



Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP

La Construcción Ciudadana del Mercosur: un enfoque jurídico

Tesis de Maestría

Esp. Silvina Laura Sartelli

Directora: Esp. Rita Marcela Gajate

Co-directora: Dra. Mercedes Botto

Agradecimientos

La culminación de esta investigación es producto del esfuerzo mancomunado de varias personas e instituciones que me acompañaron en esta transición:

Mis directoras, Rita y Mercedes, quienes han tenido la ardua tarea de enriquecer este trabajo con sus contribuciones y guiarme en este camino.

Los integrantes y docentes del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, lugar donde pude formarme durante este tiempo y que me ha recibido tan gratamente.

La Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata, quien financió mis estudios de postgrado.

Los académicos que tan generosamente me brindaron su tiempo para trasmitirme sus aportes y evacuar mis consultas.

A todos ellos, muchas gracias.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE

I. Introducción	1
II. Antecedentes	3
II.1. Migraciones e integración regional	6
II.2. Ciudadanía y migraciones	8
III. Aspectos teóricos	10
III.1. Teoría de la ciudadanía	10
III.1.i. Ciudadanía por fuera del Estado-nación	14
IV. Metodología.....	17
V. Estructura.....	18

SEGUNDA PARTE

Ámbito sub-regional: Mercosur	20
Capítulo I.....	20
Contexto migratorio internacional y sub-regional.....	20
I. Contexto internacional	20
I.1. Crisis económica internacional.....	23
II. Tratamiento de las migraciones. Modelos antagónicos.....	23
III. Contexto sub-regional	24
Capítulo II.....	27
Migraciones en el Mercosur. Normas y órganos	27
I. Normas.....	28
II. Órganos	32
Capítulo III.....	33
Los acuerdos de residencia de los estados parte del Mercosur.....	33
I. Introducción	33

II. Contenido.....	35
III. Ratificaciones. Entrada en vigencia	37
IV. Reuniones del FEM con posterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo	40
Capítulo IV.....	43
El rol de las Cumbres Sociales	43
Capítulo V.....	52
Principales conclusiones	52
TERCERA PARTE	
Impactos domésticos.....	57
Capítulo I.....	58
Modificaciones normativas.....	58
I. Primer grupo: leyes con principios sustentados en la seguridad nacional.....	58
I.1. Brasil	58
I.2. Chile	60
I.3. Paraguay.....	63
II. Segundo grupo: países con leyes reformadas recientemente	66
II.1. Bolivia.....	67
II.2. Uruguay.....	69
II.3. Argentina.....	71
Capítulo II.....	74
Recepción del acuerdo de residencia	74
I. Argentina	74
II. Brasil	75
III. Uruguay.....	75
IV. Paraguay	76
V. Chile.....	77

VI. Bolivia	77
Capítulo III.....	79
Otros impactos domésticos	79
Capítulo IV.....	91
Principales conclusiones	91
I. Aspectos normativo/institucional	91
I.1. Disparidad/coincidencias entre leyes migratorias	91
I.2. Contradicciones entre constituciones nacionales, leyes migratorias y normas	
Mercosur	92
I.3. Falta de ratificación del Acuerdo de Residencia. Demoras en su implementación	93
I.4. Permanencia de organismos encargados de aplicar las políticas migratorias en	
Ministerios del Interior o Seguridad	94
II. Aspectos no normativos (efectos colaterales)	95
II.1. Proyectos de reforma	95
II.2. Implementación de programas específicos.....	95
II.3. Participación de la sociedad civil	96
CUARTA PARTE	
Impactos internacionales.....	97
Capítulo I.....	97
Agenda mundial migratoria. Gobernabilidad	97
Capítulo II.....	101
Procesos consultivos regionales.....	101
II.1. Conferencia Regional sobre Migración	101
II.2. Conferencia Sudamericana sobre Migraciones	102
II.3. Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD)	111
Capítulo III.....	112

Principales conclusiones	112
---------------------------------------	------------

QUINTA PARTE

Conclusiones finales	117
-----------------------------------	------------

Siglas	122
---------------------	------------

Bibliografía	124
---------------------------	------------

PRIMERA PARTE

I. Introducción

En la última década del siglo XX, las migraciones internacionales¹ se han constituido en uno de los principales temas de la agenda mundial. Se registra a partir de allí una articulación cada vez más profunda entre los espacios nacional, regional e internacional y la paulatina inclusión del tema migratorio en los programas de trabajo de organismos internacionales, instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales (Domenech, 2008).

En íntima conexión con las migraciones se encuentra el tema de las ciudadanías regionales, las que comprometen aspectos clásicos ligados a la nacionalidad y al Estado nación como único *locus* de actuación de los derechos, cuestión que también se presenta cuando un ciudadano deviene en migrante² y pretende ejercer derechos en la nueva sociedad de recepción, en carácter de residente.

La existencia de estas problemáticas alienta, entonces, al análisis de la forma en que opera la conjunción de los distintos factores en juego -ciudadanía, migraciones y derecho-, todo ello en el ámbito del Mercosur.

De todos los aspectos involucrados en la noción de ciudadanía³ en esta investigación se toma la variable migratoria dado que en el Mercosur la construcción de una ciudadanía regional se asocia a la libre circulación de personas, al reconocimiento de derechos y la participación social.

En este sentido, la presente investigación se propone identificar cuáles han sido los efectos producidos a nivel local (Estados miembros y/o asociados) del nuevo paradigma instalado en el bloque en materia migratoria así como la forma en que esta nueva visión se proyecta a nivel internacional.

El nuevo paradigma que se toma como punto de partida se ubica temporalmente a partir de los años 2000 donde el Mercosur adopta una nueva postura en la que el migrante es visto como sujeto de derechos. Desde el punto de vista jurídico, la firma en 2002 del Acuerdo de Residencia para los nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados se considera el antecedente más importante en la materia. Dado que los firmantes originarios de este acuerdo ampliado fueron los

¹ La Organización Internacional de Migraciones (OIM) define a la migración internacional como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos”.

² De acuerdo con el Glosario de la OIM (2007), a nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.” Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

³ Tradicionalmente se entiende que la ciudadanía engloba tres aspectos: el jurídico, la identidad y la actuación de la sociedad civil.

cuatro Estados miembros más Bolivia y Chile se incluyen a estos dos últimos dentro de nuestra unidad de observación. Contrariamente, Venezuela es excluida atento su reciente incorporación y al hecho de no haber ratificado el acuerdo hasta la fecha.

En lo que a migraciones se refiere, su tratamiento normativo reviste un encuadre múltiple. Por un lado, encontramos disposiciones a nivel internacional que consagran derechos a los migrantes, como ser la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Al mismo tiempo, las constitucionales nacionales de los Estados miembros del Mercosur receptan los derechos de igualdad y no discriminación de forma general para todos los habitantes. Sin embargo, las legislaciones migratorias en muchos casos no coinciden con lo normado en las cartas magnas ni tampoco con los compromisos asumidos a nivel internacional o regional.

En consecuencia, entre los interrogantes que guían esta investigación su encuentran los siguientes: ¿cómo opera la interacción entre los tres niveles de tratamiento de las migraciones: internacional, regional y nacional?, ¿qué avances se registran en materia normativa y no normativa?, ¿cómo receptan estos Estados los compromisos asumidos regional e internacionalmente?, ¿hasta qué punto están dispuestos los Estados a ceder su competencia en materia de derechos en pos de la construcción de una ciudadanía común?, ¿en qué medida el Estado obstaculiza la construcción de una ciudadanía regional?

El estudio parte de la premisa de que las reformas migratorias, si bien pueden entenderse como las más visibles no son las únicas consecuencias que pueden verificarse en el proceso de la ciudadanía en formación. Sin descartar su importancia e incluso aludiendo a las modificaciones producidas, se propone abarcar otros nichos cuyo origen pueden atribuirse al cambio de paradigma operado en el Mercosur. Esto resulta novedoso pues la mayoría de los estudios previos apuntan al análisis de los avances e incompatibilidades de tipo normativas (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2010; informe de la CEPAL, 2010; perfiles migratorios elaborados por la OIM, 2011 y 2012, entre otros) o se focalizan en algún aspecto puntual como puede ser el de los procesos consultivos regionales (Ramírez y Alfaro, 2010; Gurrieri, 2005). De allí que el valor de esta investigación pasa por el tratamiento integral de los tres ámbitos que forman parte de la cuestión migratoria, tomando como unidad de observación el Mercosur.

A *priori*, se entiende que la principal fortaleza de la nueva visión sustentada en el Mercosur en materia migratoria ha sido la producción de efectos colaterales por oposición a los normativos.

El significado de efectos colaterales aquí atribuido, por exclusión, nuclea a aquellos efectos distintos de las reformas legislativas de leyes migratorias que, como se adelantara, se entiende no ha sido el único impacto comprobado. Dentro de este grupo, por ejemplo se incluyen la participación de la sociedad civil en temas migratorios, la formación de una postura regional con miras a su posicionamiento en los foros globales, la mayor difusión de los derechos de los migrantes, entre otros.

A su turno, dentro del Mercosur se tomará a los países miembros plenos -a excepción de Venezuela por su incorporación relativamente reciente al bloque y su no adhesión al Acuerdo de Residencia-, al tiempo que sí se incluirá a Chile y Bolivia por ser firmantes originarios de este instrumento.

II. Antecedentes

La literatura es conteste en reconocer la existencia de dos formas de concebir el fenómeno migratorio⁴: una, quizá la primera en el tiempo y que aún no ha desaparecido, es aquella meramente reactiva, defensiva, que parte del supuesto de la inmigración como amenaza.

Esta postura se ha visto fortalecida por el viraje de la agenda política hacia la prioridad absoluta de la seguridad, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (De Lucas, 2004; Castiglione, 2012). La migración irregular es vista como una nueva amenaza mundial situada en el mismo nivel que el comercio de armas, tráfico de drogas y crimen organizado. Diversos diagnósticos provenientes de instituciones supranacionales y de académicos pertenecientes a reconocidos centros de investigación atribuyen este problema a un estado de desgobernabilidad o crisis migratoria.

Frente a esta visión, surge otra que hace hincapié en el migrante como sujeto de derechos, basada en un enfoque de derechos humanos. El encuadre de las políticas migratorias en los derechos humanos y el reconocimiento de la migración como un derecho, claramente diferencia el posicionamiento de Sudamérica respecto de las tendencias xenofóbicas y de securitización de los países del norte (Margheritis, 2015).

Mientras la doctrina de la seguridad predomina en los países desarrollados -y destino de los flujos migratorios- los países sudamericanos se enrolan discursivamente en la segunda tendencia. A ello se suma la visión propia de los espacios de integración cuyos Estados, en el último decenio, abordaron el tema migratorio de forma conjunta e implementaron una política migratoria regional propia. En este sentido acuerdos recientes del Mercosur fueron firmados sobre la base de la visión de derechos humanos, y sustentados sobre los principios e ideas debatidas en encuentros de procesos consultivos regionales (PCR) tales como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Sudamericanas sobre Migraciones (CSM). Este último espacio es considerado como un intento de consolidación, ampliación y programación sistemática de los desarrollos alcanzados en los procesos de integración (CAN y Mercosur) (Mármora, 2003).

Esta articulación cada vez mayor entre los espacios nacional, regional e internacional se ve reflejada en la aparición de la temática migratoria en numerosos actores sociales, desde organismos internacionales e instituciones nacionales hasta organizaciones no

⁴ De Lucas (2004) aclara que no deben entenderse como modelos antagónicos, ni aun sucesivos dado que en cierto modo se complementan y coexisten.

gubernamentales y redes de asociaciones de migrantes. De allí que algunos autores propicien la transnacionalización de facto de la política migratoria (Sassen, 2003) o incluso la discutan a nivel de las regiones periféricas como América Latina (Stuhldreher, 2006). Sin embargo, la participación de organizaciones de la sociedad civil en estos procesos consultivos regionales obedece a dos razones: la primera, el reconocimiento de que el fenómeno migratorio es complejo y multidimensional, y la segunda, a una mayor visibilidad política y capacidad de negociación que les permite actuar por medio de redes nacionales y regionales (Domenech, 2007).

Si bien los retos y problemáticas de la migración son diferentes para cada país - especialmente por su carácter de países emisores y receptores-, se advierte que las medidas domésticas de política no son suficientes en tanto no se inserten en una lógica de desarrollo subregional, que permita finalmente alcanzar las condiciones básicas que potencien a sus habitantes como sociedades con mayor bienestar económico y equidad social (Mondol López, 2010). De allí que Javier de Lucas (2004) sostenga que “si algo significa integración es, ante todo, igualdad de derechos”, y la misma debe ser un objetivo más ambicioso que el de la integración social (en la vida cotidiana, económica, cultural, jurídica), la que resulta imprescindible pero no suficiente, indicando con ello la importancia de la integración política y la apertura del estatus de ciudadano (p. 5).

La diversidad de actores sociales que se ocupan actualmente del fenómeno migratorio es notable. A nivel del consenso multilateral se distinguen varias formas: el consenso multilateral *ad hoc* (los procesos consultivos); los procesos de integración regional; y el consenso intergubernamental institucionalizado, o sea, el derecho “blando” de los organismos internacionales, las convenciones, los convenios y recomendaciones de la OIT, instrumentos que en determinado momento pueden transformarse en derecho positivo, lo que dependerá de cómo logren integrarse a los cuerpos normativos de cada uno de los países o de las regiones.

Se observa que, sin perjuicio de que las conferencias analizadas no sean vinculantes, los discursos y las declaraciones finales que firman los países miembros tienen un sesgo eminentemente político que expresa, en grandes líneas, las tendencias de cada región. Por un lado, en la CSM se ha enfatizado la gobernabilidad de la migración, basados en el respeto y preocupación por la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, mientras que en la CRM (Proceso Puebla) más bien se apela a la gestión de la migración, a través de flujos ordenados que permita garantizar la seguridad nacional (Ramírez y Alfaro, 2010).

Sin embargo, no debe perderse de vista que la existencia de estos procesos consultivos regionales desarrollados a nivel mundial no implica necesariamente la adopción de una visión integral o unívoca en la materia migratoria sino más bien se constata que su desarrollo difiere según los intereses de los actores políticos implicados y las especificidades del contexto sociohistórico (Domenech, 2013). De allí que pueda aparecer acentuada la regulación de la migración laboral y la migración llamada “irregular” o la defensa de los derechos humanos, en tanto que en otros casos se pone

el foco en la seguridad nacional, suprimiendo cláusulas relativas a los derechos de los migrantes.

La importancia dada a estos espacios de discusión radica en el hecho de que los actores en el tema de migración son múltiples, y van más allá de los gobiernos. Sin lugar a dudas, todas estas iniciativas vienen en conjunto a connotar la fuerza propositiva de diversos actores sociales que buscan decididamente colocar en la agenda política subregional el tema de la migración, ya no solo como un tema vinculado a la creación de capital, sino a la fundamentación de los derechos humanos y sociales. Mármorea (citado en CEPAL, 2005) también enfatiza el hecho de que los distintos niveles de consenso están correlacionados en una dialéctica permanente que vincula lo unilateral, lo bilateral y lo multilateral. Pero lo bilateral y lo unilateral no funcionan si no existe un gobierno con la decisión política de aplicarlo.

Sobre este punto Ana Margheritis (2013) agrega la notable interacción de los oficiales de relaciones exteriores con redes de instituciones y expertos cuyas ideas, debates y publicaciones informan los discursos y acciones de los responsables políticos. En consecuencia, las redes devienen cruciales ya sea como transmisores y difusores de las ideas en boga y como agentes de articulación y reproducción de ideas e intereses del nuevo nacionalismo (pro integración). Ya a partir de los noventa, se comprueba una intensa actividad por parte de las organizaciones de la sociedad civil en diversos campos, tales como la defensa de los derechos humanos de los migrantes y denuncia en caso de su violación, de asistencia y protección, y de información y difusión de las actividades culturales, sociales y deportivas de los migrantes (Gurrieri, 2005).

Es necesario, además, resaltar que las relaciones migratorias entre todos los países del continente americano, independientemente de su pertenencia a determinados espacios de diálogo, están llevadas por el protagónico papel institucional de la OIM a través de las secretarías técnicas y su apoyo económico para la realización de las conferencias. Los acuerdos regionales en el tratamiento de las migraciones están mediados y direccionados por las metas y enfoque que tiene en sí misma la OIM.

El innovador discurso sobre inmigración se traslada de forma heterogénea al marco legislativo de los países sudamericanos tanto a nivel de implementación de los principales acuerdos internacionales y regionales sobre la materia, como a nivel de modificación de las leyes actuales. En efecto, se observa que muchas legislaciones nacionales aún no han adecuado su legislación migratoria interna a los principios contenidos en esa norma, situación que también las hace incompatibles con la propia normativa internacional, entre las que se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

La implementación de los principales instrumentos legislativos internacionales en la materia es desigual. La última convención enumerada en el párrafo anterior ha sido ratificada por todos los países de la región con la excepción de Venezuela, Brasil y Surinam.

