



POLÍTICA MIGRATORIA REGIONAL. EL CASO DE LA RESIDENCIA MERCOSUR (2002-2011)

REGIONAL MIGRATORY POLICY. THE CASE OF THE MERCOSUR RESIDENCE (2002-2011)

VANINA MODOLO

RESUMEN

Este artículo analiza a la política migratoria regional en el Mercado Común del Sur. El tratamiento multilateral del fenómeno migratorio es novedoso en la región. Una materia tradicionalmente asociada a la política interna de los Estados, pasa, a su vez, a formar parte de un aspecto de las relaciones exteriores. Además, la lógica de la integración exige una política regional de apertura selectiva que contrasta con la restrictiva hacia ciudadanos de terceros países. La primera parte de este artículo da algunas precisiones conceptuales sobre las migraciones regionales y el proceso de integración. Luego examina algunas de las iniciativas destinadas al tratamiento de la movilidad humana en general y de la migración regional en el bloque. Se presenta a los Acuerdos de Residencia como los instrumentos más importantes en la materia que definen y construyen al migrante mercosureño en contraposición con los de terceros países. Por último, se elaboran unas conclusiones que no pretenden ser definitivas sino que invitan a abrir el debate y la reflexión a futuro.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR, política regional, migración, residencia.

ABSTRACT

This article analyzes the migratory regional policy in the Southern Common Market. The multilateral treatment of the migratory phenomenon is new in the region. A matter traditionally associated with domestic politics become part of foreign relations and diplomacy. In addition, the logic of the integration requires a regional policy which is beneficial towards regional migrants and restrictive towards citizens of third countries. The first part of this article gives some conceptual precisions about the regional migrations movements and the process of integration. Then it examines some of the initiatives destined for the treatment of the human mobility in general and of the regional migration in the block. The Residence Agreements are considered the most important instruments in the matter, which define and construct the mercosurean migrant in contraposition with those of third countries. Finally, a few conclusions arise that do not try to be definitive but they invite to open the debate and the reflection for the future.

KEY WORDS

MERCOSUR, regional policy, migration, residence.



1. INTRODUCCIÓN

En 1980 se firmó el Tratado de Montevideo que sienta las bases de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que cuenta actualmente con doce países del subcontinente. Dentro de este marco se acogieron diversas modalidades de integración: bilateral, plurilateral y regional. Así surgió, al amparo de dicha Asociación, el Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR). Éste es un espacio regional nacido del Tratado de Asunción celebrado el 27 de marzo de 1991 cuyo Artículo 1 establece como propósito constituir un mercado común. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, signatarios de dicho Tratado son los Estados Partes. En el devenir del proceso de integración se incorporaron en calidad de Estados Asociados, otros países miembros de la ALADI. Así, se sumaron Chile (1996), Bolivia (1997), Perú (2003), Venezuela (2004), Colombia (2004) y Ecuador (2004), conformando el denominado “MERCOSUR ampliado”. El 4 de julio de 2006, se firmó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR como Estado Parte, en espera de aceptación¹.

El proceso de integración regional es un fenómeno complejo que abarca infinidad de áreas, temáticas, niveles, y variables (De Sierra, 2001). Durante los primeros años del MERCOSUR, las cuestiones comerciales entre los países del bloque reciben la mayor atención. Con el correr del tiempo, aparecen nuevos temas en la agenda regional, tal el caso de la movilidad humana. Mármora (1997: 267) sostiene que “la libre movilidad migratoria constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración”.

A fines de junio del año 2000, con la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social se expresó la necesidad de profundizar la dimensión social en el proceso de integración mercosureño, que entre otras medidas hacían alusión al tema migratorio. Si bien los intercambios migratorios intrarregionales son una constante entre los países del Cono Sur desde tiempos históricos, la emergencia del MERCOSUR resulta novedosa para analizar el papel que desempeña en dichos intercambios (Maguid, 2005). En la mayoría de los 10 países, los migrantes regionales o mercosureños representan el mayor número de extranjeros de acuerdo con las estadísticas compiladas por la base de datos IMILA (CEPAL/CELADE, 2012). A modo

¹ Resta la aprobación de Paraguay.



de ejemplo, en Paraguay la inmigración mercosureña representa el 90 % del total (DGEEC, 2012). Argentina es el principal receptor de dicha inmigración con un volumen absoluto que llega a casi el millón y medio de personas y representa unos tres cuartos del total de los extranjeros (INDEC, 2012). La excepción es Brasil donde sólo un quinto de su población extranjera es mercosureña (IBGE, 2012). También, las zonas fronterizas compartidas explican los mayores volúmenes de migraciones limítrofes. Por ejemplo, paraguayos y bolivianos en Argentina; brasileños y bolivianos en Brasil, argentinos y peruanos en Chile, etc. La importancia relativa y absoluta de la migración intrarregional agrega una razón de peso para conocer las acciones tomadas al respecto a nivel del bloque.

