradas trabajadores migratorios;
- c) Las personas que se instalen en un país distinto de su Estado de origen en calidad de inversionistas;
- d) Los refugiados y los apátridas, a menos que esté previsto que se aplique a estas personas en la legislación nacional pertinente del Estado Parte de que se trate o en instrumentos internacionales en vigor en ese Estado;
- e) Los estudiantes y las personas que reciben capacitación;
- f) Los marinos y los trabajadores en estructuras marinas que no hayan sido autorizados a residir y ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo.

Artículo 4

A los efectos de la presente Convención, el término "familiares" se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate.

Artículo 5

A los efectos de la presente Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares:

- a) Serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte;
- b) Serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso a) de este artículo.

Artículo 6

A los efectos de la presente Convención:

- a) Por "Estado de origen" se entenderá el Estado del que sea nacional la persona de que se trate;
- b) Por "Estado de empleo" se entenderá el Estado donde el trabajador migratorio vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, según el caso;
- c) Por "Estado de tránsito" se entenderá cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

PARTE II: No discriminación en el reconocimiento de derechos

Artículo 7

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

PARTE III: Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Artículo 8

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención.
2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él.

Artículo 9

El derecho a la vida de los trabajadores migratorios y sus familiares estará protegido por ley.

Artículo 10

Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 11

1. Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre.

2. No se exigirá a los trabajadores migratorios ni a sus familiares que realicen trabajos forzados u obligatorios.

3. El párrafo 2 del presente artículo no obstará para que los Estados cuya legislación admita para ciertos delitos penas de prisión con trabajos forzados puedan imponer éstos en cumplimiento de sentencia dictada por un tribunal competente.

4. A los efectos de este artículo, la expresión "trabajos forzados u obligatorios" no incluirá:

a) Ningún trabajo o servicio, no previsto en el párrafo 3 de este artículo, que normalmente deba realizar una persona que, en virtud de una decisión de la justicia ordinaria, se halle detenida o haya sido puesta ulteriormente en situación de libertad condicional;

b) Ningún servicio exigido en casos de emergencia o de desastre que amenacen la vida o el bienestar de la comunidad;

c) Ningún trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones civiles normales, en la medida en que se imponga también a los ciudadanos del Estado de que se trate.

Artículo 12

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Ese derecho incluirá la libertad de profesar o de adoptar la religión o creencia de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos a coacción alguna que limite su libertad de profesar y adoptar una religión o creencia de su elección.

3. La libertad de expresar la propia religión o creencia sólo podrá quedar sometida a las limitaciones que se establezcan por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos o los derechos y las libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a respetar la libertad de los padres, cuando por lo menos uno de ellos sea trabajador migratorio, y, en su caso, de los tutores legales para hacer que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 13

1. El derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 del presente artículo entraña obligaciones y responsabilidades especiales. Por lo tanto, podrá ser sometido a ciertas restricciones, a condición de que éstas hayan sido establecidas por ley y sean necesarias para:

a) Respetar los derechos o el buen nombre ajenos;

b) Proteger la seguridad nacional de los Estados de que se trate, el orden público o la salud o la moral públicas;

c) Prevenir toda la propaganda en favor de la guerra;

d) Prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Artículo 14

Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones ni a ataques ilegales contra su honor y buen nombre. Todos los trabajadores migratorios tendrán derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 15

Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será privado arbitrariamente de sus bienes, ya sean de propiedad personal exclusiva o en asociación con otras personas. Cuando, en virtud de la legislación vigente en el Estado de empleo, los bienes de un trabajador migratorio o de un familiar suyo sean expropiados total o parcialmente, la persona interesada tendrá derecho a una indemnización justa y apropiada.

Artículo 16

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad y la seguridad personales.
2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.
3. La verificación por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la identidad de los trabajadores migratorios o de sus familiares se realizará con arreglo a los procedimientos establecidos por ley.
4. Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca.
5. Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean detenidos serán informados en el momento de la detención, de ser posible en un idioma que comprendan, de los motivos de esta detención, y se les notificarán prontamente, en un idioma que comprendan, las acusaciones que se les haya formulado.
6. Los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrán derecho a ser juzgados en un plazo razonable o a ser puestos en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
7. Cuando un trabajador migratorio o un familiar suyo sea arrestado, recluido en prisión o detenido en espera de juicio o sometido a cualquier otra forma de detención:
 - a) Las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o de un Estado que represente los intereses del Estado de origen, serán informadas sin demora, si lo solicita el detenido, de la detención o prisión y de los motivos de esa medida;
 - b) La persona interesada tendrá derecho a comunicarse con esas autoridades. Toda comunicación dirigida por el interesado a esas autoridades será remitida sin demora, y el interesado tendrá también derecho a recibir sin demora las comunicaciones de dichas autoridades;
 - c) Se informará sin demora al interesado de este derecho y de los derechos derivados de los tratados pertinentes, si son aplicables entre los Estados de que se trate, a intercambiar correspondencia y reunirse con representantes de esas autoridades y a hacer gestiones con ellos para su representación legal.
8. Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o prisión tendrán derecho a incoar procedimientos ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir

sin demora acerca de la legalidad de su detención y ordenar su libertad si la detención no fuere legal. En el ejercicio de este recurso, recibirán la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete cuando no pudieren entender o hablar el idioma utilizado.

9. Los trabajadores migratorios y sus familiares que hayan sido víctimas de detención o prisión ilegal tendrán derecho a exigir una indemnización.

Artículo 17

1. Todo trabajador migratorio o familiar cuyo privado de libertad será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares acusados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y sometidos a un régimen distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas. Si fueren menores de edad, estarán separados de los adultos y la vista de su causa tendrá lugar con la mayor celeridad.

3. Todo trabajador migratorio o familiar cuyo que se encuentre detenido en un Estado de tránsito o en el Estado de empleo por violación de las disposiciones sobre migración será alojado, en la medida de lo posible, en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o a las personas detenidas que esperen ser juzgadas.

4. Durante todo período de prisión en cumplimiento de una sentencia impuesta por un tribunal, el tratamiento del trabajador migratorio o familiar cuyo tendrá por finalidad esencial su reforma y readaptación social. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

5. Durante la detención o prisión, los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el mismo derecho que los nacionales a recibir visitas de miembros de su familia.