No obstante, el análisis de los informes y recomendaciones del Comité para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes muestra una gran diferencia entre la ratificación formal de la Convención y su puesta en práctica a nivel legislativo y administrativo.

II.1. Migraciones e integración regional

Al abordar el tema de la gobernabilidad migratoria, Mármora (2002) rescata la importancia de las regionalizaciones -caso del Mercosur y CAN- pues es en estos ámbitos donde puede darse una doble lucha: por el derecho de toda persona a no tener que migrar y permanecer en su lugar de origen y por el derecho humano a la libre movilidad.

Al mismo tiempo es en estos espacios donde debe trabajarse por un reconocimiento de los derechos dada la articulación entre los distintos niveles de consenso (unilateral, bilateral y multilateral).

En relación al Mercosur los autores indagan sobre las razones que contribuyeron a la armonización de las políticas migratorias a partir de los años 2000. La aparición de gobiernos progresistas en la región es una de las razones que explican el avance en materia migratoria en el bloque. De esta forma, la agenda socio-política se ha vuelto más prominente en años recientes. El proceso entero se ha politizado y vuelto más ideológico, y los temas concernientes a las negociaciones sobre migraciones adquirieron un ritmo y dinamismo diferente que el de las negociaciones económicas. Asimismo, se comprueba que la firma del Acuerdo de Residencia para los nacionales de los Estados miembros del Mercosur ha de entenderse también dentro del contexto de crisis política que se vivió con el cambio de siglo y la necesidad de introducir nuevos elementos en la agenda regional para relanzar el proceso de integración. Margheritis incluye la competencia ideológica por el liderazgo entre Brasil y Argentina y la importancia de la propuesta argentina para un Acuerdo que le permitió posicionarse como líder en la región en la gobernanza de las migraciones, en parte por no encontrarse este tema como prioridad dentro de la agenda brasileña (Margheritis, 2013, 2015; Vázquez, 2011).

También se atribuye a las condiciones domésticas socio-económicas en los Estados miembros y a los flujos sin precedentes en migración intra-regional con efectos potencialmente nocivos que empujaron el tema de la movilidad humana a la cima de las agendas gubernamentales en los '90 y en la agenda del Mercosur en los 2000.

Vale la pena resaltar que frente al tono progresivo del Acuerdo de Residencia, conducente a la formación de una incipiente ciudadanía regional, han existido otras medidas que persiguen objetivos políticos y administrativos que lejos de romper con el primer modelo descrito, reforzaron los aspectos de seguridad y control (Margheritis, 2015; Aguirre, Mera y Nejamkis, 2007). Esta característica también se comprueba en los órganos a cargo de implementar las políticas migratorias, toda vez que muchos de

ellos permanecen aún dentro de la órbita de ministerios encargados de la seguridad pública.

Incluso dentro del propio Mercosur el órgano creado especialmente para abordar esta temática (FEM) también se sitúa dentro de la Reunión de Ministros del Interior. Sobre este punto, cabe advertir que la gobernabilidad de la migración sigue teniendo un fundamento nacional que no puede descartarse al momento de evaluar el papel de la administración de los servicios migratorios. Parafraseando a Saskia Sassen (2001), la realidad de la inmigración está en continua intersección con las prácticas de gobierno – lo que lo sitúa dentro de un escenario nacional- aunque al mismo tiempo los procesos migratorios ponen en cuestión la vigencia del concepto tradicional de soberanía.

Iniciativas como el Acuerdo de Residencia son ejemplo del fruto de luchas ciudadanas y laborales por incluir mecanismos transnacionales para la vigencia de derechos fundamentales de los migrantes. Sin embargo, a pesar de que este instrumento conlleva obligaciones para los Estados firmante (y adherentes), la doctrina es conteste en advertir acerca de la falta de recepción adecuada (Modolo, 2012), a lo que Mármora llama la “hipocresía en el consenso intergubernamental institucionalizado”.

Entre sus primordiales objetivos se encuentran la de solucionar la situación migratoria de irregularidad de los nacionales de los Estados partes así como avanzar en la implementación de una política de libre circulación de personas que se considera esencial para progresar en el proceso de integración regional (Acosta Arcarazo y Feline Freier, 2015). Así, el acuerdo puede enmarcarse en lo que se han denominado como formas post-nacionales de ciudadanía (Soysal, 1994) al extender la noción misma de ciudadanía. Según estos debates, la nacionalidad está perdiendo importancia por la continua expansión de derechos para ciudadanos no-nacionales lo que está llevando a nuevas formas de pertenencia. No obstante, esta ampliación de la ciudadanía a un territorio más amplio (región sudamericana) no tiene su correlato en el otorgamiento de los derechos políticos, siendo éstos un elemento constitutivo de aquél.

Sin perjuicio de estos intentos de extensión del ejercicio de los derechos políticos a extranjeros, y pese a la existencia de una descomposición de la nación, el territorio y la ciudadanía en el contexto de la migración, lo cierto es que el Estado sigue presentándose como el escenario geográfico por excelencia para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación en procesos políticos (Itzigsohn, 2000). Al respecto Tomas Hammar (1990) introdujo el término “*denizenship*” para describir el estatus legal de los extranjeros residentes de largo tiempo, quienes disfrutan de la mayoría de los derechos de ciudadanía. De esta forma se pretende englobar a quienes se encuentran en una línea gris de transición entre los ciudadanos y los extranjeros, aunque, como apunta Bauböck (2005), los derechos electorales han sido generalmente reservados como un privilegio atribuido al estatus de membresía.

Otro de los debates que se plantea en la doctrina en referencia a las migraciones y la integración regional es el papel asignado a la UNASUR. Este proceso político persigue la construcción de una identidad y ciudadanía sudamericanas y el desarrollo de un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural. También se

afirma que la integración y la unión sudamericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y en el bienestar de nuestros pueblos así como para contribuir a resolver los problemas que afectan a la región como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistente.

Por último, el rol de las Cumbres Sociales del Mercosur es crucial en materia de participación de la sociedad civil. Este espacio -aunque sin limitarse al aspecto migratorio- permite que distintos sectores hagan oír sus reclamos y necesidades con la finalidad de impactar en las decisiones políticas que se adoptan a nivel sub-regional e incluso estatal. Los encuentros reúnen a representantes de gobiernos, parlamentos, centrales sindicales, confederaciones de la agricultura familiar, pastorales sociales, cooperativas, organizaciones de pequeños y medianos empresarios y entidades que tratan de la economía solidaria, los derechos humanos, las mujeres, la juventud, el medio ambiente, la salud y la educación, entre otros temas.

Esta mayor participación social sumada al formal reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes, tanto a los inmigrantes como a los emigrantes, dan contenido al proceso socio-político caracterizado como *ciudadanización*, aplicado en este caso a la política migratoria (Domenech y Magliano, 2009).

II.2. Ciudadanía y migraciones

El alcance de lo que debe entenderse por ciudadanía, en tanto concepto evolutivo, ha ido variando a lo largo del tiempo. La concepción que tuviera originariamente Marshall sobre los componentes civil, político y social -tratada en el próximo apartado- se ha visto extendida incorporándose otro tipo de derechos como los culturales y ambientales que derivan en un concepto de ciudadanía más íntegro.

Por otra parte, debe tenerse presente que la ciudadanía no se limita al ámbito de reconocimiento de derechos. Tradicionalmente se entiende que engloba tres aspectos: el jurídico, la cuestiones identitarias y la actuación de la sociedad civil.

Dada la amplitud del concepto, a los efectos de esta investigación se ha optado por restringir el concepto al tema jurídico y de la participación civil, dejando de lado la cuestión que atañe a la formación de una identidad común con alcance regional.

Dentro del aspecto jurídico este estudio se limita a la variable migratoria sobre la base de entender que este fenómeno involucra diversos aspectos tales como el reconocimiento de derechos en otro Estado miembro, la concordancia entre los textos legales que consagran la movilidad de las personas y las modificaciones de las legislaciones migratorias tendientes a tal fin. La razón por la cual se toma la variable migratoria viene dada por el hecho de que en el Mercosur la construcción de una ciudadanía regional se asocia a la libre circulación de personas, al reconocimiento de derechos y la participación social.

Por consiguiente, si bien dentro de un concepto amplio de ciudadanía regional se podrían incluir cuestiones tratadas dentro del Mercosur y que hacen a la libre circulación de personas, como ocurre con los protocolos de asistencia jurisdiccional, de medidas cautelares, exención de traducción de documentos, reconocimiento de títulos, entre otros, se optó por no abordar estos temas, sin perjuicio de alguna referencia expresa en algún pasaje del trabajo.

Efectuado este recorte en el objeto de estudio, la investigación se ha nutrido de numerosos trabajos que vinculan la cuestión migratoria con la ciudadanía e incluso la integración regional.

Tal el estudio realizado de Silvia Chejter (2011), en su texto “Ciudadanía Regional y gobiernos locales del Mercosur”, de especial interés a los fines de este trabajo. Allí, la autora ofrece un diagnóstico de conceptos y debates sobre la ciudadanía regional en el Mercosur, combinando el análisis de documentos institucionales, bibliografía relacionada a la experiencia de ciudadanía regional y a sus distintos enfoques, el estudio de casos y la perspectiva de los actores involucrados como las organizaciones civiles y las redes de las Mercociudades. El relevamiento del material normativo, el producido de las encuestas realizadas a informantes calificados así como el trabajo de campo fronterizo son de especial relevancia en el presente estudio, toda vez que el alcance de la información recogida por el trabajo realizado en el marco de una institución resulta de más difícil acceso para el investigador privado. Sumado a ello, la autora dedica un apartado especial al estudio del ejercicio del voto en la zona de frontera.

Las contribuciones de Nora Pérez Vichich (2007, 2010) fueron de vital importancia para esta investigación. De sus trabajos se toman las ideas sobre la vinculación existente entre las migraciones y el Mercosur y la noción de trabajador comunitario, a la que se aspira llegar en el contexto de un mercado común. En particular, se rescata el análisis realizado sobre la importancia del Acuerdo de Residencia para la construcción de la ciudadanía regional y su postura acerca de la potencialidad del Mercosur para garantizar ciudadanía sustantiva aun sin las instancias supranacionales que permitan adoptar políticas comunes al respecto.

Asimismo, este trabajo se nutre de los aportes realizados por las investigaciones llevadas a cabo en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (Grupo de Estudios de Población, migración y desarrollo)⁵. De los ya concluidos y publicados se toma particularmente en cuenta los siguientes: “Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa” (2010) y “Migración y políticas públicas nuevos escenarios y desafíos” (2012). Del primer texto se rescató la revisión documental realizada en materia de libre circulación en el Mercosur a través de las decisiones aprobadas en el bloque, lo que sirvió de antecedente normativo para este estudio, así como las eventuales relaciones que podrían establecerse con una idea de ciudadanía a nivel regional, tema también

⁵ Actualmente se encuentran en desarrollo dos proyectos referidos a esta temática: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales” y “La cuestión migratoria en la Argentina: procesos de transformación, integración regional, derechos y prácticas sociales”.

incluido en este trabajo. Los autores observan que los avances en esta materia han sido limitados y que la lógica del Estado-nación sigue rigiendo en materia migratoria aún en un contexto regional como el analizado.

Igualmente se ha tomado en consideración la tesis realizada por Lila Emilse García titulada “Migración y Derechos Humanos”, con motivo de la finalización de la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto homónimo de la Universidad nacional de La Plata. En este trabajo la tesista realiza un *racconto* normativo de interés acerca de la ley migratoria argentina y su vinculación con los derechos humanos.

Por último, se toma como referencia el Trabajo Final Integrador de mi autoría realizado en el marco de la Especialización en Políticas de Integración en el que se ha expuesto sobre los casos en el que el Mercosur prioriza el ejercicio de la ciudadanía sustantiva⁶ para el otorgamiento de derechos a los ciudadanos del bloque por sobre el vínculo que los une con sus respectivos Estados parte.

III. Aspectos teóricos

Los conceptos involucrados en esta investigación provienen de un pluralismo teórico que resulta funcional a las relaciones mutuas entre ciudadanía y su vinculación con el fenómeno migratorio. Debido a ello, en lo que sigue se vuelcan los aspectos más relevantes.

III.1. Teoría de la ciudadanía

Partiendo de la contribución de Thomas Marshall (1998) a la teoría de la ciudadanía, entendemos por tal a los efectos de esta investigación, la plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que garantiza a los individuos derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades.

El autor británico formuló una tipología de los derechos de la ciudadanía, descomponiendo esta noción general en tres elementos constitutivos, con la aclaración de que esa separación deriva de la propia evolución particular por la que cada uno de ellos atravesó en Inglaterra. Cabe advertir que, al surgimiento de cada uno de los elementos, Marshall asocia también la correspondencia con instituciones públicas, responsables por la garantía de su vigencia. De allí que en esta investigación también se considerará la dimensión institucional de la ciudadanía. Los elementos a los que alude Marshall son (Marshall y Bottomore, 1998):

El elemento civil que se compone de los derechos necesarios a la libertad individual, libertad de ir y venir, libertad de prensa, pensamiento y fe, el derecho

⁶ Los conceptos de ciudadanía formal y material serán desarrollados en el apartado III.

a la propiedad y de establecer contratos válidos y el derecho a la justicia... Por el elemento político debe entenderse el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo investido de autoridad política o como un elector de los miembros de tal organismo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y consejos del gobierno local. El elemento social se refiere a todo lo que va desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones que predominan en la sociedad. Las instituciones más íntimamente vinculadas con él son el sistema educacional y los servicios sociales. (pp. 22-23)

Deviene importante resaltar que para Marshall, la ciudadanía permite una igualdad - al menos en el plano formal- de los miembros de derecho de una comunidad, por oposición a la clase social, que es un estatus diferencial producto de un sistema capitalista generador de desigualdades.

Desde una óptica diferente, otros autores hicieron hincapié en el tratamiento de la ciudadanía no sólo como estatus sino también como un proceso en permanente conquista. En este sentido, cabe considerar la concepción de Polanyi, rescatada por Somers (1999), de la ciudadanía como *proceso social instituido*, quien entiende que los derechos no son otorgados y confeccionados por los estados, sino que existen más como “prácticas sociales relacionales”, esto es, como instituciones o principios éticos o morales que en determinadas “condiciones de lugar, cultura política y participación” se transforman en derechos.

Sonia Fleury (1999) analiza la obra de Marshall en cada una de sus dimensiones, advirtiéndole que la última -concerniente al desarrollo histórico de la ciudadanía- haya sido, probablemente, la que recibió la interpretación más negativa por parte de sus sucesores. Esta dimensión implica reconocer que los diversos componentes de la ciudadanía tienen especificidades que les permiten un desarrollo histórico diferenciado de los demás, ya sea anteponiéndose unos a los otros, u otras veces generando contradicciones que sólo podrán ser superadas con el desarrollo de otro componente distinto. La interpretación errónea de esta visión que el autor desarrolló para el caso específico de Inglaterra -afirma Fleury- consistió en que:

la mayoría de los autores se refieren al trabajo de Marshall como la postulación de un curso evolucionista inexorable, en que el desarrollo de un elemento conlleva la necesidad de desarrollo del siguiente. O sea, a partir de la postulación de la igualdad básica que introduce los derechos civiles se llega a la extensión de los derechos políticos a través del sufragio universal. La ampliación de los derechos políticos a los trabajadores generó las condiciones para introducción de las demandas sociales. (pp. 26)

Cuarenta años más tarde de la conferencia pronunciada por Marshall, Tom Bottomore viene a completar el trabajo formulado por su colega, reflejando sus críticas en el ensayo *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*. Bottomore plantea que el argumento de Marshall estuvo basado en el estudio de una sociedad homogénea como Inglaterra y durante un período concreto, esto es la inmediata postguerra, por lo que debe someterse a revisión. De allí que plantea la necesidad de que la ciudadanía sea abordada teniendo en consideración un espacio más amplio –hasta llega a hablar de la conveniencia de hacerlo a nivel mundial- y considerando sociedades con poblaciones más heterogéneas (Marshall y Bottomore, 1998).

Para ello remite al trabajo de Brubaker (1990) quien, incluyendo el problema migratorio como consecuencia de la posguerra en Europa y Estados Unidos, formula una distinción entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. Desde esta perspectiva, el autor aborda las peculiaridades de la ciudadanía desde la óptica de las condiciones socioeconómicas de la postguerra, situación que obligó al desplazamiento de millones de trabajadores de sus países de origen y a un endurecimiento de las exigencias para acceder a la ciudadanía formal. Este fenómeno trajo aparejado la aparición de numerosos núcleos de residentes extranjeros, fruto de la internacionalización del empleo y de la producción. Al mismo tiempo, aparecieron los problemas relacionados con la fijación de las condiciones y rasgos de la "residencia", que es una primera e incompleta forma de pertenencia y la "ciudadanía", o forma plena.