La metodología utilizada en este artículo consiste en el análisis documental de fuentes cualitativas. La legislación del MERCOSUR desde 1991 a la actualidad constituye la principal fuente utilizada en este trabajo. Se parte de considerar a la normativa emanada de los órganos regionales como un instrumento válido para conocer los principios organizadores que se dan en la materia. Se analizan Tratados, Acuerdos, Decisiones del Consejo del Mercado Común, Resoluciones del Grupo del Mercado Común, etc. También se recurre a las Actas de la Reuniones de Ministros del MERCOSUR, la normativa nacional, y bibliografía editada para complementar la información.

La primera parte de este artículo da algunas precisiones conceptuales sobre la materia. Luego examina algunas de las iniciativas destinadas al tratamiento de la movilidad humana en general y de la migración regional en el bloque. Es una reconstrucción no exhaustiva, sino de algunos elementos socio-jurídicos claves para dar cuenta de la temática. Así, se presenta a los Acuerdos de Residencia como los instrumentos esenciales que definen y construyen al migrante mercosureño en contraposición con los de terceros países. Por último, se elaboran unas conclusiones que no pretenden ser definitivas sino que invitan a abrir el debate y la reflexión a futuro.

2. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

El MERCOSUR se constituye como una nueva instancia de poder que acarrea una reconfiguración de las relaciones entre los migrantes y los Estados del bloque. Si bien diversos instrumentos bilaterales se generaron a lo largo de la historia, por vez primera



se institucionalizan acuerdos multilaterales enmarcados en un proceso de integración regional (Mármora, 1997). Una materia tradicionalmente asociada a la política interna de los Estados, pasa, a su vez, a formar parte de un aspecto de las relaciones exteriores. Además, la lógica de la integración exige una política regional de apertura selectiva que contrasta con la restrictiva hacia ciudadanos de terceros países. En dicho contexto se inscribe la distinción entre residentes mercosureños y no mercosureños, como elemento central de la política migratoria del bloque, y que tiende a profundizar el proceso de integración.

Los migrantes son reclasificados y otorgados diferentes derechos, estatus y roles. Así, surgen los términos artificiales de ciudadanos mercosureños, inmigrantes extramercosur, irregulares, residentes, nativos, etc. Estas dicotomías no surgen de la naturaleza de los movimientos de población. Son un producto histórico que promueven un tipo de políticas, que mientras restringen y problematizan cierta movilidad humana, facilitan y normalizan otras (Gil Araujo, 2006). Esta demarcación no es un hecho natural, sino que es una construcción, un artificio, un “hecho estatal” (Sayad, 1998).

Sin desconocer los condicionantes económicos que inciden en las migraciones, se revitaliza la enorme importancia de la dimensión política. Coincidiendo con Favell (2000), las políticas migratorias son el resultado contingente de procesos políticos e históricos concretos, en este caso la aparición del MERCOSUR. Así, los Estados nacionales acuerdan herramientas multilaterales para implementar acciones comunes al interior de sus territorios.

El MERCOSUR es de naturaleza intergubernamental, no un régimen basado en la idea de supranacionalidad. En un laudo del Tribunal Arbitral “Ad hoc”² del MERCOSUR se expresa “la diferencia cualitativa que tiene el derecho comunitario europeo, de claro carácter supranacional respecto del derecho del MERCOSUR que es de índole interestatal”. Consiste, en un sistema jurídico de integración donde las decisiones de sus órganos sólo pueden adoptarse por consenso, confiriéndose así un verdadero poder de veto a cada Estado parte. De ahí que las Decisiones que pronuncia el

² Tribunal constituido para entender de la controversia presentada por Uruguay a la Argentina sobre “omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas, conocido como el “conflicto de las pasteras”.



Consejo del Mercado Común, y las Resoluciones del Grupo Mercado Común, tomadas por unanimidad, obligatorias para los Estados, requieren ser incorporada al derecho nacional por vía legislativa o administrativa según el caso. El Protocolo de Ouro Preto creó un complejo procedimiento de transposición de las normas del MERCOSUR, que suscita varias dificultades relativas a la aplicación del derecho derivado. Ventura (2005:4) califica de “odisea” a la entrada en vigor de las normas del MERCOSUR. También, ante la ausencia de una jurisdicción comunitaria que “uniformice el sentido y el alcance de las disposiciones jurídicas del MERCOSUR, puede dar lugar a que una misma norma regional reciba distintas interpretaciones, y hasta aplicaciones, no sólo si se compara la jurisprudencia de los tribunales internos de los Estados Partes, sino también dentro de un mismo Estado parte” (Secretaría del MERCOSUR, 2006:13). Este proceso de “desinstitucionalización” (Mellado, 2010:75) debilita la consolidación del bloque. Así, uno de los principales déficits del MERCOSUR no está en la falta de normativa, sino en el escaso grado de efectividad de ésta, tal como se ejemplificará con el caso de la política migratoria.