6. Cuando un trabajador migratorio sea privado de su libertad, las autoridades competentes del Estado de que se trate prestarán atención a los problemas que se planteen a sus familiares, en particular al cónyuge y los hijos menores.

7. Los trabajadores migratorios y sus familiares sometidos a cualquier forma de detención o prisión prevista por las leyes vigentes del Estado de empleo o el Estado de tránsito gozarán de los mismos derechos que los nacionales de dichos Estados que se encuentren en igual situación.

8. Si un trabajador migratorio o un familiar cuyo es detenido con objeto de verificar una infracción de las disposiciones sobre migración, no correrán por su cuenta los gastos que ocasione ese procedimiento.

Artículo 18

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia. Tendrán derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

2. Todo trabajador migratorio o familiar cuyo acusado de un delito tendrá derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, todo trabajador migratorio o familiar cuyo acusado de un delito tendrá derecho a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informado sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y las causas de la acusación formulada en su contra;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección; a ser informado, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente si careciera de medios suficientes para pagar;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y a que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistido gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores, se tendrá en cuenta su edad y la importancia de promover su readaptación social.

5. Todo trabajador migratorio o familiar suyo declarado culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se la haya impuesto sean examinados por un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme contra un trabajador migratorio o un familiar suyo haya sido ulteriormente revocada o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, quien haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizado conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Ningún trabajador migratorio o familiar suyo podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto mediante sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal del Estado interesado.

Artículo 19

1. Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional; tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el interesado se beneficiará de esa disposición.

2. Al dictar una sentencia condenatoria por un delito cometido por un trabajador migratorio o un familiar suyo, se deberán considerar los aspectos humanitarios relacionados con su condición, en particular con respeto a su derecho de residencia o de trabajo.

Artículo 20

1. Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será encarcelado por el solo hecho de no cumplir una obligación contractual.

2. Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso.

Artículo 21

Ninguna persona que no sea un funcionario público debidamente autorizado por la ley podrá confiscar, destruir o intentar destruir documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país ni permisos de trabajo. En los casos en que la confiscación de esos documentos esté autorizada, no podrá efectuarse sin la previa entrega de un recibo detallado. En ningún caso estará permitido destruir el pasaporte o documento equivalente de un trabajador migratorio o de un familiar suyo.

Artículo 22

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.
2. los trabajadores migratorios y sus familiares sólo podrán ser expulsados del territorio de un Estado Parte en cumplimiento de una decisión adoptada por la autoridad competente conforme a la ley.
3. La decisión les será comunicada en un idioma que puedan entender. Les será comunicada por escrito si lo solicitasen y ello no fuese obligatorio por otro concepto y, salvo en circunstancias excepcionales justificadas por razones de seguridad nacional, se indicarán también los motivos de la decisión. Se informará a los interesados de estos derechos antes de que se pronuncie la decisión o, a más tardar, en ese momento.
4. Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión.
5. Cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, la persona interesada tendrá derecho a reclamar indemnización conforme a la ley, y no se hará valer la decisión anterior para impedir a esa persona que vuelva a ingresar en el Estado de que se trate.
6. En caso de expulsión, el interesado tendrá oportunidad razonable, antes o después de la partida, para arreglar lo concerniente al pago de los salarios y otras prestaciones que se le adeuden y al cumplimiento de sus obligaciones pendientes.
7. Sin perjuicio de la ejecución de una decisión de expulsión, el trabajador migratorio o familiar suyo que sea objeto de ella podrá solicitar autorización de ingreso en un Estado que no sea su Estado de origen.
8. Los gastos a que dé lugar el procedimiento de expulsión de un trabajador migratorio o un familiar suyo no correrán por su cuenta. Podrá exigírsele que pague sus propios gastos de viaje.
9. La expulsión del Estado de empleo no menoscabará por sí sola ninguno de los derechos que haya adquirido de conformidad con la legislación de ese Estado un trabajador migratorio o un familiar suyo, incluido el derecho a recibir los salarios y otras prestaciones que se le adeuden.

Artículo 23

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o del Estado que represente los intereses de ese Estado, en todos los casos en que queden menoscabados los derechos reconocidos en la presente Convención. En particular, en caso de expulsión, se informará sin demora de ese derecho a la persona interesada, y las autoridades del Estado que haya dispuesto la expulsión facilitarán el ejercicio de ese derecho.

Artículo 24

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 25

1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de:
 - a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;

b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente artículo.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo. En particular, los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.

Artículo 26

1. Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a:

a) Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;

b) Afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;

c) Solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas.

2. El ejercicio de tales derechos sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

Artículo 27

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma.

2. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios o sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado de que se trate, sobre la base del trato otorgado a los nacionales que estuvieren en situación similar, considerará la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieren aportado en relación con esas prestaciones.

Artículo 28

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.

Artículo 29

Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad.

Artículo 30

Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que

respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo.

Artículo 31

1. Los Estados Partes velarán porque se respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares y no impedirán que éstos mantengan vínculos culturales con sus Estados de origen.
2. Los Estados Partes podrán tomar las medidas apropiadas para ayudar y alentar los esfuerzos a este respecto.

Artículo 32

Los trabajadores migratorios y sus familiares, al terminar su permanencia en el Estado de empleo, tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros y, de conformidad con la legislación aplicable de los Estados de que se trate, sus efectos personales y otras pertenencias.

Artículo 33

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a que el Estado de origen, el Estado de empleo o el Estado de tránsito, según corresponda, les proporcione información acerca de:
 - a) Sus derechos con arreglo a la presente Convención;
 - b) Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones con arreglo a la ley y la práctica del Estado interesado y cualesquiera otras cuestiones que les permitan cumplir formalidades administrativas o de otra índole en dicho Estado.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas que consideren apropiadas para difundir la información mencionada o velar por que sea suministrada por empleadores, sindicatos u otros órganos o instituciones apropiados. Según corresponda, cooperarán con los demás Estados interesados.
3. La información adecuada será suministrada a los trabajadores migratorios y sus familiares que la soliciten gratuitamente y, en la medida de lo posible, en un idioma que puedan entender.

Artículo 34

Ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención tendrá por efecto eximir a los trabajadores migratorios y a sus familiares de la obligación de cumplir las leyes y reglamentaciones de todos los Estados de tránsito y del Estado de empleo ni de la obligación de respetar la identidad cultural de los habitantes de esos Estados.