Es de destacar, en el discurso de Bottomore, lo planteado en relación al binomio residencia-ciudadanía y el interrogante acerca del ámbito en el que puede localizarse el ejercicio de la ciudadanía (sustantiva). Tradicionalmente, el ejercicio de la ciudadanía solo fue concebible en el territorio del Estado-nación de pertenencia, pero hoy en día puede pensarse en un vínculo formal con un Estado y el ejercicio de los derechos de ciudadanía en otro ámbito, por lo que la capacidad de práctica no se agota en el clásico Estado-nación.

Hablando del Estado-nación en términos abstractos, Brubaker (2010) señala que se presenta como un tipo ideal analítico o normativo. En el primer caso, el Estado nación es un modelo *de* organización política, social y cultural. Como tipo normativo ideal es un modelo *para*⁷ una organización política, social y cultural.

En ambos casos -refiere el autor- el Estado nación se presenta como un modelo conceptual idealizado que supone la congruencia entre sus componentes, más específicamente entre los conceptos de territorio estatal, territorio nacional, cultura nacional y ciudadanía. Esta idealización supone que dentro de los límites de un territorio existiría únicamente una homogeneidad cultural, no prolongable más allá de sus fronteras y que, por otro lado, existiría una congruencia entre el territorio estatal y la ciudadanía por lo que idealmente, todos los residentes permanentes de un Estado serían sus ciudadanos y la totalidad de éstos residiría en aquél (Brubaker, 2010). Sin embargo, esta congruencia exacta entre los distintos elementos aparece de imposible constatación en el mundo real y es, precisamente, esta falta de congruencia la que da lugar a las dimensiones externa e interna de las políticas de pertenencia a las que se hará referencia en el capítulo dedicado a los derechos políticos (*Ibidem*).

Volviendo al texto de Bottomore, el autor formula el interrogante sobre la pertinencia de plantear los derechos de los ciudadanos como derechos humanos, en tanto individuos miembros de una comunidad al margen de su pertenencia formal a un Estado-nación (Marshall y Bottomore, 1998). Si bien no plantea abierta y radicalmente la cuestión de si la ciudadanía es un derecho del hombre, si se limita a señalar que, de un lado, la nueva situación económica por él descrita refuerza el interés por la *ciudadanía formal*, es decir, por la pertenencia legal a un Estado-nación. Puesto que esta ciudadanía formal o legal garantiza el acceso a los derechos, será un objetivo inmediato de quienes antes se contentaban con el permiso de residencia (que era una especie de ciudadanía limitada). Pero al mismo tiempo, y siguiendo en este punto las tesis de Brubaker, señala las figuras del permiso de residencia ("no ciudadanos privilegiados") y de doble nacionalidad que relativizan la importancia de la ciudadanía formal a costa de la ciudadanía efectiva. De todas formas, lo cierto es que al decir de Bottomore (1998):

los derechos civiles y sociales, e incluso los políticos, con ciertas limitaciones, se garantizan cada vez con más facilidad a los que viven y trabajan (o están jubilados) en un determinado país, al margen de su ciudadanía nacional. La ciudadanía formal pierde peso, o al menos urgencia, ante el problema real de la ciudadanía sustantiva. (p. 115)

En conclusión, Bottomore siguiendo a Brubaker, distingue entre ciudadanía *formal*, definida como la membresía de un Estado-nación y ciudadanía *sustantiva*, que implica

⁷ Resaltado en el original.

tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado. De esta forma, lo constitutivo de la ciudadanía no se asocia necesariamente a la pertenencia formal a un Estado ni se considera condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva. Para ciertas minorías, resulta incuestionable su pertenencia formal a un estado en el cual residen; pero deviene menos claro su membresía sustantiva, entendida como el acceso y disfrute de los derechos de ciudadanía o como la aceptación sustantiva en calidad de miembros plenos de una sociedad nacional (Brubaker, 2010). En este sentido, Fleury (1999) señala que la posibilidad de ejercicio de los derechos y deberes depende no solo de su existencia formal sino que también de la eficacia de las instituciones encargadas de su preservación y de la creencia en su legitimidad.

De esta forma, la creencia de que únicamente la entidad Estado-nación es el espacio donde localizar la ciudadanía en sentido sustantivo aparece cuestionada. De allí que esta forma de entender la ciudadanía por fuera de un ámbito netamente nacional, conlleve el interrogante de si los derechos de los ciudadanos son derechos humanos que conciernen a los individuos en tanto que miembros de una comunidad, al margen de su pertenencia formal a un Estado-nación.

III.1.i. Ciudadanía por fuera del Estado-nación

Tal como se viene anticipando, la noción de ciudadanía ha sufrido varias mutaciones a lo largo de los últimos años, transformándose en un concepto objeto de controversia.

Desde un enfoque jurídico, la ciudadanía se vincula estrechamente con el Estado-nación, toda vez que la pertenencia a la comunidad se materializa en derechos y deberes que vinculan al ciudadano con aquél. De esta manera, la ciudadanía opera como un mediador entre el Estado y los individuos, creando un nexo que históricamente los asoció con el Estado-nación, entendido como un vínculo jurídico-formal que une a sus habitantes con el Estado de origen. En consecuencia, aparece como una atribución estatal tanto la determinación del estatus político-jurídico del ciudadano como la selección de las políticas públicas y de las instituciones que han de brindarle contenido (derechos de asociación y elecciones, sistemas públicos de educación, etc.). Con este accionar, el Estado genera un vínculo de pertenencia y, al mismo tiempo, de exclusión política, toda vez que los derechos no son los mismos para los nacionales y los extranjeros. En este sentido, toda configuración de la ciudadanía supone procesos de inclusión y exclusión (Montero, Paikín y Makarz, 2009).

Jordi Borja (2001) señala que la ciudadanía es un concepto que nace en la ciudad, correspondiendo al estatuto de los hombres y mujeres libres. Sin embargo –prosigue– “el concepto actual de ciudadano está ligado al proceso de configuración del Estado moderno” (p. 33). De esta forma, el propio Estado es el encargado de vincular ciudadanía con nacionalidad, configurándose el ciudadano como el sujeto político que posee un estatuto que le otorga derechos civiles, sociales y de participación política. En

consecuencia, apunta Borja (2001), “se es ciudadano porque se tiene una nacionalidad, regulada por un Estado, y solamente válida en su ámbito de regulación” (p. 33).

Esta prerrogativa estatal enfrenta hoy un cuestionamiento en torno a su exclusividad. Si bien décadas atrás no se ponía en tela de juicio que sólo el Estado gozaba de la facultad de determinar quién es ciudadano de su entidad política y que sólo el Estado era la arena posible donde ejercer los derechos ostentados, esta premisa ya no encuentra un sustento tan consistente.

En efecto, tradicionalmente el Estado tenía el monopolio de la definición de la ciudadanía pero ese mismo Estado hoy se encuentra cuestionado. Borja (2001) advierte sobre tres problemas que enfrenta el Estado-nación: en primer lugar, la globalización económica y la revolución producida por la información, las cuales, a su juicio, reducen los márgenes de las políticas económicas-sociales públicas. En segundo lugar, ubica a la integración de los Estados, perdiendo así parte de las competencias estatales en favor de la unión política y económica gestada. Por último, señala que dentro del mismo Estado se observan procesos de diferenciación y fractura afectando a la sociedad civil y a las instituciones. Puntualmente, menciona al desarrollo de los “localismos” y “regionalismos” y el auge del multiculturalismo.

De esta forma el autor catalán concluye que paradójicamente este Estado con pérdida de competencias de su soberanía, con capacidad de regulación económica reducida y del cual se puede discutir su carácter de “nacional” es quien tiene en su poder la consolidación y ampliación de la ciudadanía. De allí que plantee tres factores que inciden en el concepto de ciudadanía actual, de los cuales el último deviene de especial interés a los fines de este estudio: 1.- la necesidad de regular derechos “universales” (garantizando el medio ambiente, el acceso a las TICs, entre otros); 2.- la redefinición “femenina” del concepto de ciudadanía, dada la desigualdad existente en materia de género en diversos órdenes sociales. 3.- la expansión de la ciudadanía a los “no-nacionales” (no comunitarios), por medio del acceso a la nacionalidad o a la multinacionalidad, o bien, mediante la separación entre ciudadanía y nacionalidad.

En relación al primero de los factores mencionados, la globalización cuestiona la capacidad regulatoria estatal, fenómeno que sintéticamente se define “como un proceso de reestructuración global y multidimensional, cuyos efectos han transformado/influenciado no solamente el espacio económico de las sociedades, sino también los aspectos políticos y sociales de las mismas”⁸. Con motivo de este proceso, los ciudadanos ya no se pueden identificar únicamente con el ámbito territorial; en consecuencia, la ciudadanía como conjunto de derechos y deberes tampoco puede limitarse a un solo ámbito llamado Estado.

En torno a este punto, Damián Paikín (2009) luego de afirmar que el Estado por medio de sus políticas públicas, interviene, modela y conduce sus sociedades, se pregunta

⁸ Conforme Boas M., Marchand, M. & Shaw, T. (2005) (eds) *The Political Economy of Regions & Regionalisms* (London: Palgrave Macmillan), cit. en Paikín, D. (2009), ob. Cit. Por su parte, Manuel Castells lo define como “el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria”, en *Globalización, identidad y Estado en América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, 1999.

qué sucede cuando el Estado pierde esa capacidad regulatoria, entendida como la potestad para realizar acciones capaces de dirigir y organizar los vínculos y las formas de actuar de los individuos, las empresas y las organizaciones asentadas en su territorio. En respuesta a ello, el autor argentino señala claramente que la consecuencia es el debilitamiento del Estado, atribuido en razón de la incapacidad de éste de controlar las múltiples determinantes que comienzan a desarrollarse en el escenario internacional. Es interesante lo que señala Paikín y que se entronca directamente con la temática de este trabajo, pues el autor apunta que con motivo de la situación descrita, los Estados han escogido a la integración regional como solución posible, siendo las primeras experiencias políticas donde los Estados-nación ceden voluntariamente parte de su soberanía con el fin de alcanzar metas que se suponen imposibles de obtener por separado.

El debilitamiento del Estado-nación del que venimos hablando presenta entonces una limitación para dar por sí solo una respuesta efectiva a los conflictos surgidos en el ejercicio de la ciudadanía, lo que conduce a un cuestionamiento no sólo de la ciudadanía de hecho sino también de derecho. En parte las políticas públicas adoptadas en un esquema de integración regional procuran dar una solución a esta deficiencia, sobre la base del entendimiento que determinadas cuestiones deben atenderse con una política común que conjugue los diversos intereses en juego de forma más armonizada.

Castells (1999) advierte que, en estos casos, el Estado aunque sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico y cultural no desaparece sino que se transforma, buscando alianzas con otros Estados para tratar conjuntamente los problemas surgidos con motivo de la globalización, como ocurre con los casos de la Unión Europea (estados co-nacionales). También se refuerza el papel de las instituciones internacionales, como la OEA y la ONU y proliferan las áreas de integración económica que trascienden la soberanía económica nacional, como el Mercosur.

A la hora de explicar la crisis por la que atraviesa el tradicional Estado-nación, Borja (2001) manifiesta que la creación de nuevas uniones políticas y económicas supraestatales aparece como un factor de especial importancia entre los factores que inciden en la nueva configuración ciudadana. Así el autor visualiza dos frentes abiertos en esta materia: uno nacional, en el que habría que defender los derechos ya adquiridos, ampliarlos y extenderlos al conjunto de la población; y un marco supraestatal, en el que es necesario definir nuevas dimensiones de la ciudadanía.

En otro texto ya junto a Manuel Castells (Borja y Castells, 1996), también aborda el problema que se suscita entre las diversas esferas de actuación de los sujetos (nacional-global) y el papel del Estado en esta dicotomía. En relación al control del Estado sobre el espacio y el tiempo, los autores sostienen que se ve disminuido por los flujos de capital, bienes, servicios, comunicación y poder y agregan que “mientras el capitalismo global prospera, el Estado nación [...], tal y como se creó en la edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo poder, aunque, y esto es esencial, no su influencia” (p. 335).

Hay un aspecto en el cual se detiene Castells en otro de sus artículos producto de la globalización y su efecto sobre la identidad, cuestión que como veremos afecta la noción misma de ciudadanía. Según el autor, las identidades se desarrollan como principios constitutivos de la acción social en la era de la información. Atribuye esta relación a la globalización y las crisis de las instituciones del Estado-nación. En efecto, según su análisis la globalización desborda la capacidad de gestión del Estado-nación aunque no lo invalida completamente. Lo que ocurre es que el Estado se re-orienta para la atención de los flujos globales y su acción hacia la sociedad civil se torna secundaria y, por ende, el principio de ciudadanía “emite un significado cada vez más débil hacia los ciudadanos” (p. 5). Estos sectores desplazados de la atención estatal buscan principios alternativos de sentido y legitimidad y en esa búsqueda los ciudadanos se dan cuenta del déficit democrático que existe en las instituciones. Así se busca en la identidad el sentido de pertenencia lo que destruye la legitimidad del Estado como fuente de sentido. “Sometido a las presiones contradictorias de la globalización y las identidades culturales comunitarias, el Estado-nación soberano y la sociedad civil constituida en torno a él, entran en un proceso de declive histórico que pareciera ser irreversible” (p. 6).

Desde otra óptica, así como el Estado adopta nuevas reglas en su accionar con motivo de la globalización y las nuevas tendencias imperantes en el mundo actual, el ciudadano también presenta nuevas características que lo diferencian del prototipo de ciudadano de mediados del siglo XX. Y ello, entre otras razones porque el ciudadano actual no genera vínculos únicamente con un Estado determinado. En este sentido, se habla de la desterritorialización del ciudadano, entendiendo por tal su capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones al margen de su localización geográfica. Esto implica que “el territorio, en el sentido tradicional de una localización geográfica determinada, ya no constituye todo el espacio social dentro del cual las actividades humanas se desenvuelven, sino que sólo es un mero referente que individualiza al ciudadano” (Entrena, 2001, p. 254). Contundentemente, el autor concluye que “el nacimiento de las relaciones supraterritoriales, multiculturales, multiétnicas es la norma y no la excepción hoy día, y ello ha reconfigurado el espacio social donde se desarrolla la ciudadanía” (Entrena, 2001).

IV. Metodología

A efectos de realizar este estudio se recurrió al método cualitativo toda vez que se puso el foco en el estudio de documentos oficiales –decisiones del CMC, Acuerdo de Residencia, declaraciones oficiales de Cumbres Sociales y de los foros internacionales incluidos, leyes migratorias locales, constituciones nacionales, reglamentaciones locales.

Las técnicas a empleadas fueron la observación documental sobre la base de fuentes primarias y secundarias y el análisis del discurso, el que ha sido de utilidad a la hora de evaluar las actas de las reuniones del Foro Especializado Migratorio para medir la implementación del Acuerdo de Residencia. También se lo utilizado en el estudio de las

declaraciones de las Cumbres Sociales, dado que por su intermedio se midió la frecuencia de los reclamos más comunes de los migrantes en las sucesivas reuniones. Lo mismo frente a las declaraciones sociales de las conferencias regionales.

Esto en el entendimiento de que los discursos que circulan en y son generados por la sociedad civil, se han calificado como una “una pista importante” (Garretón, 2007) para categorizar sociológicamente las visiones de la sociedad civil que están en juego.

Se adscribe, por consiguiente, a la idea de la utilidad de leer los discursos para leer la realidad social, cuestión que se relaciona directamente con el giro discursivo. Recuérdese que existe toda una corriente de estudio conocida como Análisis Crítico del Discurso (ACD) que entiende y define el discurso como una práctica social (Fairclough 1992, 2003, van Dijk 2000 citado en Santander, 2011) y desde esa convicción inicia y justifica sus análisis discursivos como análisis sociales. Por consiguiente, lo social como objeto de observación no puede ser separado ontológicamente de los discursos que en la sociedad circulan.

No obstante, también se ha tenido presente que los discursos no son espejos que necesariamente reflejan de manera transparente la realidad social. En tal sentido, lo que ocurre en el nivel de la circulación de los discursos no es necesariamente un reflejo de lo ocurrido en el nivel de su producción (opacidad de los textos) (Santander, 2011).

Por último, también se realizaron entrevistas semi-estructuradas (presenciales o vía Skype) a académicos y representantes de la sociedad civil organizada: Lic. María Inés Pacecca, Universidad de Buenos Aires, Dra. Cynthia Pizarro, CONICET, Universidad de Buenos Aires, Mag. Helena Olea Rodríguez, Universidad de Chicago, Srita. Lourdes Rivadeneyra, Coordinadora Nacional de la Red Nacional de Migrantes y Refugiados de Argentina, Dra. Ana Paula Penchaszadeh, CONICET, Universidad de Buenos Aires, Dra. Ana Margheritis, Universidad de Southampton.