3. ANTECEDENTES DEL TRATAMIENTO DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL MERCOSUR

El Artículo 1 del Tratado de Asunción, en el cual se define al mercado común, no hace referencia a la libre movilidad de personas, sino a la “libre circulación de servicios y factores productivos”. En la agenda inicial del MERCOSUR, definida como aquella plasmada en el Tratado de Asunción (Botto, 2011), el tema migratorio no estaba contemplado. Desarrollos posteriores introdujeron el tema de la migración en sentido amplio, y no sólo en el sentido meramente económico o laboral.

En un trabajo previo de Modolo (2010), se realizó una comparación sobre la movilidad con el proceso de integración regional europeo. También en su tratado constitutivo, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (1957) hacía referencia a la libre circulación del factor productivo trabajo para la conformación del mercado común, y son desarrollos posteriores los que amplían esa libertad a otras dimensiones de la movilidad territorial. Así, la libre circulación de personas tuvo en sus orígenes un carácter esencialmente económico e instrumental (Lirola Delgado, 1994: 37). El caso europeo puede evaluarse de forma positiva, dado que en su devenir va ampliando los derechos de movilidad de las personas. En un primer momento garantizó la circulación de trabajadores, y posteriormente avanzó hasta llegar a la movilidad territorial por el mero hecho de ser nacional de un Estado de la Comunidad Europea. El Tratado de



Maastricht (1992) formaliza el derecho a la libre movilidad territorial estableciendo el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros...” (Artículo 8 A del TCE). La evolución en esta materia se da de forma gradual y creciente a lo largo del tiempo, aunque no exenta de obstáculos. Los procedimientos de infracción contra algunos Estados por no transponer determinadas normas en plazo, y demás reticencias son ejemplos de las dificultades para la puesta en práctica de la política migratoria regional (Jiménez de Parga Maseda, 1994).

En el caso del MERCOSUR, el devenir histórico en esta materia es también positivo, aunque dispar en su desarrollo. En el complejo entramado institucional del bloque, a lo largo de los años diversos órganos se ocuparon de la movilidad humana desde diferentes ángulos. Relacionado con lo laboral, en la esfera del Grupo Mercado Común se creó el Subgrupo de Trabajo N°. 11 dedicado a los Asuntos Laborales³ en 1991. Al año siguiente una nueva Resolución⁴ modifica la denominación del Subgrupo, el cual pasaría a llamarse de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Este Subgrupo, que funcionó entre 1992 y 1995, tenía como objetivo trabajar el tema de la libre circulación de trabajadores dentro de la Comisión N°3 “Empleo y Migraciones Laborales”

En 1995 se dio una reestructuración orgánica y se conformó el Subgrupo N° 10 denominado “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”⁵ que dejó de lado el tema de la circulación intrabloque de trabajadores. Dicha autora considera esto un retroceso ya que el cambio de “enmarcar la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, significó colocarlas fuera del proceso de integración (Pérez Vichidch, 2005:10).

Una instancia específica de tratamiento migratorio surge en 1996 con la conformación de la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados⁶. Así, se jerarquizó el tema con este órgano dependiente del Consejo del Mercado Común. Es un espacio destinado a trabajar en la adopción de medidas consensuadas en lo referido a migraciones y seguridad. En su primera reunión⁷, acordaron intercambiar

³ Resolución 11/91 del GMC.

⁴ Resolución 11/92 del GMC.

⁵ Resolución 20/95 del GMC.

⁶ Decisión 7/96 del CMC.

⁷ Según Acta 2/97 del 30 de mayo de 1997 en Asunción, Paraguay.



información referente a legislación, políticas y acciones en los temas relativos a las áreas y establecer posiciones consensuadas para la participación en Foros Internacionales.

En la XIV Reunión de Ministros del Interior se creó el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados⁸ que tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque. Este Foro elaboró un proyecto sobre principios migratorios que se constituyó en la “Declaración de Principios Migratorios del MERCOSUR”⁹, y fue firmada en una Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior en mayo de 2004. Uno de los puntos expresa:

“Que el MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países”.

Es de resaltar que en el Parlamento del MERCOSUR (que sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta) ninguna de sus diez comisiones¹⁰ lleve como título el de “Migraciones” o “Movilidad” o “Circulación”. Si bien no es un órgano decisorio, su competencia para proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración ante el Consejo del Mercado Común, merece destacarse. Seguramente el tema estará subsumido en las agendas de trabajo de varias Comisiones, aunque el no dotarlo de un espacio específico parecería restarle importancia.