Artículo 35

Ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención se interpretará en el sentido de que implica la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada, ni menoscabará las medidas encaminadas a asegurar las condiciones satisfactorias y equitativas para la migración internacional previstas en la parte VI de la presente Convención.

PARTE IV: Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular

Artículo 36

Los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular en el Estado de empleo gozarán de los derechos enunciados en la presente Parte de la Convención, además de los enunciados en la parte III.

Artículo 37

Antes de su partida, o a más tardar en el momento de su admisión en el Estado de empleo, los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a ser plenamente informados por el Estado de origen o por el Estado de empleo, según corresponda, de todas las condiciones aplicables a su admisión y, particularmente, de las relativas a su estancia y a las actividades remuneradas que podrán realizar, así como de los requisitos que deberán cumplir en el Estado de empleo y las autoridades a que deberán dirigirse para que se modifiquen esas condiciones.

Artículo 38

1. Los Estados de empleo harán todo lo posible por autorizar a los trabajadores migratorios y sus familiares a ausentarse temporalmente sin que ello afecte a la autorización que tengan de permanecer o trabajar, según sea el caso. Al hacerlo, los Estados de empleo deberán tener presentes las necesidades y obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares, particularmente en sus Estados de origen.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a ser informados plenamente de las condiciones en que estén autorizadas esas ausencias temporales.

Artículo 39

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo y a escoger libremente en él su residencia.

2. Los derechos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo no estarán sujetos a ninguna restricción, salvo las que estén establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás y sean congruentes con los demás derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 40

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo para el fomento y la protección de sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole.

2. No podrán imponerse restricciones al ejercicio de ese derecho, salvo las que prescriba la ley y resulten necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

Artículo 41

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

Artículo 42

1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.

3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

Artículo 43

1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

- a) El acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de admisión y otras reglamentaciones de las instituciones y servicios de que se trate;
- b) El acceso a servicios de orientación profesional y colocación;
- c) El acceso a servicios e instituciones de formación profesional y readiestramiento;
- d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres;
- e) El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes;
- f) El acceso a las cooperativas y empresas en régimen de autogestión, sin que ello implique un cambio de su condición de trabajadores migratorios y con sujeción a las normas y los reglamentos por que se rijan los órganos interesados;
- g) El acceso a la vida cultural y la participación en ella.

2. Los Estados Partes promoverán condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato, a fin de que los trabajadores migratorios puedan gozar de los derechos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo, siempre que las condiciones establecidas para su estancia, con arreglo a la autorización del Estado de empleo, satisfagan los requisitos correspondientes.

3. Los Estados de empleo no impedirán que un empleador de trabajadores migratorios instale viviendas o servicios sociales o culturales para ellos. Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 70 de la presente Convención, el Estado de empleo podrá subordinar la instalación de esos servicios a los requisitos generalmente exigidos en ese Estado en relación con su instalación.

Artículo 44

1. Los Estados Partes, reconociendo que la familia es el grupo básico natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a protección por parte de la sociedad y del Estado, adoptarán las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia del trabajador migratorio.

2. Los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo.

3. Los Estados de empleo, por razones humanitarias, considerarán favorablemente conceder un trato igual al previsto en el párrafo 2 del presente artículo a otros familiares de los trabajadores migratorios.

Artículo 45

1. Los familiares de los trabajadores migratorios gozarán, en el Estado de empleo, de igualdad de trato respecto de los nacionales de ese Estado en relación con:

- a) El acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de ingreso y a otras normas de las instituciones y los servicios de que se trate;
- b) El acceso a instituciones y servicios de orientación y capacitación vocacional, a condición de que se cumplan los requisitos para la participación en ellos;
- c) El acceso a servicios sociales y de salud, a condición de que se cumplan los requisitos para la participación en los planes correspondientes;
- d) El acceso a la vida cultural y la participación en ella.

2. Los Estados de empleo, en colaboración con los Estados de origen cuando proceda, aplicarán una política encaminada a facilitar la integración de los hijos de los trabajadores migratorios en el sistema escolar local, particularmente en lo tocante a la enseñanza del idioma local.
3. Los Estados de empleo procurarán facilitar a los hijos de los trabajadores migratorios la enseñanza de su lengua y cultura maternas y, cuando proceda, los Estados de origen colaborarán a esos efectos.
4. Los Estados de empleo podrán establecer planes especiales de enseñanza en la lengua materna de los hijos de los trabajadores migratorios, en colaboración con los Estados de origen si ello fuese necesario.

Artículo 46

Los trabajadores migratorios y sus familiares estarán exentos, con sujeción a la legislación aplicable de los Estados de que se trate y a los acuerdos internacionales pertinentes y las obligaciones de dichos Estados dimanantes de su participación en uniones aduaneras, del pago de derechos e impuestos en concepto de importación y exportación por sus efectos personales y enseres domésticos, así como por el equipo necesario para el desempeño de la actividad remunerada para la que hubieran sido admitidos en el Estado de empleo:

- a) En el momento de salir del Estado de origen o del Estado de residencia habitual;
- b) En el momento de su admisión inicial en el Estado de empleo;
- c) En el momento de su salida definitiva del Estado de empleo;
- d) En el momento de su regreso definitivo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

Artículo 47

1. Los trabajadores migratorios tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, del Estado de empleo a su Estado de origen o a cualquier otro Estado. Esas transferencias se harán con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación aplicable del Estado interesado y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables.

2. Los Estados interesados adoptarán las medidas apropiadas para facilitar dichas transferencias.

Artículo 48

1. Sin perjuicio de los acuerdos aplicables sobre doble tributación, los trabajadores migratorios y sus familiares, en lo que respecta a los ingresos en el Estado de empleo:

- a) No deberán pagar impuestos, derechos ni gravámenes de ningún tipo que sean más elevados o gravosos que los que deban pagar los nacionales en circunstancias análogas;
- b) Tendrán derecho a deducciones o exenciones de impuestos de todo tipo y a las desgravaciones tributarias aplicables a los nacionales en circunstancias análogas, incluidas las desgravaciones tributarias por familiares a su cargo.

2. Los Estados Partes procurarán adoptar las medidas apropiadas para evitar que los ingresos y ahorros de los trabajadores migratorios y sus familiares sean objeto de doble tributación.

Artículo 49

1. En los casos en que la legislación nacional exija autorizaciones separadas de residencia y de empleo, los Estados de empleo otorgarán a los trabajadores migratorios una autorización de residencia por lo menos por el mismo período de duración de su permiso para desempeñar una actividad remunerada.