En su gran mayoría los puntos de vista expuestos en las entrevistas resultaron coincidentes con los textos bibliográficos, consultados por lo que sirvieron para reafirmar los criterios sustentados. Destaca la visión que sobre las migraciones presentó la Srita. Lourdes Rivadeneyra durante la charla quien, atento el cargo ostentado, difirió en gran medida del resto de los entrevistados.

V. Estructura

La investigación se divide en cinco partes, habiéndose dedicado la primera a aspectos introductorios y metodológicos.

La segunda parte se aboca al análisis del ámbito sub-regional, esto es Mercosur, a efectos de describir los principales condimentos del viraje constatado en el bloque. Allí se destina el primer capítulo al contexto migratorio internacional y sub-regional, a fin

de brindar un panorama general en el cual contextualizar la temática. El siguiente capítulo trata sobre las normas y órganos Mercosur que han sido creados para atender esta problemática, en tanto que el capítulo siguiente versa exclusivamente sobre el Acuerdo de Residencia. El capítulo IV alude a las Cumbres Sociales, por entender que implican una gran contribución en el desarrollo de las migraciones en el bloque. Por último, se exponen algunas conclusiones parciales en el capítulo V.

Por su parte la tercera parte está destinada al ámbito local. Aquí se analizan las legislaciones migratorias actuales –reformadas o no- (capítulo I), la recepción del Acuerdo de Residencia en los países miembros y/o asociados (capítulo II), otros impactos registrados de índole no normativo (capítulo III) y, por último, se delinean algunas conclusiones.

La cuarta y última parte refiere a los impactos internacionales. Luego de analizar la agenda migratoria mundial (capítulo I) se continúa con los procesos consultivos regionales. Aquí se ha hecho una selección, limitando el análisis a dos conferencias: la regional (CRM) y la sudamericana (CSM) y a nivel mundial se incluyó el Foro Global de Migración y Desarrollo. También se incluyen conclusiones parciales (capítulo III).

La quinta parte se destina a las conclusiones finales de esta investigación.

SEGUNDA PARTE

Ámbito sub-regional: Mercosur

Capítulo I

Contexto migratorio internacional y sub-regional

En las últimas décadas, las poblaciones sudamericanas se han movilizado en el marco de procesos migratorios internacionales motivados por factores económicos, laborales, sociales, culturales y políticos (Olea Rodríguez, 2007).

La búsqueda de mejores perspectivas de vida, la procura de mejores condiciones de empleo y salariales, la posibilidad de alcanzar posiciones socio-profesionales adecuadas, la oportunidad de ascender en la escala social, la posibilidad de asimilarse al grupo de referencia y la necesidad de asentarse en un lugar librado de los peligros que acechan en tiempos de dictaduras, guerras y conflictos armados, han sido los principales factores que empujan a los sudamericanos a emigrar, ya sea hacia otros destinos regionales o afuera del subcontinente (Texidó y Gurrieri, 2012). Si bien la migración Sur-Norte representa el 40 por ciento de los movimientos migratorios, también han tomado importancia las migraciones Sur-Sur (33 por ciento) y, en menor cuantía, la Norte-Sur.

I. Contexto internacional

El análisis del tratamiento dispensado al fenómeno migratorio en la región durante los últimos años debe medirse dentro de los acontecimientos del orden mundial por entonces vigente.

Siguiendo en este punto a Celeste Castiglione (2012) se mencionarán en primer lugar tres sucesos ocurridos en el contexto internacional que tuvieron efecto directo en las

medidas migratorias adoptadas. El primero de ellos fue el atentado del 11 de septiembre de 2001, que dio lugar a crecientes y estrictos controles fronterizos; el segundo, el atentado ocurrido en Madrid el 11 de marzo de 2004, reivindicado por Al Qaeda; y el tercero, las Revueltas de París (2005). La lógica consecuencia de estos eventos fue un aumento de las normativas de control y seguridad en las fronteras, acompañado de una mayor gestión de los flujos migratorios tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea. Como producto de estos cambios se aprueba la cuestionada Directiva de Retorno de la Unión Europea (UE), altamente criticada en América Latina.

Como apunta Castiglione (2012), la norma “implementa un discurso securitizador promoviendo un marco legal para la detención y expulsión de personas que no han regularizado su permanencia en Europa, en un contexto de restricciones cada vez mayores para las mismas en los últimos años” (p. 121).

El dictado de la normativa europea no pasó inadvertida en este lado del mundo. Distintas voces se pronunciaron desfavorablemente sobre su aprobación, reacción que por otra parte resultaba atendible teniendo en cuenta los negativos efectos que especialmente generaba para América Latina.

El Mercosur no se mantuvo al margen. El 1º de julio de 2008 concluyó en la ciudad argentina de San Miguel de Tucumán la XXXV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados. Si bien la agenda de estos encuentros incluía varias cuestiones estrictamente vinculadas a la integración subregional, tuvo especial tratamiento la “directiva de retorno”. Las primeras reacciones de los líderes sudamericanos al difundirse la inminente aprobación de la directiva fueron de absoluto rechazo, considerando que el texto apuntaba a criminalizar al inmigrante. Entre ellas, desde Ecuador se señaló que significaba “un franco retroceso en materia de protección y garantía de los derechos fundamentales, al ampliar los plazos de retención de extranjeros indocumentados, al facilitar mecanismos para su deportación forzosa y al debilitar el derecho a la asistencia jurídica de los inmigrantes retenidos”⁹.

Por su parte, el por entonces presidente Hugo Chávez, advirtió que el petróleo venezolano no llegaría a los países que aplicasen esta directiva y que revisaría las inversiones de éstos en Venezuela¹⁰.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, el presidente boliviano Evo Morales amenazó con bloquear las negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) y publicó una carta abierta en la que denunciaba el incumplimiento en el que incurre la “directiva retorno” de varios artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Agregó que bajo estas condiciones estaría “en la imposibilidad ética de profundizar las negociaciones con la UE” y se reservaría “el derecho de normar con los

⁹ Comunicado de prensa de la Ministra Secretaria Nacional del Migrante, Lorena Escudero Durán, “El gobierno del Ecuador convoca a los países de la Comunidad Andina de Naciones y de América Latina”, 24/06/2008, disponible en: <http://migranteecuadoriano.gov.ec/content/view/815/164/>

¹⁰ Noticia del Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela: “Presidente Chávez: no habrá petróleo venezolano para países que apliquen ‘directiva del bochorno’”, 19/06/2008.

ciudadanos europeos las mismas obligaciones de visa que nos imponen a los bolivianos”¹¹.

El presidente Luiz Inácio Lula da Silva, consideró como un “problema extremadamente serio en toda Europa” el prejuicio contra los inmigrantes e indicó en un discurso que la solución “no es prohibir a los pobres irse a Europa, es ayudar a los países pobres a desarrollarse”¹².

En el orden foráneo, el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Carlos Álvarez, consideró que el Mercosur debería solidariamente aunar esfuerzos con los restantes países “para juntos intentar revertir esta política”¹³.

Finalmente, en la cumbre presidencial antes mencionada todos los mandatarios apuntaron contra la directiva en sus discursos, y el consenso fue tan importante que la frase del documento final que señalaba “profunda preocupación” fue reemplazada a último momento por la expresión “rechazo”¹⁴. Dado que la cumbre fue ocasión del cambio de presidencia *pro tempore* del Consejo del Mercado Común, que pasó de Argentina a Brasil, el presidente brasileño prometió presionar a la UE para que no aplique más restricciones a los inmigrantes (Capdevila, 2008).

La Organización de los Estados Americanos (OEA), por su parte, convocó a una sesión extraordinaria en la que se decidió, a propuesta de Perú, enviar una misión de alto nivel de sus Estados miembros a la UE para “obtener información y discutir sobre las implicancias” de la directiva¹⁵ y “buscar soluciones prácticas a través del diálogo a las inquietudes expresadas por algunos Estados Miembros con respecto a dicha Directiva”.

En la resolución los Estados Miembros de la OEA expresan su “preocupación por las leyes y medidas adoptadas por algunos Estados que pueden restringir los derechos humanos y libertades fundamentales de los migrantes”, y recuerda que los Estados “deben cumplir con sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos, con el fin de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes”.

¹¹ La carta está disponible en el sitio web de la cancillería de Bolivia: <http://www.rree.gov.bo/>. Cabe señalar que semanas después la Comisión Europea decidió suspender la IV Ronda de las negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN-UE, prevista para inicios de julio por la ausencia de posiciones conjuntas andinas en el marco de las negociaciones del pilar comercial, específicamente en comercio y desarrollo sostenible y propiedad intelectual. Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, disponible en: http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol452.htm.

¹² “Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante plenária de abertura do seminário Responsabilidade Social das Empresas e Direitos Humanos - Encontro de Presidentes (São Paulo/SP)” disponible en: http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_discursos.cfm

¹³ Nota de prensa de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR: “Álvarez rechaza la ‘directiva de retorno’ y busca aunar esfuerzos”, 19/06/2008.

¹⁴ Tal como lo señaló la presidenta argentina en su discurso, que está disponible en http://www.casarasada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3543.

¹⁵ Comunicado de prensa de la OEA: “La OEA decide enviar una misión de alto nivel a la UE para discutir implicancias de la nueva normativa migratoria”, 26/06/2008. “La OEA enviará una misión a la UE para tratar la directiva de inmigración”, El País, Madrid, 27/06/2008. La resolución emitida en esa ocasión está disponible en: <http://www.obreal.unibo.it/VirtualLibrary.aspx?IdVirtual=314> y en <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res938.asp>.

I.1. Crisis económica internacional

En otro orden de ideas, la recesión económica internacional de los últimos años - denominada como “crisis del desempleo”- operó como otro factor con incidencia directa en el tema migratorio, toda vez que los principales sectores afectados resultaron ser los de servicios y de construcción donde, precisamente, se desempeñan mayormente los migrantes¹⁶.

Las crisis de este tipo generan conductas adversas hacia los inmigrantes por entenderlos como una amenaza en el mercado de trabajo, configurándose “tendencias centrípetas, aislacionistas y proteccionismo de “lo propio” (Castiglione, 2012, p. 121), con la lógica consecuencia de que el espacio donde se desenvuelven se torna desfavorable a sus intereses. De esta forma se produce un aumento de la discriminación y la violencia contra los migrantes, que son vistos como una amenaza para los puestos de trabajo y la capacidad de los servicios sociales en el país anfitrión¹⁷.

Frente a estas situaciones, el trato dispensado al inmigrante forma parte de las condiciones del mercado pues es considerado un instrumento de la producción global (Barbero González, citado en Castiglione 2012). Esta postura está en línea con lo sostenido por Sassen (2004) al mencionar que los actuales flujos de personas quedan comprendidos en la dinámica de la globalización y del modelo neoliberal.

Halpern (2005) describe a este fenómeno como la etnitización de las relaciones sociales de producción, sobre todo presente en la década del '90, caracterizado por una fuerte flexibilización laboral, tendencia del salario a la baja y competencia del trabajo nativo por lugares no ocupados históricamente por la población local, altamente descalificados, con una gran inestabilidad e informalidad. De esta manera se apela al criterio étnico nacional para acceder al trabajo, disputando contra los migrantes la fuente laboral.

II. Tratamiento de las migraciones. Modelos antagónicos

La literatura es conteste en reconocer la existencia de dos formas de concebir el fenómeno migratorio¹⁸: una, quizás la primera en el tiempo y que aún no ha

¹⁶ De acuerdo con un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos entre 2007 a 2011 la migración de ciudadanos procedentes de España y Grecia a países de destino de la OCDE se duplicó o más, mientras que el número de ciudadanos que salieron de Irlanda aumentó un 80% (OCDE *International Migration Outlook 2013*, citado en el Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes presentado ante la Asamblea General de la ONU, agosto de 2014).

¹⁷ No obstante, se ha comprobado que la inmigración tiene un efecto mínimo sobre el desempleo de los residentes y un efecto general positivo en la generación de empleo y la inversión (*idem* nota al pie 12).

¹⁸ De Lucas (2004) aclara que no deben entenderse como modelos antagónicos, ni aun sucesivos dado que en cierto modo se complementan y coexisten.

desaparecido, es aquella meramente reactiva, defensiva, que parte del supuesto de la inmigración como amenaza.

Tal como se observó en el primer apartado, esta postura se ha visto fortalecida por el viraje de la agenda política hacia la prioridad absoluta de la seguridad, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (De Lucas, 2004; Castiglioni, 2012). La migración irregular es vista como una nueva amenaza mundial, situada en el mismo nivel que el comercio de armas, tráfico de drogas y crimen organizado.

Desde la década los '80 Europa y Estados Unidos se han embarcado en un discurso cada vez más restrictivo en torno a la inmigración irregular mientras que al mismo tiempo han aceptado la entrada y residencia de un gran número de personas en situación indocumentada (*reject-but-receive-paradox*). De allí que algunos autores hablen de una brecha discursiva (*discursive gap*) entre el discurso oficial y la práctica política y jurídica (Freeman, Joppke, Durand, Massey, entre otros citados en Acosta Arcarazo y FelineFreier, 2015).

Frente a esta visión, surge otra que hace hincapié en el migrante como sujeto de derechos, basada en un enfoque de derechos humanos. El encuadre de las políticas migratorias en los derechos humanos y el reconocimiento de la migración como un derecho, claramente diferencia el posicionamiento de Sudamérica respecto de las tendencias xenofóbicas y de securitización de los países del norte (Margheritis, 2015).

Durante los últimos quince años, el discurso gubernamental de gran parte de los Estados en la región se ha vuelto cada vez más liberal con un claro énfasis en los derechos de los migrantes y en la promoción de la movilidad humana de carácter universal. Se presenta aquí una paradoja inversa a la constatada en el hemisferio norte. Por ende, mientras la doctrina de la seguridad predomina en los países desarrollados -y destino de los flujos migratorios- los países sudamericanos se enrollan discursivamente en la segunda tendencia.

Estos posicionamientos, más en línea con una u otra tendencia, inciden en las decisiones jurídico-políticas adoptadas en los niveles internacional y regional en los que se desenvuelven los Estados, pero al mismo tiempo son producto de ideologías que se desarrollan en ámbitos internacionales. La interconexión entre estos distintos estamentos -así como sus paradojas- genera diferentes impactos en las políticas migratorias desarrolladas a nivel nacional y sub-regional. A ello, pues, se dedican los próximos capítulos.

III. Contexto sub-regional

Hasta aquí se ha hecho referencia brevemente al tratamiento que las migraciones tuvieron en la última década y que, por distintos motivos, resultaron en un recrudescimiento de las medidas que le eran aplicables así como a los modelos migratorios imperantes.

La idea de este apartado es indagar sobre el cuadro de situación que acompañó la generación de las políticas migratorias en el Mercosur en los últimos años.

En primer lugar puede decirse que, a diferencia de lo acontecido en la Unión Europea, las políticas poblacionales en el bloque se caracterizan una tendencia hacia la apertura y la inclusión de los inmigrantes.

En efecto, de la lectura de determinados documentos se observa un discurso más acorde con los principios de la libre circulación de personas y los derechos humanos. Sobre este punto se volverá más adelante al analizar el texto de los Acuerdos de Residencia; por ahora basta con indicar que los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados por medio del Comunicado Conjunto del 8 de diciembre de 2009, luego de dejar sentada la posición de rechazo frente a la aprobación de la “directiva de retorno”, reafirmaron el compromiso asumido en la Declaración de Quito, alentando las iniciativas unilaterales y los acuerdos bilaterales para facilitar y regularizar las condiciones de residencia de los migrantes en la región; saludaron la puesta en vigencia del Acuerdo de Residencia de Nacionales de Estados Partes y Asociados del Mercosur y exhortaron a los países que aún tuviesen procedimientos y procesos pendientes a que los realicen bajo el principio de coherencia, sin que medie cualquier otra consideración ajena a este propósito¹⁹.

Puede situarse temporalmente el inicio de este rumbo en el cambio de paradigma ideológico en la región constatado en el nuevo siglo, con un predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional²⁰. Este nuevo período, al que los autores se refieren como regionalismo “post-liberal” (Sanahuja, 2012) comienza a delinearse a mediados de los 2000 e intenta ir más allá del nuevo regionalismo que caracterizó la década anterior. Vale recordar que durante este regionalismo, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño y se lanzó el Mercosur, optándose, en todos estos casos, por un nuevo modelo de integración que, en lo referido al comercio, se basó en las políticas de apertura del «regionalismo abierto» (Sanahuja, 2010).

Posteriormente, se presenta un período de crisis que afecta particularmente a la CAN y al Mercosur y permite considerar agotado ese ciclo de la integración. Se ponen sobre la mesa los nuevos contenidos y objetivos que deberían guiar la integración económica y el regionalismo, dándole más peso a las dimensiones sociales, políticas y de seguridad, y a las políticas comunes en campos como la energía o la infraestructura. Sumado a ello se inaugura -tal como se adelantara- un nuevo ciclo político signado por los nuevos gobiernos de izquierda y los liderazgos regionales que persiguen una mayor autonomía de la región en el conjunto del sistema internacional y, particularmente, frente a Estados Unidos (Sanahuja, 2010).