⁸ Según Acta 2/03 del 21 de noviembre de 2003 en Montevideo, Uruguay.

⁹ Se conoce como la Declaración de Santiago ya que la reunión se desarrolló en Santiago de Chile.

¹⁰ Las Comisiones Temáticas son: 1) Asuntos jurídicos e institucionales; 2) Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; 3) Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; 4) Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; 5) Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; 6) Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; 7) Ciudadanía y Derechos Humanos; 8) Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; 9) Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; 10) Presupuesto y Asuntos Internos.



A lo largo de los años, los órganos decisorios se nutrieron de informes, propuestas, consultas, etc. para generar derecho derivado. A nivel normativo, la temática de la movilidad territorial está poco regulada en el MERCOSUR, en relación con lo que acontece para los bienes y capitales. Ratto (2004) estudia las Decisiones tomadas por el Consejo desde 1991 a 2000, y las relacionadas al movimiento de personas que son agrupadas en tres subtemas: control aduanero, tránsito vecinal y migraciones. Dicha autora resalta la baja cantidad (sólo un 2,5% se refieren al tema migratorio) y la dispersión (una fue tomada en 1991 y el resto en el 2000) que presentan las Decisiones tomadas durante el período analizado. Por su parte, Novick (2005) recopila la normativa emanada del MERCOSUR entre 1991 y 2003, y sostiene que aproximadamente un 15% (170) se refiere a temas socio -poblacionales. Agrega que cuarenta y cuatro -diecinueve Decisiones y veinticinco Resoluciones- son referidas a fronteras, movilidad de personas y migraciones. Del relevamiento más actualizado realizado por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2009) surge que la mayor producción legislativa relativa a la libre movilidad de las personas y a cuestiones laborales estuvo centrada en la década de 1990 y los primeros dos años del actual milenio.

Se puede hacer mención a las normas que rigen el Tránsito Vecinal Fronterizo (T.V.F.)¹¹ que permiten a aquellos nacionales y residentes legales de un Estado Parte o Asociado con domicilio en localidades contiguas de dos o más Estados Parte o Asociado obtener la credencial de T.V.F. Esta credencial permite a su beneficiario cruzar la frontera, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias; así como permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral que establezcan un plazo mayor. Entre las localidades fronterizas vecinas se encuentran: Posadas/ Encarnación, Puerto Iguazú / Foz do Iguazú, San Javier / Porto Xavier. Estas zonas y demás límites territoriales se van transformando de “áreas de frontera” a “áreas de integración” (Bertoncello, 1995:87).

Otro ejemplo de normativa migratoria que diferencia a los mercosureños es la instalación de canales privilegiados en los aeropuertos para su entrada que da un trato preferencial y acelera los trámites¹². También, se uniformizaron los plazos de visas de

¹¹ Decisión N°18 y N°19/99 y sus correspondientes reglamentaciones Decisión N°14 y N°15/00.

¹² Decisión N°46/00 y N°47/00.



turistas. A los mercosureños, que ingresen como turistas se les otorga una permanencia de 90 días¹³.

El “Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes”¹⁴ permite que los artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, cuyo propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas, accedan a otro Estado Parte sin necesidad de visa por noventa días y prorrogables por un período equivalente. Esta norma no tiene fuerza legal en el bloque. Además, no regulaba de forma general, sino acotada a un grupo específico de trabajadores.

El Consejo del Mercado Común aprueba el “Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados”¹⁵ el 30 de junio de 2008. Éste se firma y entra en vigencia para todos los países signatarios durante la Cumbre Presidencial realizada en julio de 2008 en San Miguel de Tucumán, Argentina. El Acuerdo detalla para cada uno de los diez países qué documentos de viaje (cédula de identidad, documento de identidad, etc.) se aceptan, aparte del pasaporte, para cruzar las fronteras entre los Estados Parte o Asociados. Este Acuerdo¹⁶ fue modificado y actualizado los documentos de viajes habilitantes en junio de 2011. Venezuela se encuentra, por el momento, aplicando la norma únicamente con Argentina. Brasil aplica la norma para con todos los Estados excepto con Venezuela, en base a principios de reciprocidad.

4. RESIDENCIA MERCOSUR

Un seguimiento de las Actas de las reuniones de trabajo que funcionan en la órbita de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados permitió identificar que la delegación argentina presentó un anteproyecto de “Acuerdo sobre Residencia Permanente para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados” en octubre de 2002¹⁷. Las demás delegaciones sugirieron varios cambios que fueron consensuados, e incorporados a la propuesta original. Se comprometieron a realizar

¹³ Decisión N° 10/06.

¹⁴ Decisión N°48/00.