2. En los Estados de empleo en que los trabajadores migratorios tengan la libertad de elegir una actividad remunerada, no se considerará que los trabajadores migratorios se encuentran en situación irregular, ni se les retirará su autorización de residencia, por el solo hecho del cese de

su actividad remunerada con anterioridad al vencimiento de su permiso de trabajo o autorización análoga.

3. A fin de permitir que los trabajadores migratorios mencionados en el párrafo 2 del presente artículo tengan tiempo suficiente para encontrar otra actividad remunerada, no se les retirará su autorización de residencia, por lo menos por un período correspondiente a aquel en que tuvieron derecho a prestaciones de desempleo.

Artículo 50

1. En caso de fallecimiento de un trabajador migratorio o de disolución del matrimonio, el Estado de empleo considerará favorablemente conceder autorización para permanecer en él a los familiares de ese trabajador migratorio que residan en ese Estado en consideración de la unidad de la familia; el Estado de empleo tendrá en cuenta el período de tiempo que esos familiares hayan residido en él.

2. Se dará a los familiares a quienes no se conceda esa autorización tiempo razonable para arreglar sus asuntos en el Estado de empleo antes de salir de él.

3. No podrá interpretarse que las disposiciones de los párrafos 1 y 2 de este artículo afectan adversamente al derecho a permanecer y trabajar concedido a esos familiares por la legislación del Estado de empleo o por tratados bilaterales y multilaterales aplicables a ese Estado.

Artículo 51

No se considerará que se encuentren en situación irregular los trabajadores migratorios que en el Estado de empleo no estén autorizados a elegir libremente su actividad remunerada, ni tampoco se les retirará su autorización de residencia por el solo hecho de que haya cesado su actividad remunerada con anterioridad al vencimiento de su permiso de trabajo, excepto en los casos en que la autorización de residencia dependa expresamente de la actividad remunerada específica para la cual hayan sido aceptados. Dichos trabajadores migratorios tendrán derecho a buscar otros empleos, participar en programas de obras públicas y readiestrarse durante el período restante de su permiso de trabajo, con sujeción a las condiciones y limitaciones que se establezcan en dicho permiso.

Artículo 52

1. Los trabajadores migratorios tendrán en el Estado de empleo libertad de elegir su actividad remunerada, con sujeción a las restricciones o condiciones siguientes.

2. Respecto de cualquier trabajador migratorio, el Estado de empleo podrá:

a) Restringir el acceso a categorías limitadas de empleo, funciones, servicios o actividades, cuando ello sea necesario en beneficio del Estado y esté previsto por la legislación nacional;

b) Restringir la libre elección de una actividad remunerada de conformidad con su legislación relativa a las condiciones de reconocimiento de calificaciones profesionales adquiridas fuera del territorio del Estado de empleo. Sin embargo, los Estados Partes interesados tratarán de reconocer esas calificaciones.

3. En el caso de los trabajadores migratorios cuyo permiso de trabajo sea de tiempo limitado, el Estado de empleo también podrá:

a) Subordinar el derecho de libre elección de una actividad remunerada a la condición de que el trabajador migratorio haya residido legalmente en el territorio del Estado de empleo para los fines de ejercer una actividad remunerada por un período de tiempo determinado en la legislación nacional de dicho Estado que no sea superior a dos años;

b) Limitar el acceso del trabajador migratorio a una actividad remunerada en aplicación de una política de otorgar prioridad a sus nacionales o a las personas que estén asimiladas a sus nacionales para esos fines en virtud de la legislación vigente o de acuerdos bilaterales o multilaterales. Las limitaciones de este tipo no se aplicarán a un trabajador migratorio que haya residido legalmente

en el territorio del Estado de empleo para los fines de ejercer una actividad remunerada por un período determinado en la legislación nacional de dicho Estado que no sea superior a cinco años.

4. El Estado de empleo fijará las condiciones en virtud de las cuales un trabajador migratorio que haya sido admitido para ejercer un empleo podrá ser autorizado a realizar trabajos por cuenta propia. Se tendrá en cuenta el período durante el cual el trabajador haya residido legalmente en el Estado de empleo.

Artículo 53

1. Los familiares de un trabajador migratorio cuya autorización de residencia o admisión no tenga límite de tiempo o se renueve automáticamente podrán elegir libremente una actividad remunerada en las mismas condiciones aplicables a dicho trabajador migratorio de conformidad con el artículo 52 de la presente Convención.

2. En cuanto a los familiares de un trabajador migratorio a quienes no se les permita elegir libremente su actividad remunerada, los Estados Partes considerarán favorablemente darles prioridad, a efectos de obtener permiso para ejercer una actividad remunerada, respecto de otros trabajadores que traten de lograr admisión en el Estado de empleo, con sujeción a los acuerdos bilaterales y multilaterales aplicables.

Artículo 54

1. Sin perjuicio de las condiciones de su autorización de residencia o de su permiso de trabajo ni de los derechos previstos en los artículos 25 y 27 de la presente Convención, los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

- a) La protección contra los despidos;
 - b) Las prestaciones de desempleo;
 - c) El acceso a los programas de obras públicas destinados a combatir el desempleo;
 - d) El acceso a otro empleo en caso de quedar sin trabajo o darse término a otra actividad remunerada, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 de la presente Convención.
2. Si un trabajador migratorio alega que su empleador ha violado las condiciones de su contrato de trabajo, tendrá derecho a recurrir ante las autoridades competentes del Estado de empleo, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 18 de la presente Convención.

Artículo 55

Los trabajadores migratorios que hayan obtenido permiso para ejercer una actividad remunerada, con sujeción a las condiciones adscritas a dicho permiso, tendrán derecho a igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en el ejercicio de esa actividad remunerada.

Artículo 56

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares a los que se refiere la presente parte de la Convención no podrán ser expulsados de un Estado de empleo salvo por razones definidas en la legislación nacional de ese Estado y con sujeción a las salvaguardias establecidas en la parte III.
2. No se podrá recurrir a la expulsión como medio de privar a un trabajador migratorio o a un familiar suyo de los derechos emanados de la autorización de residencia y el permiso de trabajo.
3. Al considerar si se va a expulsar a un trabajador migratorio o a un familiar suyo, deben tenerse en cuenta consideraciones de carácter humanitario y también el tiempo que la persona de que se trate lleve residiendo en el Estado de empleo.