Las nuevas propuestas surgidas a raíz de la crisis del regionalismo abierto reúnen caracteres comunes (Sanahuja 2010,2012):

¹⁹ Apartado 8.

²⁰ Advierte Mellado que este cambio no implica necesariamente orientaciones ideológicas-políticas convergentes respecto de la UE y los EEUU (Mellado, 2009).

1. La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
2. El retorno de la «agenda de desarrollo», en el marco de las agendas económicas del «pos-Consenso de Washington», con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
3. Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
4. Un énfasis mayor en la agenda «positiva» de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación «sur-sur», o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
5. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
6. Mayor preocupación por los «cuellos de botella» y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
7. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

Como parte de este proceso del retorno a la agenda de trabajo de temas y posicionamientos políticos relegados en la década anterior, el 16 de octubre de 2003 se firma el Consenso de Buenos Aires, por parte de los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, de Argentina y Brasil respectivamente (Vázquez, 2011). El acuerdo se configura como de vital importancia para el bloque pues a partir de allí se elabora un Plan de Trabajo para el Mercosur que abarcaría el bienio 2004-2006.

Nuevos tópicos cobran relevancia en este Mercosur con aristas sociales, resultando de particular interés para este estudio la mención a la libre circulación de personas.

Capítulo II

Migraciones en el Mercosur. Normas y órganos

La constitución orgánica y la producción normativa en materia de movilidad de personas en el Mercosur no están exentas de vaivenes. El tratamiento dispensado al tema desde la creación del espacio común fue acorde al modelo imperante en cada una de sus etapas.

Durante el llamado proceso de transición, se constata una voluntad política de concebir al fenómeno migratorio dentro del concepto de libre circulación de personas en general y trabajadores en particular. Posteriormente, el concepto de migraciones laborales tradicionales desplaza la noción de libre movilidad, trasladando al tema migratorio desde lo multilateral a lo nacional, con un tratamiento más restrictivo, como problema de política interna antes que de política internacional. Finalmente, el nuevo hito lo marca la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur²¹ en 2002, gracias al cual el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Novick, 2005).

Dado que el objeto de esta investigación es el análisis del impacto que tuvo el cambio de rumbo en el Mercosur en materia migratoria sobre los ámbitos domésticos e internacional, esta primera parte describirá los principales condimentos del viraje constatado en el bloque. En el primer capítulo se hará un recorrido sobre las principales normas y órganos relacionados con esta temática que surgen en el bloque desde el año 2000. Capítulo especial merece el Acuerdo de Residencia dado la importancia explícita en el tema. El tercer capítulo se destina a las Cumbres Sociales en tanto que el último nuclea las principales conclusiones de esta primera parte.

²¹ El acuerdo será abordado en un capítulo aparte.

I. Normas

Si bien la cantidad de normas que el Mercosur le dispensó al tema de movilidad de personas fue limitada,²² podemos encontrar antecedentes en la materia aún antes de la entrada en vigencia de los Acuerdos de Residencia.

Algunas de esas normas apuntan a la movilidad de las personas en tanto trabajadores como ocurre con **“Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur”** suscrito en 1997 o la **“Declaración Sociolaboral del Mercosur”**, firmado por los Estados Partes en Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998, recientemente reformada²³.

También se incluyen en este grupo las decisiones sobre la expedición de visas:

Decisión CMC Nº 48/00: **“Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes”**. Por medio de esta norma se habilita a los artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados, cuyo propósito sea el de desarrollar actividades en el ámbito de sus categorías respectivas, a que accedan a otro Estado Parte sin necesidad de visa por noventa días, prorrogables por un período equivalente. Como se advierte, la norma abarca únicamente a un grupo específico de trabajadores. Actualmente, carece de vigencia ya que sólo fue aprobada por Brasil en 2003²⁴.

Decisión CMC Nº 16/03: **“Acuerdo para la creación de la Visa Mercosur”**, la que hasta el momento ha tenido la misma suerte que la Decisión citada en el párrafo anterior respecto de su fuerza legal²⁵.

Entre los motivos que se han tenido en cuenta a la hora de redactar la norma, se mencionan el de “implementar políticas de libre circulación de personas en el Mercosur, tal como lo dispone el Artículo 1 del Tratado de Asunción” y el de “facilitar la circulación temporal de personas físicas prestadoras de servicios en el Mercosur”²⁶.

²² Un trabajo realizado por Novick (2005) demuestra que la temática de circulación de personas ha sido una de las menos reguladas: al estudiar la normativa originada en el Mercosur entre 1991 y 2003 advierte que aproximadamente un 15% de ellas se refiere a temas socio-poblacionales. De las ciento setenta normas socio-poblacionales, cuarenta y cuatro (diecinueve Decisiones y veinticinco Resoluciones) refieren a fronteras, movilidad de personas y migraciones. Similarmente, Ratto (2004, en Modolo 2010) estudia las Decisiones que el Consejo Mercado Común adoptó entre 1991 y 2000, agrupando en tres subtemas -control aduanero, tránsito vecinal, y migraciones- las normas relativas al movimiento de personas. El resultado es que sólo 2,5% se refieren al tema migratorio, existiendo una gran dispersión en cuanto al tiempo transcurrido entre sus fechas, toda vez que una fue en 1991 en tanto que el resto en 2000.

²³ La DSL ha sido reformada recientemente. Su nuevo texto -conocido como DSL-2015- se suscribió en el marco de la XLVIII Cumbre Mercosur celebrada en Brasilia. La revisión de este documento fue uno de los puntos incluidos en el Plan de Acción para el Estatuto del Ciudadano del Mercosur (Decisión CMC Nº 64/10).

²⁴ Dto. Legislativo. 971 (16/12/03) Depósito 21/05/04.

²⁵ Brasil Dto. Legislativo 346 (23/12/08), Depósito 11/02/09; Paraguay Ley 2556 (31/03/05), Depósito 2/08/05 y Uruguay Ley 18110 (10/04/07) Depósito 15/01/08.

²⁶ Considerandos, párrafos 1 y 3.

La Visa está pensada para personas físicas nacionales, prestadoras de servicios de cualquiera de los Estados Partes, que soliciten ingresar con intención de prestar temporalmente servicios en el territorio de una de las Partes bajo contrato para la realización de actividades remuneradas²⁷. El rango subjetivo de aplicación es estrecho dado que es válida para un cierto grupo de prestadores: gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas, profesionales de nivel superior²⁸.

Con este instrumento se pretendió superar algunas barreras legales, promover una tramitación más ágil generando un mayor nivel de legalidad migratoria laboral (Pérez Vichich, 2006). Se establece la obligación para los beneficiarios de presentarse ante la autoridad gubernamental del país de ingreso²⁹ y se contempla la inscripción profesional y el cumplimiento de las leyes y reglamentos de control del ejercicio de oficios o profesiones reguladas³⁰.

Existe otro grupo de normas dictadas en el Mercosur que tratan el tema de la movilidad sin limitarlo a los trabajadores.

Aquí encontramos la normativa referida a un sector que ha tenido desarrollo considerable: las zonas fronterizas. Estos lugares comunes presentan una gran riqueza de intercambios frecuentes entre sus ciudadanos, como los ejemplos citados por Modolo (2012) de paraguayos y bolivianos en Argentina, brasileños y bolivianos en Brasil, argentinos y peruanos en Chile.

A nivel normativo, existen diversas Decisiones referidas a la zona de fronteras en el Mercosur. Entre las más salientes, se ubican las N° 18/99 y 19/99, por las que el Consejo Mercado Común aprobó el **Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Parte del Mercosur**, incorporándose por medio de la segunda Decisión mencionada, Bolivia y Chile.

Posteriormente, las Decisiones CMC N° 4/00 y 15/00 reglamentaron el acuerdo, previendo las condiciones y requisitos para obtener la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF), que permite a los beneficiarios cruzar la frontera y 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 entre los Estados Partes o Asociaciones que establezcan un plazo mayor.

La utilización de la TVF ha corrido suerte dispar,³¹ y en algunos cruces fronterizos no ha tenido el éxito esperado³². Pero no debe soslayarse que esta norma consagra derechos

²⁷ Artículo 2.

²⁸ Artículo 1.

²⁹ Apartado 6.1: Unidos del contrato y en posesión de la "Visa MERCOSUR", los beneficiarios del presente Acuerdo deberán presentarse ante la autoridad gubernamental competente del Estado Parte receptor a efectos de su registro. Idéntico procedimiento deberá cumplirse en ocasión de la prórroga de la "Visa MERCOSUR".

³⁰ Apartado 7.1, 7.2.

³¹ Un estudio de campo sobre la TVF en las fronteras de Encarnación–Posadas y Salto-Concordia puede consultarse en el trabajo de Mercociudades dirigido por Silvia Chejter, citado en la bibliografía.

a un grupo de personas, que por su particular situación geográfica, vive la integración de forma más intensa que el resto de la población y para quienes, el contacto diario con los “extranjeros” trasciende los intentos de cualquier instrumentación jurídica de su realidad.

Desde el punto de vista de su contribución a la ciudadanía, quizás la riqueza de la disposición analizada reside en la definición de los potenciales beneficiarios del régimen implementado y de los derechos otorgados. Así es como la reglamentación aclara que este punto quedará en manos de los acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, que celebren los Estados Partes o Asociados que posean fronteras comunes³³.

Entre los acuerdos firmados por Argentina se encuentra el celebrado con el país vecino Uruguay³⁴ por el que se decidió que serán beneficiarios del acuerdo los nacionales de algunos de los países contratantes y los residentes temporarios o titulares permanentes de los documentos de viaje allí indicados,³⁵ siempre que no les sea exigible una visa por razón de su nacionalidad.

Otro tanto acontece con Brasil y Argentina, quienes han suscripto en 2005 el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas³⁶. El documento también contempla el otorgamiento de la TVF para los nacionales de los Estados firmantes con domicilio en las zonas fronterizas que el mismo acuerdo enumera. La posesión de la credencial otorga derechos de distinta índole, como el acceso a la enseñanza pública, la atención médica en los servicios públicos de salud -ambos en condiciones de gratuidad y reciprocidad y cualquier otro derecho que las Partes acuerden conceder³⁷.

El Documento Especial Fronterizo (DEF) acordado entre los gobiernos de Brasil y Uruguay es otro ejemplo válido³⁸. Vigente desde 2004, el “Acuerdo entre el Gobierno de Uruguay y el Gobierno del Brasil referente al otorgamiento del documento especial fronterizo de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños” permite la libre circulación de los fronterizos que viven en determinadas localidades de frontera, con la posibilidad de derecho a residencia y de su acceso al mercado de trabajo y a los servicios educacionales del país vecino.

³² Los escasos resultados se vieron reflejados en distintos medio de comunicación. A modo de ejemplo: “Sólo 3.500 posadeños tramitaron la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo”, diario El Territorio, jueves 16 de febrero de 2012. Disponible en <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=2289292941671912>

³³ Artículo 1º, Decisión CMC Nº 14/00: La definición sobre quiénes podrán beneficiarse con el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo, en cuanto a nacionalidad de origen y situación migratoria en el país de residencia, se fijará mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, entre los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes. En términos idénticos se expresa el artículo 1º de la Decisión CMC Nº 15/00.

³⁴ Acuerdo Operativo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre el Ministerio del Interior de la República Argentina y el Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

³⁵ Acuerdo Operativo, Artículo 1º. Por su parte el artículo 3º menciona los documentos válidos en cada uno de los Estados firmantes (pasaporte, cédula de identidad, libreta de enrolamiento, DNI, libreta cívica).

³⁶ Aprobado en Argentina por Ley 26.523. Del lado brasileño, el acuerdo tuvo aprobación parlamentaria en 2013, restando aún el decreto presidencial respectivo.

³⁷ Artículo III.

³⁸ El documento especial fronterizo permite obtener residencia, permisos laborales y asistencia educativa a los residentes de las ciudades uruguayas de Chuy, 18 de Julio, La Coronilla, Barra del Chuy, Río Branco, Aceguá, Rivera, Artigas y Bella Unión. Fue aprobado en Uruguay por la Ley Nº 17.659 en 2003.

Este tipo de iniciativas (Acuerdos sobre Localidades Fronterizas)³⁹ representan una profundización al acuerdo TVF, porque además de habilitar la libre circulación de habitantes entre los pares de ciudades (ciudades gemelas) que figuran en el acuerdo bilateral específico, van más allá otorgando la posibilidad de trabajar o ejercer profesionalmente gozando de iguales derechos laborales y previsionales y cumpliendo las mismas obligaciones laborales y tributarias.

Del recorrido por las disposiciones referidas al tránsito fronterizo en el Mercosur, se observa claramente una prevalencia de acuerdos bilaterales, con independencia de la normativa propia del bloque. Esta bilateralización de los acuerdos en materia de cooperación fronteriza⁴⁰ viene a reforzar lo acordado a nivel regional y permite que los países que se encuentran en condiciones de hacerlo avancen sobre cuestiones puntuales que los involucran directamente.

Además de los acuerdos ya citados, se pueden agregar a la lista otros de fecha reciente: el Protocolo Adicional al Acuerdo de Creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo del 31 de enero de 2011 entre Argentina y Brasil, la Declaración Conjunta de los Presidentes del 2 de junio de 2010 y la Declaración de Buenos Aires del 2 de agosto de 2011 entre Argentina y Uruguay, y la Declaración Conjunta de los Presidentes de Brasil y Uruguay, del 30 de mayo de 2011.

Por último, en el marco del cambio de rumbo que sufrió el Mercosur desde el 2000 se ubica la Decisión del CMC Nº 64/10⁴¹ por la que se establece 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. A diferencia de lo que aconteció con el Acuerdo de Residencia, cuyo texto debía ser internalizado en los Estados miembros, esta Decisión no requirió incorporación a los ordenamientos nacionales por lo que se encuentra vigente desde su adopción⁴².

Este Estatuto, conforme lo indica su artículo 2, estará integrado por un conjunto de “derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur”. Si bien el goce de los derechos incluidos dependerá de la pertenencia a un Estado miembro, ese conjunto de derechos y beneficios puede operar como un núcleo jurídico-institucional al que el ciudadano tenga acceso y pueda hacer valer en tanto miembro de una comunidad diversa a su Estado de pertenencia: el Mercosur.

La norma presenta una serie de elementos y ámbitos sobre los que deberá trabajarse durante este período, con el fin último de alcanzar los objetivos de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y

³⁹ También se incluye en este grupo Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños, firmado en 2002 con vigencia desde 2005. En este documento la calidad jurídica de fronterizo se reconoce mediante el otorgamiento del “Documento Especial de Fronterizo” similar a la TVF, extensible sólo a nacionales de ambos países.

⁴⁰ Este tipo de cooperación ha recibido el nombre de “cooperación bilateral reforzada” (Oddone, 2014).

⁴¹ La Decisión fue adoptada en la XL Reunión del CMC celebrada en Foz de Iguazú el 16 de diciembre de 2010.

⁴² Artículo 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.

económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (artículos 2 y 3).

Los elementos que forman parte del plan de acción son en total once y están enumerados en el artículo 3, siguiendo este orden:

- 1. Circulación de personas**
- 2. Fronteras**
- 3. Identificación**
- 4. Documentación y cooperación consular**
- 5. Trabajo y Empleo**
- 6. Previsión social**
- 7. Educación**
- 8. Transporte**
- 9. Comunicaciones**
- 10. Defensa del consumidor**
- 11. Derechos políticos**

A su vez, dentro de cada punto se enuncian las acciones que se planean emprender en pos de los objetivos definidos -tal como se ha transcripto- y los ámbitos (órganos) a quienes se les encomienda la tarea de avanzar en cada uno de los elementos.

A simple vista surgen puntos en común entre este texto y el propio del Acuerdo de Residencia -si bien el Acuerdo ampliado incluye a los Estados Asociados al bloque. Los propósitos de igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación son compartidos por ambas normas, las que persiguen, en definitiva, ampliar los derechos de cada nacional en otro Estado miembro. El estadio último implicará la constitución de un espacio jurídico unificado donde la libre circulación de personas sea una realidad.

II. Órganos

Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM)⁴³

El FEM aparece como el principal órgano específico abocado a la materia migratoria. Este espacio funciona en el ámbito de las Reuniones de Ministros de Interior del Mercosur (RMI) y Estados Asociados y 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.

El Foro fue creado en la XIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de fecha 21 de noviembre de 2003, realizada en la ciudad de Montevideo y tuvo su primera

⁴³ Puede consultarse más información en http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/

reunión como tal en el año 2004, bajo la Presidencia Pro Tempore ejercida por la República Argentina.