¹⁵ Decisión N°18/08.

¹⁶ Decisión N°14/11 “Acuerdo modificadorio del anexo del Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados partes del MERCOSUR y asociados”.

¹⁷ Según Acta 2/02 del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del Interior.



las consultas internas necesarias para propender a la suscripción del Acuerdo en la siguiente Reunión de Ministros del Interior. Así en la siguiente reunión (noviembre de 2002), las delegaciones, luego de largas deliberaciones, acordaron el texto del Acuerdo, el cual sería sometido a consideración de los ministros. Las delegaciones de Brasil, Uruguay y Paraguay destacaron que tal instrumento dependería de ratificación legislativa en sus países, por modificar sus legislaciones nacionales en materia migratoria¹⁸. En la XXII Reunión de Ministros del Interior (8 de noviembre de 2002) se aprobó que se elevaran para consideración y aprobación del CMC los Acuerdos de “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y de “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”¹⁹.

Días después estos dos Acuerdos fueron aprobados y convertidos en normativa regional por la Decisión N°28 del CMC reunido en Brasilia el 6 de diciembre de 2002. El contenido de los Acuerdos es idéntico, sólo que en el segundo participan Bolivia y Chile en calidad de Estados Asociados. Dichos Acuerdos reafirman en su Preámbulo el deseo “de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”; y prosigue “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”. Establecen reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los diferentes países citados. Garantizan a los ciudadanos mercosureños derechos amplios de movilidad: entrar, salir, circular, y permanecer libremente en el territorio del país que elijan.

En un primer paso otorgan una residencia temporaria de hasta dos años, para lo cual los interesados deben presentar: a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad; b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil; 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; d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales; e) Si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso, certificado médico del que surja la aptitud psicofísica del peticionante; y g) Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas (Artículo 4). Al cumplirse

¹⁸ Según Acta 4/02 de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior.

¹⁹ Según Acta 2/02 de la Reunión de Ministros del Interior.



los dos años, dicha residencia se puede transformar en permanente si se acreditan medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente (Artículo 5).

Tanto la residencia temporaria como permanente habilita a trabajar tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones, que los nacionales de los países de recepción (Artículo 8). Además, los Acuerdos reconocen el derecho a profesar su culto, a asociarse, a la reunificación familiar, a la transferencia de recursos, y la igualdad en la aplicación del derecho laboral (Artículo 9).

Como principio general, la misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos debe extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del MERCOSUR que habiten su país. El Artículo 11º incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplica la norma más favorable para el inmigrante. Sin embargo estos Acuerdos poseen una cláusula por la cual, estos derechos y garantías que otorgan pueden limitarse por razones de orden público y seguridad pública (Art. 8).

Según Pérez Vichich (2005) es el “primer gran salto cualitativo en la cuestión migratoria” y el primer intento de “establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región MERCOSUR y los ciudadanos de los terceros países”. Se erigen un doble juego de fronteras que se abren a las personas de los Estados miembros y que, sin embargo, continúan cerradas para personas de terceros Estados. Bauman (1999) afirma que la eliminación de fronteras y visados y las facilidades de movilidad para unos, convive con el endurecimiento de los controles y de los obstáculos para el desplazamientos de otros. Los bloques regionales establecen un pacto para reconocer y dejar circular a los “propios” y para excluir a los “extraños” (Ugur, 1997).

Estos dos instrumentos regionales son incorporados a la legislación nacional de cada país en el transcurso de los siguientes siete años. Son internalizados por la Argentina, el 9 de junio de 2004, mediante las Leyes 25.902 y 25.903. El Congreso Brasileño aprueba el Acuerdo entre los Estados Partes, mediante el Decreto Legislativo N° 210 y, el Acuerdo de los Estados Asociados mediante Decreto Legislativo N° 925 del 15 de septiembre de 2005. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General aprueban ambos Acuerdos



mediante la Ley 17.927 en diciembre de 2005. Bolivia lo ratifica mediante Ley 2831 en septiembre del 2004. Chile en noviembre de 2005. El último país en aprobarlos es Paraguay en julio de 2008, a través de la Ley 3565 (Acuerdo para los Estados Partes) y la Ley 3578 (Acuerdo que comprende a los Estados Asociados). Un año más tarde (28 de julio de 2009), se hace el depósito en la Secretaría del MERCOSUR de la ratificación paraguaya, dando por internalizados los Acuerdos de Residencia y dotándolos de vigencia legal en el bloque. Khalil y de Pieri (2009) explican que Paraguay ratifica los Acuerdos de Residencia luego de negociar cuestiones energéticas (Tratado de Itaipú) y en menor medida en respuesta a la Ley 11.961 de Brasil, que da una amnistía a los extranjeros en situación irregular y que consecuentemente beneficia a miles de paraguayos que viven allí.