PARTE V: Disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familiares

Artículo 57

Los trabajadores migratorios y sus familiares incluidos en las categorías particulares enumeradas en la presente Parte de la Convención que estén documentados o en situación regular gozarán de los derechos establecidos en la parte III, y, con sujeción a las modificaciones que se especifican a continuación, de los derechos establecidos en la parte IV.

Artículo 58

1. Los trabajadores fronterizos, definidos en el inciso a) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV que puedan corresponderles en virtud de su presencia y su trabajo en el territorio del Estado de empleo, teniendo en cuenta que no han establecido su residencia habitual en dicho Estado.

2. Los Estados de empleo considerarán favorablemente la posibilidad de otorgar a los trabajadores fronterizos el derecho a elegir libremente una actividad remunerada luego de un período determinado. El otorgamiento de ese derecho no afectará a su condición de trabajadores fronterizos.

Artículo 59

1. Los trabajadores de temporada, definidos en el inciso b) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV que puedan corresponderles en virtud de su presencia y su trabajo en el territorio del Estado de empleo y que sean compatibles con su condición de trabajadores de temporada en ese Estado, teniendo en cuenta el hecho de que se encuentran en ese Estado sólo una parte del año.

2. El Estado de empleo, con sujeción al párrafo 1 de este artículo, examinará la conveniencia de conceder a los trabajadores de temporada que hayan estado empleados en su territorio durante un período de tiempo considerable la posibilidad de realizar otras actividades remuneradas, otorgándoles prioridad respecto de otros trabajadores que traten de lograr admisión en ese Estado, con sujeción a los acuerdos bilaterales y multilaterales aplicables.

Artículo 60

Los trabajadores itinerantes, definidos en el inciso e) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, gozarán de todos los derechos reconocidos en la parte IV que puedan corresponderles en virtud de su presencia y su trabajo en el territorio del Estado de empleo y que sean compatibles con su condición de trabajadores itinerantes en ese Estado.

Artículo 61

1. Los trabajadores vinculados a un proyecto, definidos en el inciso f) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, y sus familiares gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV, salvo los establecidos en los incisos b) y c) del párrafo 1 del artículo 43, en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 43 en lo referente a los planes sociales de vivienda, en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 45 y en los artículos 52 a 55.

2. Si un trabajador vinculado a un proyecto alega que su empleador ha violado las condiciones de su contrato de trabajo, tendrá derecho a recurrir ante las autoridades competentes del Estado que tenga jurisdicción sobre el empleador, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 18 de la presente Convención.

3. Con sujeción a los acuerdos bilaterales o multilaterales que se les apliquen, los Estados Partes procurarán conseguir que los trabajadores vinculados a un proyecto estén debidamente protegidos por los sistemas de seguridad social de sus Estados de origen o de residencia habitual durante el tiempo que estén vinculados al proyecto. Los Estados Partes interesados tomarán medidas apropiadas a fin de evitar toda denegación de derechos o duplicación de pagos a este respecto.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47 de la presente Convención y en los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, los Estados Partes interesados permitirán que los ingresos de los trabajadores vinculados a un proyecto se abonen en su Estado de origen o de residencia habitual.

Artículo 62

1. Los trabajadores con empleo concreto, definidos en el inciso g) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV, con excepción de lo dispuesto en los incisos b) y c) del párrafo 1 del artículo 43, en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 43 en lo referente a los planes sociales de vivienda, en el artículo 52 y en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 54.

2. Los familiares de los trabajadores con empleo concreto gozarán de los derechos que se les reconocen a los familiares de los trabajadores migratorios en la parte IV de la presente Convención, con excepción de lo dispuesto en el artículo 53.

Artículo 63

1. Los trabajadores por cuenta propia, definidos en el inciso h) del párrafo 2 del artículo 2 de la presente Convención, gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV, salvo los que sean aplicables exclusivamente a los trabajadores que tienen contrato de trabajo.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 52 y 79 de la presente Convención, la terminación de la actividad económica de los trabajadores por cuenta propia no acarreará de suyo el retiro de la autorización para que ellos o sus familiares permanezcan en el Estado de empleo o se dediquen en él a una actividad remunerada, salvo cuando la autorización de residencia dependa expresamente de la actividad remunerada concreta para la cual fueron admitidos.

PARTE VI: Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares

Artículo 64

1. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 79 de la presente Convención, los Estados Partes interesados se consultarán y colaborarán entre sí, según sea apropiado, con miras a promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares.

2. A ese respecto, se tendrán debidamente en cuenta no sólo las necesidades y recursos de mano de obra, sino también las necesidades sociales, económicas, culturales y de otro tipo de los trabajadores migratorios y sus familiares, así como las consecuencias de tal migración para las comunidades de que se trate.

Artículo 65

1. Los Estados Partes mantendrán servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Sus funciones serán, entre otras:

- a) La formulación y la ejecución de políticas relativas a esa clase de migración;
- b) El intercambio de información, las consultas y la cooperación con las autoridades competentes de otros Estados Partes interesados en esa clase de migración;
- c) El suministro de información apropiada, en particular a empleadores, trabajadores y sus organizaciones, acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración y el empleo, los acuerdos sobre migración concertados con otros Estados y otros temas pertinentes;
- d) El suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares en lo relativo a las autorizaciones y formalidades y arreglos requeridos para la partida, el viaje, la llegada, la estancia, las actividades remuneradas, la salida y el regreso, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo, las normas aduaneras, monetarias y tributarias y otras leyes y reglamentos pertinentes.

2. Los Estados Partes facilitarán, según corresponda, la provisión de servicios consulares adecuados y otros servicios que sean necesarios para atender a las necesidades sociales, culturales y de otra índole de los trabajadores migratorios y sus familiares.

Artículo 66

1. Con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 2 de este artículo, el derecho a realizar operaciones para la contratación de trabajadores en otro Estado sólo corresponderá a:

- a) Los servicios u organismos públicos del Estado en el que tengan lugar esas operaciones;
- b) Los servicios u organismos públicos del Estado de empleo sobre la base de un acuerdo entre los Estados interesados;
- c) Un organismo establecido en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral.