Capítulo III

Los Acuerdos de Residencia de los Estados Parte del Mercosur

I. Introducción

Una nueva concepción sobre los movimientos migratorios en la región comienza a tomar forma a inicios del año 2000. Puntualmente, en el Mercosur el cambio en la materia estuvo dado en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior (RMI) o de funcionarios de jerarquía equivalente, en cuyo núcleo se pretendió avanzar en la elaboración de mecanismos comunes para acentuar la cooperación en las áreas de su competencia,⁴⁴ destacándose dos grandes temas: migraciones y seguridad (Modolo, 2010).

Como producto de este trabajo, en la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile se elaboraron dos acuerdos trascendentales:

- Acuerdo RMI N° 13/02 “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur”.

⁴⁴ De conformidad con la Decisión N° 07/96.

- Acuerdo RMI N° 14/02 “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile”⁴⁵.

La iniciativa del acuerdo provino de Argentina, país que radicó el anteproyecto respectivo en la Reunión del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio en octubre de 2002 celebrada en Curitiba, Brasil. Al mes siguiente, las comisiones acordaron el texto del acuerdo que luego sería sometido a consideración y aprobación en la XII Reunión de Ministros del Interior del 8 de noviembre de 2002. Los Ministros en el acto de aprobación manifestaron que “se trata de uno de los pasos más trascendentes dados desde el inicio del proceso de integración, y que la medida, una vez implementada en su totalidad, contribuirá notablemente a aproximar aún más a nuestros pueblos”.

Finalmente, en la Cumbre Presidencial realizada en diciembre de año 2002 se aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, en cuya oportunidad los mandatarios expresaron “...su gran satisfacción por el proceso histórico que condujo a la adopción del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile”, cuya entrada en vigor constituirá un paso significativo hacia el objetivo común de establecer el libre tránsito de personas en el bloque...”⁴⁶.

Durante el transcurso de las negociaciones técnicas, dentro del Grupo Especializado sobre Asuntos Migratorios, la delegación del Brasil había presentado un proyecto de acuerdo para realizar una “amnistía” migratoria para los nacionales del Mercosur. Esta amnistía operaría como una medida excepcional y temporal de modo simultáneo en todos los países que conforman el bloque regional. En forma concomitante se venía negociando un proyecto de acuerdo para la regularización migratoria de los nacionales que se encontrasen en uno de los países miembros en forma irregular, sin necesidad de tener que egresar de dicho país para tramitar un visado o permiso de residencia.

La nota en común de estos mecanismos era el enfoque con que se pretendía tratar la temática migratoria, basado en el criterio tradicional que prioriza una medida extraordinaria para regularizar a los migrantes irregulares o el consenso para permitir la regularización sin que deban salir del país donde se encuentren. Sin embargo, ninguna de estas opciones perseguía salvar las dificultades que los migrantes tenían para encuadrar en los criterios migratorios y cumplir las exigencias que cada legislación local contemplaba para acceder a la residencia.

Lo interesante de los Acuerdos de Residencia -que sucedieron a los de Regularización Migratoria-⁴⁷ es que apuntan a facilitar la movilidad territorial, sin limitarla a la simple libre circulación del factor productivo trabajo. Al igual que otros textos existentes

⁴⁵ Estos Acuerdos fueron implementados por Argentina a través de la Resolución del Ministerio del Interior 345/2003.

⁴⁶ Los Acuerdos aprobados fueron dos de idéntico tenor: uno firmado entre los Estados Parte del Mercosur y otro que incluía a Bolivia y Chile, llamado aquí “el acuerdo”. En este trabajo se trabajará con el segundo por incluir a estos Estados asociados, aunque al utilizar la forma plural se alude a ambos textos.

⁴⁷ Decisión CMC N° 28/02 Artículo 1: Aprobar la firma de los siguientes Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, de la República de Bolivia y de la República de Chile. Acuerdo N° 11/02 - Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur. Acuerdo N° 12/02 - Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile. Acuerdo N° 13/02 - Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur.

sobre la materia, en estos instrumentos también se alude a la necesidad de implementar una política de libre circulación de personas en la región como requisito esencial para fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos⁴⁸.

Al decir de Pérez Vichich (2007) estos acuerdos constituyen un salto cualitativo fundamental, dada la amplitud de objeto que les es implícito, abarcando pero trascendiendo a la circulación de trabajadores. Sin duda, la importancia de este Acuerdo es notoria, presentándose como un acabado reflejo de una nueva directriz en el escenario político en el Mercosur, que permitió un retorno a la matriz de análisis y tratamiento de la libre circulación. De todas formas, hay que tener presente que el acuerdo no tiene por alcance la libre circulación sino la libre residencia; sin perjuicio de presentarse como un gran paso en esa dirección.

II. Contenido

El texto de los acuerdos es muy rico en varios aspectos lo que determina su condición de novedoso y trascendental en la temática.

En primer lugar, se incorpora el atributo de la nacionalidad como criterio para la solicitud de residencia temporaria por un período de hasta dos años⁴⁹. Este principio es fundamental pues permite que la condición de nacional de un Estado parte -o asociado- sea suficiente para acceder a la residencia en el Estado receptor.

Generalmente las legislaciones migratorias prevén como criterios tradicionales a los fines de obtener una autorización para residir o para tramitar un visado, la acreditación de inscripciones para llevar a cabo una actividad determinada -como ser un trabajo en relación de dependencia, o un estudio universitario o de postgrado-, una relación de parentesco con un nacional o residente, o la inversión en proyectos productivos, comerciales o de provisión de servicios, entre otros. La innovación del acuerdo es la introducción de un nuevo criterio migratorio, utilizando una figura que fuese común a todos los países signatarios -la nacionalidad- y exigiendo los mismos requisitos de tramitación (CSM, 2014).

Por otra parte, el acuerdo incorpora un interesante aporte al regular dos modalidades para acceder a una residencia. En el primer caso, el beneficiario puede presentar la solicitud de residencia en su propio país ante la sede consular del país de destino, es decir, con anterioridad al ingreso efectivo al territorio del país de destino. En el segundo caso, se habilita a los nacionales de un Estado Parte que ya se encuentren en territorio de otra Parte y que tengan la intención de establecerse, a presentarse ante los servicios migratorios e iniciar el trámite directamente en el país de destino. De esta

⁴⁸ Conforme considerandos 4 y 5.

⁴⁹ Artículo 1: Objeto. Los nacionales de un 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.

manera se obvia la exigencia para el migrante de abandonar el país donde reside,

IGUALDAD DE DERECHOS	Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del 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; petitionar 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
----------------------	--

obtener la residencia y posteriormente reingresar al territorio. Además, esta segunda modalidad resulta operativa con independencia de la categoría migratoria con la que el migrante hubiera ingresado al tiempo que impide la imposición de multas u otras sanciones por la irregularidad en la que podría encontrarse el migrante por haber, por ejemplo, permanecido por mayor tiempo al autorizado al ingreso.

Adquirida la residencia, el ciudadano -así como su familia- goza de una serie de derechos tendientes a garantizar la igualdad con los nacionales del país receptor. El artículo 9º es el encargado de exponer el listado de derechos e igualdades otorgadas, entre los que figuran la igualdad de derechos civiles, en particular el derecho a trabajar; la consagración del trato igualitario con los nacionales en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. Asimismo, se consagran derechos particulares de gran importancia para todo aquel que migra de su lugar de origen: el derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales (remesas) y el principio de la reunión familiar. El cuadro N° 1 resume los derechos reconocidos en el acuerdo.

REUNION FAMILIAR	A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación requerida, 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
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
COMPROMISO EN MATERIA PREVISIONAL	Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional
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

Cuadro Nº 1: Derechos otorgados en el Acuerdo de Residencia del Mercosur

Fuente: Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur, 2012.

Se observa, en suma, que el acuerdo contempla el acceso de los migrantes a los derechos en igualdad de condiciones que los nacionales del país receptor, a excepción de los políticos, facilitando el acceso a la residencia por medio de un criterio migratorio novedoso que, basado en la pertenencia del migrante a uno de los Estados parte, consolida el proceso de integración haciendo de su persona el eje sobre el cual gira la política migratoria intrarregional.

Ahora bien, el articulado de la norma conlleva un compromiso para los Estados signatarios dado que deben adecuar sus procedimientos y normativas en materia migratoria y de promoción y protección de derechos de las personas migrantes. Ello se encuentra reforzado desde el inicio del texto de los acuerdos cuando se declara que se reconoce “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 1º del Tratado de Asunción”⁵⁰. Como se verá más adelante los avances registrados en este sentido han tenido éxito relativo y dispar.

III. Ratificaciones. Entrada en vigencia

⁵⁰ Considerando 8.

Para su entrada en vigencia, el acuerdo establece que es necesaria la comunicación por los seis Estados parte a la República del Paraguay, informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento⁵¹.

El primer país en realizar la notificación fue Argentina en el año 2004, seguido por Brasil, Bolivia y Chile en el año 2005, Uruguay en el 2006 y finalmente Paraguay en el 2009; por lo que actualmente el acuerdo se encuentra vigente luego de haber pasado por la ratificación parlamentaria en los mencionados países⁵². Por otra parte, Ecuador (Mercosur/CMC/Dec. Nº 21/11), Perú (Mercosur/CMC/Dec. Nº 04/11) y Colombia (Mercosur/CMC/Dec. Nº 20/12) han adherido al acuerdo. El cuadro Nº 2 ilustra sobre las fechas de ratificaciones de cada Estado.

Simplemente a título informativo se recuerda que a la fecha en que se firma el acuerdo sólo Bolivia y Chile eran países asociados al Mercosur. La República de Perú (2003), la República de Colombia (2004), la República Bolivariana de Venezuela (2004)⁵³ y Ecuador (2004) ingresaron al bloque con posterioridad como Estados Asociados⁵⁴.

Pues bien, del análisis de las actas de las reuniones del Foro Especializado Migratorio (FEM) surge que ya desde el 2003 las delegaciones comienzan a informar sobre el estado de aplicación del acuerdo. Argentina comenta que está en instancia previa al Congreso de la Nación en tanto que Chile manifiesta que el documento se encuentra bajo estudio de las carteras del Interior y Relaciones Exteriores⁵⁵.

Entre 2004 y 2005 se procedió al seguimiento de los acuerdos firmados entre los Estados parte -entre los que se incluye el de Residencia-, sin evidenciarse noticias de trascendencia. Ya en 2006, en medio de la evaluación del estado de incorporación de los acuerdos migratorios firmados, “las delegaciones consideraron prioritario acelerar la incorporación del Acuerdo de Residencia, por ser la piedra angular de los demás acuerdos alcanzados en este ámbito”⁵⁶.

En 2007, Paraguay -último país en ratificar el acuerdo- informa estar pronto a la internacionalización del acuerdo en su legislación, hecho que motivó posteriormente la “Declaración de Porto Alegre sobre el Acuerdo de Residencia del Mercosur, Bolivia y Chile”⁵⁷. En este documento se resalta la importancia de la inminente entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur, y su similar suscrito con Bolivia y Chile, considerándose “un paso trascendente en el

⁵¹ Artículo 14. El otro acuerdo -solo firmado por los Estados fundadores del Mercosur- exige el depósito de los cuatro Estados Parte.

⁵² A excepción de Chile donde aún no se ha aprobado por ley.

⁵³ Actualmente miembro pleno del bloque.

⁵⁴ La República del Perú formaliza su asociación al Mercosur el 15 de diciembre de 2003 por Decisión CMC Nº 39/03; Ecuador, Colombia y Venezuela lo hacen el 16 de diciembre de 2004 por Decisión CMC Nº 43/04, Decisión CMC Nº 44/04, y Decisión CMC Nº 42/04 respectivamente.

⁵⁵ Conforme Acta Nº 02/03 del Grupo Especializado de Trabajo Migratorio, Montevideo, Uruguay, 8 - 10 de octubre de 2003.

⁵⁶ Conforme Acta Nº 01/06 de la XI Reunión del Foro Especializado Migratorio, Mar del Plata, Argentina, 20 - 23 de marzo de 2006.

⁵⁷ La Declaración se efectuó en la XXIV Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados, acta Nº 02/08. Puerto Alegre, Brasil, 21 de noviembre de 2008.

fortalecimiento del proceso de integración de la región, facilitando la movilidad y permanencia de sus nacionales en el territorio de los países firmantes. El acuerdo es una de las piedras angulares de la política migratoria de la región y constituye un hito histórico en la integración de los pueblos”. Por su parte Bolivia, un mes antes, presenta copia del acta de depósito del acuerdo⁵⁸.

Finalmente, en 2009, año de entrada en vigencia del acuerdo, Brasil informa su plena internalización mediante la promulgación por Decreto N° 6964 del 29 de septiembre. En la última Reunión de Ministros del Interior de ese año, los funcionarios declararon “su beneplácito por la vigencia del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte y Asociados de Mercosur, destacando el avance de contar con una norma que facilita el acceso a la residencia sobre la base de la nacionalidad y la efectiva igualdad de los derechos civiles, sociales y económicos entre los nacionales de las Partes”. Asimismo, acentúan la necesidad de su implementación sin demora al tiempo que invitan a los Estados Asociados que aún no han suscripto dicho instrumento, a la adhesión del mismo⁵⁹.

Países signatarios	Fecha de depósitos de ratificaciones	Entrada en vigencia 28/07/09
Argentina	19/07/04	
Bolivia ⁶⁰	11/04/05	
Brasil	18/10/05	
Chile	18/11/05	
Paraguay	28/07/09	
Uruguay	08/03/06	

Cuadro N° 2: Fechas de depósitos de ratificaciones y de entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia

Fuente: página web sobre Tratados, Protocolos y Acuerdos depositados en Paraguay.

* Chile aún no aprobó el Acuerdo por ley del Congreso. La aplicación se resolvió por Oficio Circular 26465/2009 (4/12/09).⁶¹

A lo largo de estos años se comprueba que Argentina tuvo una participación muy activa en las negociaciones bilaterales llevadas a cabo por los funcionarios de

⁵⁸ Conforme XXVII Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 05/08, Brasilia, Brasil, 8 – 10 de octubre de 2008.

⁵⁹ Conforme “Declaración de Montevideo sobre el Acuerdo de Residencia del Mercosur, Bolivia y Chile”, XXVI Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados, acta N° 02/09, Montevideo, Uruguay, 02 de octubre de 2009.

⁶⁰ Ley N° 2831 del 3 de setiembre de 2004.

⁶¹ Puede consultarse los siguientes links

<http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Oficio%20Circular%2026465%20Acuerdo%20MERCOSUR%20diciembre%202009.pdf> ; <http://www.camara.cl/sala/docpacuerdo.aspx?prmSIL=3672>

relaciones exteriores y de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) con el objetivo de que la temática migratoria sea incorporada en la agenda positiva de otros Estados de la región.

Precisamente como producto de estas negociaciones se suscribieron con muchos de los Estados signatarios sendos acuerdos bilaterales que permitieron aplicar el criterio de nacionalidad entre ellos con una doble ventaja: obviar los tiempos para la entrada en vigencia simultánea prevista en las normas del Mercosur y la dilación de Paraguay en ratificar el Acuerdo y minimizar las dificultades que puede acarrear el tratamiento para la internalización de un acuerdo regional por sobre uno bilateral.

Así puede mencionarse el acuerdo migratorio suscripto entre Argentina y Bolivia en el año 2004 -cuya entrada en vigor recién ocurre en el año 2006-, el firmado con la República del Perú en el año 2007, el acuerdo con la República Federativa del Brasil en el año 2005 con motivo de las conmemoraciones del día de la amistad argentino-brasileña y el suscripto con la República Oriental del Uruguay en el año 2006.

Además de los acuerdos mencionados, Chile le concede un tratamiento recíproco a los nacionales argentinos en base a la aplicación del criterio de nacionalidad desde el año 2004 por medio de una Circular Ministerial. Similarmente, Paraguay por medio de un Decreto Presidencial establece el criterio de nacionalidad para los argentinos que solicitan la residencia en Paraguay. Incluso Argentina adoptó un plan denominado Programa la Patria Grande⁶² destinado a implementar unilateralmente el contenido del acuerdo.

Sin perjuicio de las dificultades transitadas para la puesta en funcionamiento del acuerdo por la totalidad de los firmantes, las acciones adoptadas uni o bilateralmente por los Estados demuestran cierta voluntad política para avanzar en los objetivos.

Lo cierto es que los casi siete años transcurridos desde la firma de los acuerdos hasta su entrada en vigencia muestran el escaso interés de algunos Estados en otorgar los derechos en ellos incluidos (Modolo, 2010). Si bien el espíritu del acuerdo ha sido alcanzar una política migratoria regional común de modo de facilitar la movilidad laboral en el Mercosur y permitir la libre residencia, este objetivo aún no ha sido alcanzado cabalmente (IPPDH, 2012).

IV. Reuniones del FEM con posterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo

Con posterioridad a la entrada en vigencia del acuerdo, los países firmantes continuaron informando en las reuniones del FEM sobre la aplicación del mismo en sus territorios.