En el marco de la XXVI Reunión de Ministros del Interior (octubre 2009), surgió la "Declaración de Montevideo", donde expresaron su "beneplácito por la vigencia" y "su implementación sin demora" de los Acuerdos de Residencia²⁰. Un año más tarde, en el marco de la XXVIII Reunión de Ministros del Interior (noviembre de 2010) se suscribió la "Declaración de Brasilia" que pidió "realizar esfuerzos con vista a la adhesión, pronta aprobación legislativa, ratificación y efectiva implementación" de dichas normas, señalando, entre otros a los Acuerdos de Residencia²¹.

En la XLI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (28 de junio de 2011 - Asunción, Paraguay) se firmó la "Adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile"²² y la "Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile"²³.

5. LA DISTINCIÓN ENTRE MIGRANTE MERCOSUREÑO Y NO MERCOSUREÑO

Si bien a nivel MERCOSUR se acuerdan determinadas políticas, los Estados nacionales son los responsables de implementarlas dentro de sus territorios. No es el objetivo del artículo evaluar esta puesta práctica, pero es de esperar que futuros estudios se ocupen de este asunto. Sin embargo, pueden señalarse brevemente algunos ejemplos con algunas medidas internas que tomaron los países para aplicar el

²⁰ Según Acta 2/09 de la Reunión de Ministros del Interior.

²¹ Según Acta 2/10 de la Reunión de Ministros del Interior.

²² Decisión N°4/11.

²³ Decisión N°21/11.



contenido de los Acuerdos de Residencia, y así diferenciar entre migrantes mercosureños y de terceros países. La información proviene de los órganos encargados de la puesta en práctica de la normativa migratoria en cada uno de los países. Algunos lo implementaron sin estar vigentes, o de forma bilateral, o incompleta, etc. Este heterogéneo escenario es una muestra de la debilidad de la normativa regional explicada en apartados anteriores.

El caso de la República Argentina es interesante por cuanto comenzó a beneficiar a los migrantes regionales previamente a la vigencia de la normativa a nivel bloque. Su actual Ley de Migraciones (2004) reconoce el criterio de “nacionalidad mercosureña” que autoriza la residencia a los ciudadanos de los Estados del MERCOSUR. El Artículo 28 explícitamente hace referencia al proceso de regionalización y declara que se priorizan “las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR”. Por el Artículo 23, inciso I se enuncia el criterio de nacionalidad mercosureña que facilita la residencia a “ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur, Chile y Bolivia”. Más tarde se aclara que esta lista es meramente enunciativa y que deben considerarse incluidos los demás Estados Asociados.

El contenido de esta norma nacional y así como el de los Acuerdos comenzó a aplicarse en el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (“Patria Grande”) en el 2006. Es decir, tres años antes de su vigencia plena en el bloque y además lo extendió a los seis Estados Asociados. Dicho Programa surgió a través de la Disposición N°53253/2005 de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) dependiente del Ministerio del Interior que es la encargada de ejecutar la política migratoria argentina. La cantidad de personas inscriptas en el Programa fue de 423.697. Se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias. El resto de los inscriptos no completaron la documentación requerida (DNM, 2012). El “Patria Grande” fue un mecanismo que regularizó la situación de miles de personas que vivían en el país antes del 2006, pero no se diferenciaba de otras amnistías. De ahí que, más adelante, se incorporó el criterio de nacionalidad para otorgar la residencia como un trámite general ante la D.N.M. Se redactó un “Instructivo de Trámites Mercosur” por el cual se establecieron los parámetros a los



que deberían ajustarse los trámites iniciados por ciudadanos mercosureños²⁴, y que se continúa aplicando hasta el presente. Se exigen los documentos enumerados en los Acuerdos de Residencia, excepto el certificado médico, que tampoco se pidió en el “Patria Grande”.

Así como en Argentina, la Ley de Migraciones (2008) de la República Oriental del Uruguay en el Art. 34 en su parte final, establece la residencia mercosureña a los ciudadanos de los Estados miembros del MERCOSUR y Estados Asociados que la soliciten. También, a partir de la firma de acuerdos bilaterales otorgó la Residencia MERCOSUR a los nacionales argentinos²⁵ y brasileños²⁶ desde el 2006, es decir tres años de tener vigencia legal en el bloque. Uruguay sí exige un certificado de buena salud como requisito para acceder a la visa (Dirección Nacional de Migración, 2012).

La República del Paraguay, última en firmar los Acuerdos, también limita el alcance de su aplicación. La institución encargada de ejecutar la política migratoria (Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior) realizó operativos de regularización para con la población brasileña amparándose en los Acuerdos de Residencia (DGM, 2012) como justificación.

El Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, encargado de ejecutar la política migratoria chilena, por medio de un Oficio Circular N°26465, estableció que a partir de diciembre de 2009 se podía otorgar a los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, visas de residencia temporaria por dos años, y transcurrido ese plazo la residencia permanente. Las últimas estadísticas disponibles registran que en el 2010, Chile extendió 8111²⁷ visas temporarias en el marco del Acuerdo de Residencia (DEM, 2012).

6. REFLEXIONES FINALES

El panorama general muestra una dinamización de las migraciones regionales. Los intercambios de población mercosureña se destacan por sobre los extra-regionales en mayor o menor medida según el país. Esto es significativo y cobra importancia en

²⁴ Disposición 2529/09 de la DNM.

²⁵ Por Notas Reversales del 7 de agosto de 2006.

²⁶ Por Acuerdo Operativo del 23 de octubre de 2006.

²⁷ La distribución por nacionalidad es la siguiente: Argentina con 2245 visas; Bolivia con 4098; Brasil con 847; Paraguay con 365; y Uruguay con 556.



relación con la política migratoria del MERCOSUR, la cual, a través de su normativa, favorece y facilita esos tipos de intercambios.

A nivel regional, más allá de algunas medidas parciales, el hito lo marca la firma de los “Acuerdos de Residencia” en 2002. Éstos constituyen un instrumento fundamental en la regulación de la movilidad territorial total, que, por supuesto, abarca la circulación de trabajadores, que es uno de los pilares del mercado común. Impone el criterio de nacionalidad como requisito para obtener una visa de permanencia que garantiza una serie de derechos, tales como el de reunificación familiar, asociación, libertad de culto, entre otros. Además de la nacionalidad, se exigen otros requisitos, que en la práctica pueden limitar su alcance, como el pedido de carencia de antecedentes penales, suficientes recursos, certificado médico, etcétera.

Si bien, algunos países lo confunden con amnistías o procesos específicos de regularización, los Acuerdos pretenden sentar los principios que deben regir en todo momento para que un nacional mercosureño obtenga un permiso de residencia dentro del bloque. Los casi siete años transcurridos desde la firma de los Acuerdos hasta su vigencia formal muestra el poco interés de algunos Estados en avanzar en esta materia. Argentina y Bolivia los internalizan en el 2004; Brasil, Chile y Uruguay en el 2005 y Paraguay finalmente en el 2008. Ecuador y Perú, en su calidad de Estados Asociados, recientemente se adhirieron a estos instrumentos (2011), dando un importante paso para formar parte de la Residencia MERCOSUR.

A medida que se analizaban los datos, se fue haciendo manifiesto el rol protagónico del Estado argentino en la política migratoria regional, tanto en la definición a nivel bloque, como en su implementación a nivel nacional a través del “Patria Grande”, y luego por trámite general ante la DNM. Además, junto con Uruguay, incorporaron la distinción favorable en su ley interna migratoria general, y la implementaron a partir del 2006, sin ser todavía legislación vigente. El accionar de forma unilateral (como “Patria Grande”), o bilateral (Uruguay con Argentina y Brasil; Paraguay con Brasil; etc.) no es el más apropiado en un contexto de integración, donde debe primar la multilateralidad. Sin embargo, si esta última vía presenta obstáculos, los acuerdos parciales entre algunos Estados pueden considerarse pasos positivos, que posteriormente pueden animar a seguir a los demás.



Así, el desafío a futuro es lograr la puesta en práctica plena del contenido de los Acuerdos, tal como se expresó en la Declaración de Montevideo (2009) y de Brasilia (2010). Es decir, superar la heterogeneidad que deja en evidencia el problema de la eficacia legal de la normativa MERCOSUR, principalmente en lo que respecta a su implementación y a la uniformidad de interpretación. Además, es necesario ampliar el ámbito de cobertura a los cuatro Estados asociados restantes.

Se debe destacar el avance que representa la conformación de bloques regionales para facilitar el intercambio migratorio sin dejar de mencionar que, tanto a nivel UE como MERCOSUR, estos beneficios se reconocen sólo a los ciudadanos, nacionales de los Estados que conforman los bloques, y no se extiende a los de terceros países. Por otro lado, hay que tener presente que la libre movilidad territorial es un derecho que debería ser gozado por todas las personas, con independencia de la nacionalidad, género, raza, formación, edad, entre otros, al igual que el derecho a no migrar por razones de necesidad, persecución, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN Zygmunt (1999). *La globalización, consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

BERTONCELLO Rodolfo (1995). "La movilidad territorial de la población: notas para la reflexión" en *II Jornadas Argentinas de la Población AEPA*. Buenos Aires, Dirección Publicaciones de la Secretaría Parlamentaria del Senado.