2. Con sujeción a la autorización, la aprobación y la supervisión de las autoridades públicas de los Estados Partes interesados que se establezcan con arreglo a las legislaciones y prácticas de esos Estados, podrá permitirse también que organismos, futuros empleadores o personas que actúen en su nombre realicen las operaciones mencionadas.

Artículo 67

1. Los Estados Partes interesados cooperarán de la manera que resulte apropiada en la adopción de medidas relativas al regreso ordenado de los trabajadores migratorios y sus familiares al Estado de origen cuando decidan regresar, cuando expire su permiso de residencia o empleo, o cuando se encuentren en situación irregular en el Estado de empleo.

2. Por lo que respecta a los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren en situación regular, los Estados Partes interesados cooperarán de la manera que resulte apropiada, en las condiciones convenidas por esos Estados, con miras a fomentar condiciones económicas adecuadas para su reasentamiento.

Artículo 68

1. Los Estados Partes, incluidos los Estados de tránsito, colaborarán con miras a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular. Entre las medidas que se adopten con ese objeto dentro de la jurisdicción de cada Estado interesado, se contarán:

- a) Medidas adecuadas contra la difusión de información engañosa en lo concerniente a la emigración y la inmigración;
- b) Medidas para detectar y eliminar los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares y para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que organicen o dirijan esos movimientos o presten asistencia a tal efecto;
- c) Medidas para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular.

2. Los Estados de empleo adoptarán todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso, si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de esos trabajadores. Esas medidas no menoscabarán los derechos de los trabajadores migratorios frente a sus empleadores en relación con su empleo.

Artículo 69

1. Los Estados Partes en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista.

2. Cuando los Estados Partes interesados consideren la posibilidad de regularizar la situación de dichas personas de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables, se tendrán debidamente en cuenta las circunstancias de su entrada, la duración de su estancia en los Estados de empleo y otras consideraciones pertinentes, en particular las relacionadas con su situación familiar.

Artículo 70

Los Estados Partes deberán tomar medidas no menos favorables que las aplicadas a sus nacionales para garantizar que las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores migratorios y sus familiares en situación regular estén en consonancia con las normas de idoneidad, seguridad y salud, así como con los principios de la dignidad humana.

Artículo 71

1. Los Estados Partes facilitarán, siempre que sea necesario, la repatriación al Estado de origen de los restos mortales de los trabajadores migratorios o de sus familiares.

2. En lo tocante a las cuestiones relativas a la indemnización por causa de fallecimiento de un trabajador migratorio o de uno de sus familiares, los Estados Partes, según proceda, prestarán asistencia a las personas interesadas con miras a lograr el pronto arreglo de dichas cuestiones. El arreglo de dichas cuestiones se realizará sobre la base del derecho nacional aplicable de conformidad con las disposiciones de la presente Convención y de los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes.

PARTE VII: Aplicación de la Convención

Artículo 72

1. a) Con el fin de observar la aplicación de la presente Convención se establecerá un Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (denominado en adelante "el Comité");

b) El Comité estará compuesto, en el momento en que entre en vigor la presente Convención, de diez expertos y después de la entrada en vigor de la Convención para el cuadragésimo primer Estado Parte, de catorce expertos de gran integridad moral, imparciales y de reconocida competencia en el sector abarcado por la Convención.

2. a) Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta por los Estados Partes de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Se prestará la debida consideración a la distribución geográfica equitativa, incluyendo tanto Estados de origen como Estados de empleo, y a la representación de los principales sistemas jurídicos. Cada Estado Parte podrá proponer la candidatura de una persona elegida entre sus propios nacionales;

b) Los miembros serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.

3. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención, y las elecciones subsiguientes se celebrarán cada dos años. Al menos cuatro meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a todos los Estados Partes para invitarlos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todos los candidatos, en la que indicará los Estados Partes que los han designado, y la transmitirá a los Estados Partes a más tardar un mes antes de la fecha de la correspondiente elección, junto con las notas biográficas de los candidatos.

4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En la reunión, para la cual constituirán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los Estados Partes presentes y votantes.

5. a) Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el Presidente de la reunión de los Estados Partes designará por sorteo los nombres de esos cinco miembros;

b) La elección de los cuatro miembros adicionales del Comité se realizará, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, inmediatamente después de la entrada en vigor de la Convención para el cuadragésimo primer Estado Parte. El mandato de dos

de los miembros adicionales elegidos en esa ocasión expirará al cabo de dos años; el Presidente de la reunión de los Estados Partes designará por sorteo el nombre de esos miembros;

c) Los miembros del Comité podrán ser reelegidos si su candidatura vuelve a presentarse.

6. Si un miembro del Comité fallece o renuncia o declara que por algún otro motivo no puede continuar desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que presentó la candidatura de ese experto nombrará a otro experto de entre sus propios nacionales para que cumpla la parte restante del mandato. El nuevo nombramiento quedará sujeto a la aprobación del Comité.

7. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité.

8. Los miembros del Comité percibirán emolumentos con cargo a los recursos de las Naciones Unidas en los términos y condiciones que decida la Asamblea General.

9. Los miembros del Comité tendrán derecho a las facilidades, prerrogativas e inmunidades de los expertos en misión de las Naciones Unidas que se estipulan en las secciones pertinentes de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

Artículo 73

1. Los Estados Partes presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la presente Convención:

a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado Parte de que se trate;

b) En lo sucesivo, cada cinco años y cada vez que el Comité lo solicite.

2. En los informes presentados con arreglo al presente artículo se indicarán también los factores y las dificultades, según el caso, que afecten a la aplicación de la Convención y se proporcionará información acerca de las características de las corrientes de migración que se produzcan en el Estado Parte de que se trate.

3. El Comité establecerá las demás directrices que corresponda aplicar respecto del contenido de los informes.

4. Los Estados Partes darán una amplia difusión pública a sus informes en sus propios países.

Artículo 74

1. El Comité examinará los informes que presente cada Estado Parte y transmitirá las observaciones que considere apropiadas al Estado Parte interesado. Ese Estado Parte podrá presentar al Comité sus comentarios sobre cualquier observación hecha por el Comité con arreglo al presente artículo. Al examinar esos informes, el Comité podrá solicitar a los Estados Partes que presenten información complementaria.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas, con la debida antelación a la apertura de cada período ordinario de sesiones del Comité, transmitirá al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo copias de los informes presentados por los Estados Partes interesados y la información pertinente para el examen de esos informes, a fin de que la Oficina pueda proporcionar al Comité los conocimientos especializados de que disponga respecto de las cuestiones tratadas en la presente Convención que caigan dentro del ámbito de competencia de la Organización Internacional del Trabajo. El Comité examinará en sus deliberaciones los comentarios y materiales que la Oficina pueda proporcionarle.