Durante 2010, las delegaciones de Argentina y Brasil manifestaron que el acuerdo se encontraba en plena vigencia, pudiendo presentarse las solicitudes de residencia tanto

⁶² El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del Mercosur se instrumentó por decretos del Poder Ejecutivo Nacional N° 836/2004 y N° 578/2005.

en territorio nacional ante los servicios migratorios,⁶³ como en la sede consular. Asimismo expresaron que las representaciones consulares de sus países aplicaban las facilidades para las legalizaciones previstas en el acuerdo.

Por otra parte Brasil estuvo a cargo de la elaboración de un folleto informativo que explicitaba los requisitos necesarios para acceder a la residencia en el Brasil, cuyo lanzamiento se realizó a fines de ese año.

A su turno Paraguay informó que el Acuerdo de Residencia estaba siendo aplicado para los migrantes que se encontraban en su territorio y que próximamente comenzarían a tomar solicitudes en las representaciones consulares⁶⁴.

La delegación de Bolivia informó que se ha implementado en su país el Acuerdo de Residencia, a través del dictado de la Resolución 014/2010 de la Dirección General de Migraciones⁶⁵.

Finalizando el año, Perú manifestó estar realizando esfuerzos para adherirse al acuerdo⁶⁶.

Durante el 2011 se continuó con las averiguaciones sobre la implementación en las representaciones consulares. Paraguay y Bolivia al respecto manifestaron que encontraban dificultades operativas para su aplicación. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay informaron que las representaciones consulares se encontraban otorgando las radicaciones en el marco del acuerdo⁶⁷. Se registra un adelanto de importancia: Perú y Ecuador se adhieren al acuerdo⁶⁸.

En 2012 nuevamente la implementación del acuerdo en sede consular acapara gran parte de la atención en las reuniones del FEM⁶⁹. En este período se destaca la falta de adhesión de Venezuela al acuerdo⁷⁰ y la falta de interiorización por parte de Ecuador quien el año precedente había prestado su ratificación⁷¹. Colombia se suma a la lista de países adherentes al acuerdo, fijando el 1 de diciembre de 2012 como fecha de inicio de aplicación⁷².

⁶³ Uno de los temas recurrentes en las reuniones del FEM es la necesidad de aplicar el acuerdo también en sede consular.

⁶⁴ XXXIV Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 01/10 Buenos Aires, Argentina, 03 - 05 de marzo de 2010.

⁶⁵ XXXV Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 02/10, Buenos Aires, Argentina, 04 - 06 de mayo de 2010.

⁶⁶ XXXVIII Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 05/10, Brasilia, Brasil, 09 - 11 de noviembre de 2010.

⁶⁷ XL Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 02/11, Asunción, Paraguay 31 de Mayo - 2 de junio de 2011.

⁶⁸ XLI Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 03/11, Montevideo, Uruguay, 31 de Agosto - 2 de septiembre de 2011. Adhesión de Perú Decisión CMC N° 04/11. Adhesión de Ecuador Decisión CMC N° 21/11.

⁶⁹ A modo de ejemplo la XLIV Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 02/12, Buenos Aires, Argentina 04 - 06 de junio de 2012.

⁷⁰ A fin de ese mismo año, Venezuela manifiesta estar en consultas internas para definir la forma de adhesión al Acuerdo, conforme surge de la XLVII Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 05/12, Fortaleza, Brasil 19 - 21 de noviembre de 2012.

⁷¹ XLV Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 03/12, Brasilia, Brasil 29 - 31 de agosto de 2012.

⁷² Decisión CMC N° 20/12.

En la primera reunión de 2013 se reconoce el avance en varios países integrantes del bloque en relación al acuerdo. Sin embargo, se observa la falta de cumplimiento en algunos Estados por lo que la delegación brasileña solicitó expresamente “que se tenga el mismo tratamiento que Brasil otorga a los ciudadanos del bloque en relación a los derechos de acuerdo con la Residencia Mercosur. Con esto se podría combatir el crimen organizado, trata de personas y tráfico de migrantes”⁷³.

En el mismo encuentro, la delegación peruana informa que viene aplicando el Acuerdo de Residencia con prácticamente todos los países de la región y que está concluyendo un protocolo para activar el acuerdo a través de los Consulados. Por su parte Bolivia manifiesta que se está dando cumplimiento al Acuerdo de Residencia sin perjuicio de continuar trabajando en cuestiones puntuales que serán subsanadas institucionalmente.

La delegación de Colombia informa que está dando cumplimiento al Acuerdo de Residencia, desde el 1 de diciembre de 2012. Por último, Chile comunica que si bien el acuerdo aún no es ley, en la práctica y según la actual Ley de Extranjería éste es aplicado a los Estados Partes y Bolivia, manifestando, asimismo, su voluntad de incorporarlo a su ordenamiento jurídico.

En la siguiente reunión se vuelve a manifestar la necesidad de que todos los países cumplan con los términos del acuerdo. Por otra parte Ecuador informa que se encuentra en el proceso de ratificación y, de forma similar a lo ocurrido en encuentros anteriores, Venezuela reitera su voluntad de adherir próximamente e informa que se encuentra en la etapa de análisis interno⁷⁴. Meses más tarde, esta delegación agrega que se encuentra realizando las coordinaciones y articulaciones con las instituciones involucradas en la materia migratoria, para luego elevarlo a la Asamblea Nacional y poder ratificar el Acuerdo de Residencia⁷⁵.

En la última reunión del año las delegaciones expusieron sus experiencias y avances en relación a la implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur. Venezuela continúa con el proceso de implementación del mismo, para lo cual conformó un grupo interinstitucional conformado por los Ministerios con competencia en la materia, para su estudio, evaluación y posterior remisión a la Asamblea Nacional⁷⁶.

Durante el 2014 se celebró una única reunión del FEM durante el mes de setiembre en Argentina⁷⁷. Allí se dio cuenta de una serie de normas relativas a la implementación del acuerdo:

⁷³ XLVIII Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 01/13, Montevideo, Uruguay, 19 - 21 de marzo de 2013.

⁷⁴ XLIX Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 02/13, Montevideo, Uruguay, 04 - 06 de junio de 2013.

⁷⁵ L Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 03/13, Caracas, Venezuela, 03 - 05 de septiembre de 2013.

⁷⁶ LI Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 04/13, Isla Margarita, Venezuela, 05 - 07 de noviembre de 2013.

⁷⁷ LII Reunión del Foro Especializado Migratorio, acta N° 01/14, Buenos Aires, Argentina, 10 - 12 de septiembre de 2014.

- Chile: promulgó el acuerdo bajo el Decreto 184/2009 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual todavía se encuentra en etapa previa al proceso de aprobación en el Congreso Nacional.
- Colombia: informó que las normas nacionales por las cuales fue incorporado a su legislación interna son las Resoluciones N° 4130/2013 y N° 6588/2013 y el Decreto 106/2001.
- Ecuador: lo ratificó por medio del Registro oficial N° 209 del 21 de marzo de 2014 y su reglamentación interna dispuesta por Acuerdo Ministerial 0031 del 2 de abril de 2014.
- Paraguay: aclaró que por Resolución DGM 179 de fecha 25 de febrero de 2014 incorpora a la normativa migratoria la Decisión CMC N° 4/11 que aprueba la adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile y que por Resolución DGM N° 968 del 29 de agosto de 2014 hace lo propio con la República del Ecuador (Decisión CMC N° 21/11).
- Perú: informó que ratificó el Acuerdo mencionado por medio del Decreto Supremo N° 047-2011 RE del 7 de abril de 2011.

Por último, con relación a la aplicación del acuerdo en sede consular las delegaciones de Chile, Uruguay Paraguay manifestaron que aún no cuentan con mecanismos implementados para solicitar una residencia en este marco en sus sedes consulares. Sobre este punto, la delegación de Colombia informó que no sólo lo aplica en sede consular y en territorio sino que la solicitud de la residencia o visa cuando se realiza desde el exterior puede ser realizada íntegramente por vía electrónica sin necesidad de la presencia física del solicitante ante un consulado de su país, procedimiento asimilable a la tramitación de una visa electrónica.

Capítulo IV

El rol de las Cumbres Sociales

Para dar inicio a este capítulo se recuerda que la nueva ola de regionalismo, conocida como post-liberal –ya descrita en el capítulo I- presenta como una de sus

características la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración⁷⁸.

En este intento por conciliar un proceso con fuertes connotaciones de intergubernamentalidad, que en varias oportunidades ha sido tildado de falta de legitimidad social debido a la escasa representación de la sociedad civil, el Mercosur intentó saldar esta deuda por medio de la incorporación de espacios como el Foro Consultivo Económico Social (FCES).

Pero por fuera de su estructura institucional también se generó un ámbito donde las organizaciones sociales pueden manifestar sus inquietudes y aunar voces en pos de sus derechos: las Cumbres Sociales. De forma similar a los espacios que se describieron en el apartado anterior -aunque no limitándose al aspecto migratorio-, permiten que distintos sectores hagan oír sus reclamos y necesidades con la finalidad de impactar en las decisiones políticas que se adoptan a nivel sub-regional e incluso estatal⁷⁹.

En funcionamiento desde el 2006,⁸⁰ las Cumbres Sociales se autodefinen como el principal espacio de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil del Mercosur creado para expandir y fortalecer la participación social en el proceso de integración regional. Los encuentros reúnen a representantes de gobiernos, parlamentos, centrales sindicales, confederaciones de la agricultura familiar, pastorales sociales, cooperativas, organizaciones de pequeños y medianos empresarios y entidades que tratan de la economía solidaria, los derechos humanos, las mujeres, la juventud, el medio ambiente, la salud y la educación, entre otros temas.

Su funcionamiento ha sido regulado años más tarde por la Decisión CMC N° 56/12. Allí se indica que la Cumbre Social deberá ser realizada semestralmente y su organización será responsabilidad de la Presidencia Pro Tempore en coordinación con los demás Estados Partes y el Coordinador de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (artículo 1). A fin de canalizar las propuestas e inquietudes de cada encuentro, la norma prevé que los resultados de cada Cumbre serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común (GMC) que se realice después de la Cumbre Social, siendo este órgano el encargado de remitir dichos resultados a las instancias de la estructura institucional del Mercosur competentes en la materia.

Los temas tratados en cada Cumbre se dividen en ejes temáticos asignados a distintas comisiones o talleres entre los que se incluyen equidad de género, medio ambiente y

⁷⁸ Ver los caracteres comunes del regionalismo post-liberal que menciona Antonio Sanahuja en el Capítulo I (segunda parte), pág. 22.

⁷⁹ Puede consultarse información sobre las Cumbres Sociales del MERCOSUR en los siguientes textos: Cefir (2012) Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010. Disponible en <http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/02/Revistilla-Cumbres-Sociales-%C3%9ALTIMA-VERSI%C3%93N.pdf>; Vieira Martins, J. R. y Albuquerque Silva, Carolina. "Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL, Boletim de Economia e Política Internacional, Número 5 Jan/Mar 2011, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pág. 65 a 71.

⁸⁰ Las Cumbres Sociales se desarrollan dos veces al año -con alguna excepción- en forma paralela con las Cumbres de Jefes de Estado. Hasta el presente los encuentros han tenido lugar en los siguientes años y sedes: 2006, Brasilia; 2007, Asunción y Montevideo; 2008, Tucumán y San Salvador de Bahía; 2009, Asunción y Montevideo; 2010, Isla del Cerrito y Foz de Iguazú; 2011, Asunción y Montevideo; 2012, Mendoza y Brasilia; 2013, Montevideo; 2014, Caracas y Paraná.

desarrollo sustentable, salud, pueblos originarios, discapacidad, educación, soberanía alimentaria, deportes, derechos humanos, afrodescendientes, comunicación, informalidad laboral y economía solidaria, cultura y pensamiento latinoamericano, migrantes, diversidad sexual, tecnología social y voluntariado.

Antes de pasar al análisis de las declaraciones de las Cumbres Sociales con la finalidad de observar cómo se ha abordado el tema migratorio, resulta útil recordar que usualmente al finalizar cada encuentro se formaliza una declaración general y otras propias de cada uno de los talleres y/o comisiones temáticas. Se limitará el examen a estas últimas - en los casos en que hayan existido- dada la especificidad que les es propia. En su defecto, se incorporará el apartado correspondiente a migraciones de las declaraciones finales generales.

I Cumbre Social del Mercosur, 2006, Brasilia Declaración Final⁸¹

“Damos prioridad a la formulación de un marco jurídico de defensa de los derechos de los inmigrantes en los países del Mercosur y Estados Asociados, *reconociendo el derecho humano a migrar como derecho a la libre circulación y fijación de residencia garantizado en convenciones, pactos y declaraciones internacionales*, enfatizando la necesidad de garantizar la seguridad humana de todos los inmigrantes independientemente de su status migratorio, denunciando y cohibiendo las violaciones de derechos humanos en las fronteras y de la conducción inhumana de las deportaciones y expulsiones colectivas de extranjeros”

“Convocamos nuestros gobiernos a que *ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias* y que promuevan la respectiva normativa del Mercosur con miras a la *convergencia de los marcos jurídicos* de esos derechos en nuestros países, respetando los derechos humanos de los inmigrantes independientemente de su status migratorio y multiplicando esfuerzos para combatir el tráfico de personas y la explotación sexual. Destacamos que las mujeres y los niños son más vulnerables y están más expuestos a las violaciones de esos derechos”.

IV Cumbre Social del Mercosur, Tucumán, 2008, ¿Qué Mercosur queremos? “Las propuestas de la sociedad civil”

Declaración de la Comisión de Migraciones

“Los participantes entienden el desarrollo integrado de los países del Mercosur ampliado como la vía más importante para evitar las migraciones forzadas por la pobreza y la falta de oportunidades. En ese sentido destaca que las *migraciones deben*

⁸¹ Los énfasis de todas las Declaraciones me pertenecen.

ser una opción. Así mismo, señalan que deben efectivizarse todos los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes independientemente de su condición migratoria. Instrumentar un plan de información operativo, sistemático e integral acerca de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Promover en los países de origen las condiciones necesarias para permitir el ejercicio del derecho de migrar o no migrar”.

XI Cumbre Social del Mercosur, Asunción, 2011

Comisión de Migraciones

“Reafirmamos la importancia de la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, reconociendo que los migrantes tenemos demandas específicas. Afirmamos la necesidad de ratificación de todos los países partes y asociados, así como su efectiva implementación de aquellos que lo han ratificado. Reiteramos la propuesta de creación de un consejo de políticas migratorias e integración de los pueblos como instancia política y decisoria, con la participación de los migrantes. Consideramos necesaria la implementación de asesoramiento legal a los migrantes, con enfoque Mercosur”.

“Recalcamos que resulta inaceptable que nosotros los migrantes, seamos llamados extranjeros como muchos Estados persisten en denominarnos. Hasta ahora, sólo se alude al migrante para las políticas de control migratorio, no así como ciudadanos. Es imperativo que se construyan políticas públicas con y para los migrantes que contemplen la integración socio-económica, cultural y política, incluyendo el derecho al voto de los migrantes y a ser electos, como garantía de los derechos fundamentales de todos los seres humanos, reconocidos en Tratados Internacionales y legitimados en las Constituciones Nacionales de los Estados”.

“Resaltamos la necesidad de desburocratizar los trámites de los documentos de los migrantes de todos los países del Mercosur y asociados, enfatizando que para los que ya poseen la residencia provisoria (...) se flexibilicen los requisitos para su residencia permanente”.

“Reafirmamos la urgencia de mayor apoyo de los países de origen de los migrantes, a través de sus representaciones consulares, que deben conocer y ocuparse de las reales demandas de su población migrante”.

“Finalmente, hacemos hincapié en la necesidad de la construcción de políticas de integración, que incluyan acciones prioritarias en el área de educación, salud y trabajo. Una integración regional, solo será viable en la medida en que los migrantes no se sientan extranjeros; y parezcan extranjeros para los nacionales de los países receptores”.

XII Cumbre Social del Mercosur, Mendoza, 2012, “Construyendo nuestra Integración”

Comisión de Migrantes y Refugiados

“Derechos Humanos: A pesar del cambio de paradigma que se instala en países como Argentina, Uruguay, Ecuador, Venezuela con respecto a sus nuevas leyes migratorias donde se toma a la migración como un derecho humano, *es imprescindible que los Estados reconozcan y desarrollen acciones tendientes a disminuir las grandes asimetrías existentes en nuestra región. Todo ser humano debe tener en primer lugar el DERECHO A QUEDARSE, para luego usar libremente su DERECHO A MIGRAR, reconociéndole en cualquier parte del mundo el DERECHO A RESIDIR, y si así lo decidiera el DERECHO A RETORNAR*”.

“Rol de Estado: Si bien a partir del 2003 se inició un gran cambio con respecto al rol del Estado, como un Estado presente, promotor y participativo de algunos gobiernos, entendemos que *aún existe una gran deuda con respecto a tener en cuenta el fenómeno migratorio como política de Estado y que ella esté incluida en todas las agendas de los gobiernos del Mercosur/UNASUR. No alcanza con Leyes Migratorias que reconocen a la migración como un derecho humano, si estas no se ponen en práctica, si no existe un trabajo articulado entre Organismos del Estado, instituciones que trabajan la temática y la sociedad civil. La falta de información con respecto a las leyes que protegen a la comunidad migrante es uno de los grandes escollos que encontramos en todos los países*”.