BOTTO Mercedes (Coord.) (2011). *El Mercosur, ¿para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la Integración*, Buenos Aires, Ediciones FLACSO/CTA.

CEPAL/CELADE (2012). Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica Data Base, en línea: <http://www.cepal.org/migracion/imila/>(Consulta 20-03-2012).

DE SIERRA Gerónimo (2001). "El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales" en De Sierra, G. *Los Rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO.

DEM (2012). Departamento de Extranjería y Migración de la República de Chile, en línea: <http://www.extranjeria.gov.cl/>(Consulta 20-03-2012).



DGEEC (2012). Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de la República del Paraguay, en línea <http://www.dgeec.gov.py/> (Consulta 20-03-2012).

DGM (2012). Dirección General de Migración del Estado Plurinacional de Bolivia, en línea: <http://www.migracion.gob.bo> (Consulta 20-03-2012).

DNM (2012). Dirección Nacional de Migración de la República del Uruguay, en línea: <http://www.dnm.minterior.gub.uy/> (Consulta 20-03-2012).

De PARGA MASEDA Patricia (1994). *El Derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*, Madrid: Tecnos.

FAVELL Adrian (2000). *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Houndmills Basingstoke, Macmillan.

GIL ARAUJO Sandra (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*, Tesis doctoral, Departamento de Cambio Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

IBGE (2012). Instituto Brasileiro de Geografia e estadística, en línea: <http://www.ibge.gov.br/home/>(Consulta 20-03-2012).

INDEC (2012). Instituto Nacional de Estadística y Censos Argentina, en línea: <http://www.indec.mecon.ar/>(Consulta 20-03-2012).

KHALIL VIANA S. y de PIERI Vitor (2009). "Os brasiguaios e as tensões políticas na fronteira Brasil-Paraguai: uma questão de segurança internacional", Foro Universitario do Mercosul.

LIROLA DELGADO María Isabel (1994). *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Madrid: Civitas.

MAGUID Alicia (2005). "La migración internacional en el escenario de Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Vol. 19, N° 57, Buenos Aires. Pp. 249-286.



MALAMUD Andrés y SCHMITTER Philippe (2006). "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 46 N° 48, Abril-Junio, Buenos Aires.

MÁRMORA Lelio (1997). *Las políticas de migraciones internacionales*, Madrid-Buenos Aires, OIM/Alianza Editorial.

MELLADO Noemí Beatriz (2010). "La dinámica regional frente a los desafíos de nuestro tiempo. El rol de la Ciencia Jurídica", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año 16/N° 23, Diciembre. La Plata. Pág. 64/79.

MJ (2012). Ministério da Justiça –Estrangeiros, en línea: <http://portal.mj.gov.br/> (Consulta 20-03-2012).

MODOLO Vanina (2010). "Libre Movilidad Territorial como Factor de Desarrollo en el Mercado Común Europeo y Mercosureño", en Novick, Susana (comp.) *Migraciones y Mercosur. Una relación inconclusa*, Buenos Aires: Catálogos.

NOVICK Susana (2005). "La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR" en Novick, Susana, Hener, Alejandro y Dalle, Pablo *Documento de Trabajo N°46* Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

OBSERVATORIO de POLÍTICAS PÚBLICAS de DERECHOS HUMANOS en el MERCOSUR (2009). *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos*, Montevideo: OPPDH.

PÉREZ VICHICH Nora (2005). *El MERCOSUR y la migración internacional*, New York: UNPD.

RATTO Maria Celeste (2004). *El proceso de Institution Building del MERCOSUR. Análisis de tratados y acuerdos regionales*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

SAYAD Abdelmalek. (1998). *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, San Pablo, Editora da Universidade de Sao Paulo.

SECRETARÍA DEL MERCOSUR (2006). *Segundo informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales (2004)*, Montevideo: MERCOSUR-Fundación Konrad-Adenauer.



UGUR Mehmet (1997). "Libertad de movimiento contra exclusión: una reinterpretación de la división entre 'internos' y 'externos' en la U.E". En Malgesini, G. (comp) *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: FUHEM-Icaria.

VENTURA Deisy (2005). *Asimetrías Cruzadas o Cubismo Normativo. La Incorporación de Normas en el Mercosur*, Washington DC, Technical Workshop.

VANINA MODOLO: Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires -UBA-, Argentina. Master en Desarrollo y Ayuda Internacional, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Argentina, en curso. Becaria de Investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina. Miembro del Grupo de Estudios de Población, Migración y Desarrollo, dirigido por la Dra. Susana Novick. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Asistente de Investigación en proyectos UBACYT. E-mail: vaninamodolo@hotmail.com / ninamodolo@yahoo.com

Fecha de recepción: 10-04-2012

Fecha de aceptación: 28-05-2012