3. El Secretario General de las Naciones Unidas podrá también, tras celebrar consultas con el Comité, transmitir a otros organismos especializados, así como a las organizaciones intergubernamentales, copias de las partes de esos informes que sean de su competencia.

4. El Comité podrá invitar a los organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones intergubernamentales y demás órganos interesados, a que presenten,

para su examen por el Comité, información escrita respecto de las cuestiones tratadas en la presente Convención que caigan dentro del ámbito de sus actividades.

5. El Comité invitará a la Oficina Internacional del Trabajo a nombrar representantes para que participen, con carácter consultivo, en sus sesiones.

6. El Comité podrá invitar a representantes de otros organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas, así como de organizaciones intergubernamentales, a estar presentes y ser escuchados en las sesiones cuando se examinen cuestiones que caigan dentro del ámbito de su competencia.

7. El Comité presentará un informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la presente Convención, en el que expondrá sus propias opiniones y recomendaciones, basadas, en particular, en el examen de los informes de los Estados Partes y en las observaciones que éstos presenten.

8. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes anuales del Comité a los Estados Partes en la presente Convención, al Consejo Económico y Social, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y a otras organizaciones pertinentes.

Artículo 75

1. El Comité aprobará su propio reglamento.

2. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

3. El Comité se reunirá ordinariamente todos los años.

4. Las reuniones del Comité se celebrarán ordinariamente en la Sede de las Naciones Unidas.

Artículo 76

1. Todo Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento, con arreglo a este artículo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones dimanadas de la presente Convención. Las comunicaciones presentadas conforme a este artículo sólo se podrán recibir y examinar si las presenta un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconoce con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no recibirá ninguna comunicación que se refiera a un Estado Parte que no haya hecho esa declaración. Las comunicaciones que se reciban conforme a este artículo quedarán sujetas al siguiente procedimiento:

a) Si un Estado Parte en la presente Convención considera que otro Estado Parte no está cumpliendo sus obligaciones dimanadas de la presente Convención, podrá, mediante comunicación por escrito, señalar el asunto a la atención de ese Estado Parte. El Estado Parte podrá también informar al Comité del asunto. En un plazo de tres meses contado desde la recepción de la comunicación, el Estado receptor ofrecerá al Estado que envió la comunicación una explicación u otra exposición por escrito en la que aclare el asunto y que, en la medida de lo posible y pertinente, haga referencia a los procedimientos y recursos internos hechos valer, pendientes o existentes sobre la materia;

b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambos Estados Partes interesados dentro de seis meses de recibida la comunicación inicial por el Estado receptor, cualquiera de ellos podrá referir el asunto al Comité, mediante notificación cursada al Comité y al otro Estado;

c) El Comité examinará el asunto que se le haya referido sólo después de haberse cerciorado de que se han hecho valer y se han agotado todos los recursos internos sobre la materia, de conformidad con los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. No se aplicará esta norma cuando, a juicio del Comité, la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente;

- d) Con sujeción a lo dispuesto en el inciso c) del presente párrafo, el Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados con miras a llegar a una solución amigable de la cuestión sobre la base del respeto a las obligaciones establecidas en la presente Convención;
- e) El Comité celebrará sesiones privadas cuando examine comunicaciones con arreglo al presente artículo;
- f) En todo asunto que se le refiera de conformidad con el inciso b) del presente párrafo, el Comité podrá pedir a los Estados Partes interesados, que se mencionan en el inciso b), que faciliten cualquier otra información pertinente;
- g) Ambos Estados Partes interesados, conforme a lo mencionado en el inciso b) del presente párrafo, tendrán derecho a estar representados cuando el asunto sea examinado por el Comité y a hacer declaraciones oralmente o por escrito;
- h) El Comité, en un plazo de doce meses a partir de la fecha de recepción de la notificación con arreglo al inciso b) del presente párrafo, presentará un informe, como se indica a continuación:
- i) Si se llega a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso d) del presente párrafo, el Comité limitará su informe a una breve exposición de los hechos y de la solución a la que se haya llegado;
- ii) Si no se llega a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso d), el Comité indicará en su informe los hechos pertinentes relativos al asunto entre los Estados Partes interesados. Se anexarán al informe las declaraciones por escrito y una relación de las declaraciones orales hechas por los Estados Partes interesados. El Comité podrá también transmitir únicamente a los Estados Partes interesados cualesquiera observaciones que considere pertinentes al asunto entre ambos.

En todos los casos el informe se transmitirá a los Estados Partes interesados.

2. Las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor cuando diez Estados Partes en la presente Convención hayan hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo. Los Estados Partes depositarán dichas declaraciones en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copia de ellas a los demás Estados Partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Dicho retiro no será obstáculo para que se examine cualquier asunto que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud del presente artículo; después de que el Secretario General haya recibido la notificación de retiro de la declaración, no se recibirán nuevas comunicaciones de ningún Estado Parte con arreglo al presente artículo, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

Artículo 77

1. Todo Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento, con arreglo al presente artículo, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen que ese Estado Parte ha violado los derechos individuales que les reconoce la presente Convención. El Comité no admitirá comunicación alguna relativa a un Estado Parte que no haya hecho esa declaración.
2. El Comité considerará inadmisibles toda comunicación recibida de conformidad con el presente artículo que sea anónima o que, a su juicio, constituya un abuso del derecho a presentar dichas comunicaciones o sea incompatible con las disposiciones de la presente Convención.
3. El Comité no examinará comunicación alguna presentada por una persona de conformidad con el presente artículo a menos que se haya cerciorado de que:
- a) La misma cuestión no ha sido, ni está siendo, examinada en otro procedimiento de investigación o solución internacional;

b) La persona ha agotado todos los recursos que existan en la jurisdicción interna; no se aplicará esta norma cuando, a juicio del Comité, la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente o no ofrezca posibilidades de dar un amparo eficaz a esa persona.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, el Comité señalará las comunicaciones que se le presenten de conformidad con el presente artículo a la atención del Estado Parte en la presente Convención que haya hecho una declaración conforme al párrafo 1 y respecto del cual se alegue que ha violado una disposición de la Convención. En un plazo de seis meses, El Estado receptor proporcionará al Comité una explicación u otra exposición por escrito en la aclare el asunto y exponga, en su caso, la medida correctiva que haya adoptado.

5. El Comité examinará las comunicaciones recibidas de conformidad con el presente artículo a la luz de toda la información presentada por la persona o en su nombre y por el Estado Parte de que se trate.

6. El Comité celebrará sesiones privadas cuando examine las comunicaciones presentadas conforme al presente artículo.

7. El Comité comunicará sus opiniones al Estado Parte de que se trate y a la persona que haya presentado la comunicación.

8. Las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor cuando diez Estados Partes en la presente Convención hayan hecho las declaraciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo. Los Estados Partes depositarán dichas declaraciones en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copia de ellas a los demás Estados Partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Dicho retiro no será obstáculo para que se examine cualquier asunto que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud del presente artículo; después de que el Secretario General haya recibido la notificación de retiro de la declaración no se recibirán nuevas comunicaciones presentadas por una persona, o en su nombre, con arreglo al presente artículo, a menos que el Estado Parte de que se trate haya hecho una nueva declaración.

Artículo 78

Las disposiciones del artículo 76 de la presente Convención se aplicarán sin perjuicio de cualquier procedimiento para solucionar las controversias o denuncias relativas a la esfera de la presente Convención establecido en los instrumentos constitucionales de las Naciones Unidas y los organismos especializados o en convenciones aprobadas por ellos, y no privarán a los Estados Partes de recurrir a otros procedimientos para resolver una controversia de conformidad con convenios internacionales vigentes entre ellos.

PARTE VIII

Disposiciones generales

Artículo 79

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares. En cuanto a otras cuestiones relacionadas con su situación legal y el trato que se les dispense como trabajadores migratorios y familiares de éstos, los Estados Partes estarán sujetos a las limitaciones establecidas en la presente Convención.

Artículo 80

Nada de lo dispuesto en la presente Convención deberá interpretarse de manera que menoscabe las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados en que se definen las responsabilidades respectivas de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en relación con los asuntos de que se ocupa la presente Convención.

Artículo 81

1. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a ningún derecho o libertad más favorable que se conceda a los trabajadores migratorios y a sus familiares en virtud de:

- a) El derecho o la práctica de un Estado Parte; o
- b) Todo tratado bilateral o multilateral vigente para el Estado Parte interesado.

2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá interpretarse en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos que puedan menoscabar cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en la presente Convención.

Artículo 82

Los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares previstos en la presente Convención no podrán ser objeto de renuncia. No se permitirá ejercer ninguna forma de presión sobre los trabajadores migratorios ni sobre sus familiares para hacerlos renunciar a cualquiera de los derechos mencionados o privarse de alguno de ellos. No se podrán revocar mediante contrato los derechos reconocidos en la presente Convención. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar que se respeten esos principios.

Artículo 83

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en la presente Convención hayan sido violados pueda obtener una reparación efectiva, aun cuando tal violación haya sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad judicial, administrativa o legislativa competente, o cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, decida sobre la procedencia de la demanda de toda persona que interponga tal recurso, y que se amplíen las posibilidades de obtener reparación por la vía judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplan toda decisión en que el recurso se haya estimado procedente.

Artículo 84

Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para aplicar las disposiciones de la presente Convención.

PARTE IX: Disposiciones finales

Artículo 85

El Secretario General de las Naciones Unidas será depositario de la presente Convención.

Artículo 86

- 1. La presente Convención quedará abierta a la firma de todos los Estados. Estará sujeta a ratificación.
- 2. La presente Convención quedará abierta a la adhesión de todos los Estados.
- 3. Los instrumentos de ratificación o de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 87

- 1. La presente Convención entrará en vigor el primer día del mes siguiente a un plazo de tres meses contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión.
- 2. Respecto de todo Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de su entrada en vigor, la Convención entrará en vigor el primer día del mes siguiente a un plazo de tres meses

contado a partir de la fecha en que ese Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 88

Los Estados que ratifiquen la presente Convención o se adhieran a ella no podrán excluir la aplicación de ninguna parte de ella ni tampoco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3, podrán excluir de su aplicación a ninguna categoría determinada de trabajadores migratorios.

Artículo 89

1. Todo Estado Parte podrá denunciar la presente Convención, una vez transcurridos cinco años desde la fecha en que la Convención haya entrado en vigor para ese Estado, mediante comunicación por escrito dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia se hará efectiva el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de doce meses contado a partir de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la comunicación.

3. La denuncia no tendrá el efecto de liberar al Estado Parte de las obligaciones contraídas en virtud de la presente Convención respecto de ningún acto u omisión que haya ocurrido antes de la fecha en que se hizo efectiva la denuncia, ni impedirá en modo alguno que continúe el examen de cualquier asunto que se hubiere sometido a la consideración del Comité antes de la fecha en que se hizo efectiva la denuncia.

4. A partir de la fecha en que se haga efectiva la denuncia de un Estado Parte, el Comité no podrá iniciar el examen de ningún nuevo asunto relacionado con ese Estado.

Artículo 90

1. Pasados cinco años de la fecha en que la presente Convención haya entrado en vigor, cualquiera de los Estados Partes en la misma podrá formular una solicitud de enmienda de la Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará acto seguido las enmiendas propuestas a los Estados Partes y les solicitará que le notifiquen si se pronuncian a favor de la celebración de una conferencia de Estados Partes para examinar y someter a votación las propuestas. En el caso de que, dentro de un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de dicha comunicación, por lo menos un tercio de los Estados Partes se pronuncie a favor de la celebración de la conferencia, el Secretario General convocará la conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en la presente Convención, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones de la presente Convención y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 91

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados Partes el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la firma, la ratificación o la adhesión.

2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a tal fin dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 92

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o la aplicación de la presente Convención y no se solucione mediante negociaciones se someterá a arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de arbitraje las Partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la organización del arbitraje, cualquiera de las Partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.

2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o la ratificación de la Convención o de su adhesión a ella, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parte que haya formulado esa declaración.

3. Todo Estado Parte que haya formulado la declaración prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 93

1. La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas de la presente Convención a todos los Estados.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos plenipotenciarios, debidamente autorizados para ello por sus respectivos gobiernos, han firmado la presente Convención.