“Trabajo e Inclusión: Exigimos y reiteramos que los Estados partes del Mercosur/UNASUR *firmen y ratifiquen los instrumentos internacionales de la OIT, tales como la Convención de Protección al Trabajador Migrante y sus Familias y las Convenciones Nº 97 y 143. Los Estados partes deben tener en cuenta para la creación de políticas públicas destinadas a la comunidad migrante los derechos reconocido por tales instrumentos internacionales*”.

“Participación Ciudadana: (...) exigimos que el *Parlamento del Mercosur comience su real y efectivo funcionamiento, y la elección de sus parlamentarios sea por votación ciudadana*”.

“Por último, consideramos que los Estados del Mercosur deben reconocer y crear mecanismos de participación; *reconociendo los derechos políticos pasivos y activos de la comunidad migrante para lograr una real y participativa CIUDADANIA PLENA*”.

Acciones propuestas:

“1) Que los Estados se hagan cargo de *campañas de comunicación masivas* (incluyendo las tecnologías de información y comunicación, escrita, oral y audiovisual) a nivel regional sobre los derechos de la comunidad migrante; ley que los ampara, e información sobre cómo realizar sus trámites de residencia, respetando la diversidad lingüística e identidad de los pueblos”.

“2) Exigir a los Estados miembros del Mercosur/UNASUR el *reconocimiento de los/as migrantes y refugiados/as ambientales*, creando un protocolo para las personas que hoy en día deben migrar por razones ambientales (catástrofes naturales, desplazamientos forzados por desertificación de las tierras a manos de las grandes multinacionales, etc. etc.)”.

“3) La Comisión de Migrantes y Refugiados/as reunidas en esta Cumbre Social del Mercosur – Mendoza 2012, instala la Mesa Permanente de Trabajo, sobre Migración y Refugio a Nivel Regional, donde la sociedad civil organizada vele por los derechos e incida en las políticas públicas destinadas a la comunidad migrante en la región, invitando a todas las organizaciones sociales que trabajen en la temática se sumen a esta mesa”.

XV Cumbre Social del Mercosur, Montevideo, 2013

Taller Migración y Derechos Humanos

Ciudadanía Mercosur

“La libre circulación de personas, es una de las más importantes políticas públicas que se requiere entre en vigor dentro del Mercosur. En donde el tema se precisa que avance armonizado dentro de los procesos sociales y políticos para una verdadera integración. Se requieren mecanismos de la implementación serios, concretos y aplicados para que la ciudadanía funcione con la intervención de normativas correctas que permitan la rápida validación de títulos y estudios que permitan la inserción laboral con derechos o, de lo contrario, no será posible que esto sea una realidad. Pero esta participación solo es posible con medidas abiertas, conquistadas y consolidadas. En donde los ciudadanos puedan sentirse realmente con derechos plenos en un espacio común y, para lograrlo, se requiere de la presencia viva y activa de las organizaciones sociales en diálogo permanente con los Estados para debatir y presionar sobre el tema. Por lo tanto, se requiere de la participación de los actores en forma activa, viva y concreta, a la vez de unificada y viva porque la ciudadanía debe ser asumida para que la integración funcione realmente”.

XVI Cumbre Social del Mercosur, Venezuela, 2014

Mesa 2 Derechos humanos, de los pueblos y de la naturaleza

Migración

“Exigir que *se cumpla y que se normalice de forma eficaz el acuerdo de libre tránsito y residencia* basado en los principios en los cuales fue fundamentado en anteriores cumbres con base en Derechos Humanos”.

“Derecho a un *trabajo digno, jubilación, derecho político: votar y ser votado, educación, salud, vivienda*”.

“Articular entre sociedad civil y Estado. Diálogo permanente para una mejor implementación de la estructura pública para el acceso a los servicios sociales a los migrantes”.

“Realizar *campañas de combate al pre-concepto, xenofobia y racismo a nivel de Mercosur* con un compromiso estatal que permita llegar a los medios de comunicación en general”.

“Fortalecer el rol de las UPS y exigir a los gobiernos el apoyo económico a la misma para garantizar la participación de la sociedad civil”.

XVII Cumbre Social del Mercosur, Paraná, 2014, “Más participación social para profundizar la integración”

Declaración Final

“La importancia de seguir avanzando en la *construcción de una identidad Mercosureña a través de la igualdad de los derechos sociales, económicos y culturales pero también políticos*. En este sentido, consideramos esencial dar pasos en la *implementación en la elección directa de los representantes del Parlasur*. Asimismo, instamos a los Estados de la región a que se comprometan a *garantizar la libre circulación de las personas; los derechos de los migrantes; combatir el tráfico de personas, el trabajo esclavo; y el derecho de las personas a no migrar, generando las condiciones necesarias de inclusión en sus respectivos países*”.

Propuestas del Taller de Derechos Humanos

“(...) Compatibilizar políticas migratorias regionales con vicios en Derechos Humanos, garantizando el derecho de emigrar y no migrar (...)”.

Hechas las transcripciones de las declaraciones en sus partes pertinentes, se da paso ahora al análisis de aquellos reclamos que más visibilidad han tenido en los encuentros celebrados. Para ello, y con la finalidad de condensar la información, se ha confeccionado un gráfico ilustrativo.



Gráfico Nº 1: Puntos más salientes sobre migraciones en las declaraciones de las Cumbres Sociales

Pues bien, el hecho de que el reclamo por el acceso a estos derechos sea recurrente en los sucesivos encuentros -sumado a la necesidad de una mayor información sobre los mismos- habla de una falta de reconocimiento o implementación de las políticas diseñadas a nivel regional y estatal.

No obstante, quizás el punto saliente de la actividad desplegada por las Cumbres Sociales en los últimos años radique en la mayor interacción lograda entre los grupos migrantes de cada Estado. De la entrevista realizada a la coordinadora de la Comisión de Migración de las Cumbres Sociales, Lourdes Rivadeneyra (Red Nacional de Migrantes y Refugiados de Argentina), se desprende como uno de los principales logros de los últimos diez años del Mercosur, el impulso que cobró el trabajo conjunto de los representantes de los sectores de la sociedad civil. Se destacó, asimismo, la diferencia entre el trabajo parcializado, a modo de grupos estancos -sólo centrado en los intereses nacionales de cada grupo- que caracterizó la actividad desplegada años atrás y el trabajo que hoy día realizan estos grupos de forma mucho más integrada.

Por otra parte, esta nueva modalidad favorece el trabajo continuo de los grupos representantes de cada Estado Parte, de forma tal que pueden intercambiar ideas con anterioridad a los encuentros semestrales que realizan en ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado.

Como producto de esta actividad durante este año se creó el Frente Patria Migrante, cuyo lanzamiento tuvo lugar en mayo de 2015.

Capítulo V

Principales conclusiones

El cambio de rumbo suscitado en el Mercosur desde los primeros años del nuevo milenio se caracteriza por una ampliación de la agenda social.

La construcción de una ciudadanía mercosureña se incluye entre sus principales objetivos. En post de ello, el tratamiento dado a los migrantes intra-bloque, dotándolos de mayores derechos bajo el paradigma de los derechos humanos aparece como uno de los principales recursos para posibilitar esa conquista.

Con la finalidad de presentar el estado de situación que se presenta en el bloque y que permitirá medir en los sucesivos capítulos el impacto que estas políticas tuvieron sobre los Estados miembros, a continuación se enuncian sus notas más salientes.

1.- Se registran cambios tanto en el aspecto normativo como institucional del bloque

Aparecen normas que apuntan a dotar de nuevos derechos a los nacionales de un Estado miembro en otro Estado lo que se presenta como un intento de superación del criterio de nacionalidad para su atribución.

Por otra parte, la creación del FEM como órgano específico es otro importante aporte del bloque en este período. No debe perderse de vista que en el Foro participan los Estados Asociados (Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia) por lo que este órgano trabaja en un nivel más amplio que lo acerca a otro bloque -UNASUR- con la sola excepción de Guyana y Surinam quienes no participan de sus reuniones.

Sin embargo, ambos aspectos presentan debilidades. En el caso de las normas, tal como se afirmó muchas de ellas no se encuentran vigentes por falta de internación en los países miembros -como ocurre con las visas-, aspecto que se reitera en el bloque en tantas otras materias. Por su parte, el nuevo órgano creado se mantiene dentro de la órbita de las Reuniones de Ministros del Interior, órgano asociado con cuestiones que atañen a la seguridad. De esta forma no se logra salvar a nivel regional un recurrente reclamo sobre los órganos que se estiman más aptos para atender las cuestiones migratorias, como serían los relacionados con desarrollo social. Más adelante se verá que esta deficiencia se replica en los ámbitos locales.

2.- La bilateralidad se presenta como una herramienta de utilización frecuente

Se observa la implementación de este mecanismo en el caso del Acuerdo de Residencia debido a la renuencia de uno de sus miembros, en el caso Paraguay, de ratificar el documento. Esto derivó en que algunos países lo implementen sin estar vigente, o lo hicieran de forma bilateral, y tal como apunta Modolo (2012) precisamente esta heterogeneidad es una muestra de la debilidad de la normativa regional.

Otro tanto aconteció con el tránsito transfronterizo. Se observa allí que muchas cuestiones son resueltas a través de resoluciones a nivel local, municipal o apelando a acuerdos bilaterales, instrumento que, por otra parte, las propias normas del Mercosur admiten y que facilitan o agilizan su implementación.

La reiterada búsqueda de soluciones bilaterales entre los socios del Mercosur lo deslegitima como ente con capacidad de dotar a los ciudadanos de los Estados miembros de nuevos derechos, quienes ven así disminuidas sus chances de obtener beneficios del mismo. Como lógica consecuencia, la construcción de una ciudadanía regional se torna más difícil de alcanzar.

3.- Tramitación del Acuerdo de Residencia en forma paralela con regularizaciones migratorias

Ya desde sus orígenes el Acuerdo de Residencia estuvo ligado a la regularización migratoria. En la XXII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur se suscribieron otros dos acuerdos: el Nº 11 de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur y el Nº 12 de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile. Al igual que lo que ocurre con los Acuerdos de Residencia, se observa que existen dos acuerdos espejo: uno incluyendo a los Estados miembros y otro con los Estados Asociados. Por otra parte, la Decisión CMC Nº 28/02 aprueba todos estos instrumentos. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con el Acuerdo de Residencia los de Regularización no han logrado entrar en vigor.

Debido a que concomitantemente se estaba gestionando una amnistía migratoria, la delegación argentina sobre este punto propuso la modificación del nombre por la de "Regularización" dado que ésta última podía no tener límite temporal, contrariamente a lo que sucede con una "Amnistía". El resto de los presentes encontraron satisfactoria la posición argentina. Finalmente, en la reunión del 5 - 7 de noviembre de 2002 se decide continuar por un lado, con el Acuerdo sobre Residencia y por el otro, con el Acuerdo sobre Regularización Migratoria en el Estado de Residencia, pues se estima que los instrumentos regulan situaciones diferentes. De esta forma se acordaron ambos textos.

La región tiene amplia experiencia en la aplicación de medidas específicas tendientes a favorecer la regularización de los ciudadanos, cuya irregularidad fue el producto de las políticas restrictivas que primaron en estos países hasta hace unos años. Entre los inmigrantes que registran la mayor participación en estos programas se encuentran aquellos que conforman los contingentes más numerosos asentados en los países y, dentro de este grupo, quienes han llegado en fechas más próximas (OIM, 2012).

Entre las medidas usualmente utilizadas por los gobiernos para incidir sobre la irregularidad migratoria, pueden mencionarse aquellas tendientes a: a) regularizar migrantes, tales como los Procesos de Regularización Migratoria Extraordinaria –

Amnistías; b) evitar que los migrantes caigan en irregularidades -Acuerdos bilaterales y los Acuerdos Regionales Multilaterales⁸².

Ejemplo claro de esta última alternativa es el Acuerdo de Residencia del Mercosur. Sin perjuicio de su carácter multilateral es dable señalar que los principios contenidos en el mismo han tenido aplicación unilateral o bilateral en leyes y acuerdos bilaterales que rigen en los países del bloque.

También los acuerdos bilaterales cumplen un papel importante a la hora de la regularización en la región. Aún con posterioridad a la celebración del Acuerdo de Residencia se comprueba la firma recurrente de acuerdos entre los países de los Estados parte con fines de regularización migratoria, con disposiciones similares. Entre ellos podemos mencionar:

- Acuerdo Migratorio entre la República Argentina y la República de Bolivia (firma: 21 de abril de 2004. Aprobada por Ley: 26.126. Entrada en vigor: 17 de octubre de 2006).

- Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República Argentina y de la República del Perú (firma: 15 de junio de 2007, Argentina: Ley 26.535, Perú: Resolución Legislativa N° 29.217 del 10 de abril de 2008. Vigencia: 10 de diciembre de 2009).

- Acuerdo de Regularización Migratoria entre la República de Bolivia y la República del Perú (firma: 26 de enero de 2002, Aprobado en Bolivia por ley N° 2482 del 2 de julio de 2003. Vigencia: 2 de noviembre de 2002).

- Acuerdo sobre Regularización Migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia (firma: fecha 20 de octubre de 2006. Aprobado en Bolivia por ley N° 3764 del 12 de noviembre de 2007).

Domenech (2013) advierte que el nuevo paradigma implementado es el de la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, con los derechos humanos como fundamento base de las nuevas políticas. El cumplimiento de los acuerdos y normas internacionales, el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes y una

⁸² En el primer caso se trata de medidas excepcionales que se dictan con el objeto de regularizar la situación de los extranjeros que se encuentran, a la fecha de su entrada en vigencia, irregularmente en el territorio del país que implementa la medida. Los acuerdos bilaterales, por su parte, generan obligaciones recíprocas entre las Partes firmantes y, en tal sentido, suelen tener mejor acogida en las sociedades de recepción ya que lo ven como una medida que no solo favorece a los extranjeros que ingresan sino también a los propios nacionales que migran. Se circunscriben a los extranjeros de una sola nacionalidad y posibilitan graduar los tiempos de implementación. Además, a diferencia de las amnistías, la celebración de acuerdos suele resultar una solución menos coyuntural y más duradera. Por último, los Acuerdos Regionales Multilaterales se suscriben entre los países implicados en un proceso de regionalización. Al igual que los acuerdos bilaterales, también pueden contener cláusulas tendientes a solucionar situaciones de irregularidad como a prevenirlas.

migración ordenada son los componentes que sustentan al criterio de la gobernabilidad migratoria. Se volverá sobre esta idea en otro capítulo.

En este contexto, los Estados son incitados a implementar programas de gobierno que eviten las migraciones irregulares pero al mismo tiempo no impliquen medidas restrictivas como las propias de las políticas sostenidas anteriormente. Así, la regularización migratoria podría ser vista como una forma de control estatal para la regulación del ingreso, permanencia y expulsión de la población extranjera. Si bien estas medidas son entendidas como excepcionales, se constata que se han implementado reiteradamente en la región, como se indicó en el apartado anterior.

4.- Las Cumbres Sociales constituyen un espacio central para la participación de la sociedad civil en temas migratorios

Por fuera de la estructura institucional del bloque donde naturalmente se encuentran órganos específicos destinados a atender la materia migratoria, como ocurre con el Foro Especializado Migratorio ya mencionado, las Cumbres Sociales se sitúan como un espacio de reflexión y de formulación de propuestas en pos del mejoramiento de los migrantes. Esto se advierte en la constitución de una comisión o taller temático centrada en esta cuestión que, con alguna variedad en su denominación,⁸³ ha estado abocado al tratamiento de las migraciones en el Mercosur.

5.- La celebración periódica de las Cumbres Sociales ciudanizan las políticas migratorias regionales

Partiendo del supuesto que el concepto de ciudanización en parte se sustenta en la participación de la sociedad civil, podría decirse entonces que las Cumbres Sociales cumplen la función de “ciudanizar” las políticas migratorias regionales. Ello en la inteligencia que la posibilidad concedida a las distintas organizaciones sociales y redes migratorias de hacer escuchar sus voces en estos encuentros y posteriormente de elevar sus propuestas a los órganos decisorios del bloque, *vendría* a paliar la deficiencia de una adecuada representación ciudadana en la adopción de esas políticas. El uso del tiempo condicional no es arbitrario: se dice “vendría” y no “viene” porque no basta con brindar un espacio propicio para intercambiar experiencias y reclamos comunes si las propuestas elevadas no se traducen en acciones concretas. Ello implicaría, en todo caso, brindar una solución políticamente correcta a una situación que merece un tratamiento profundo y una respuesta real y acorde a la multidimensionalidad del fenómeno.

Si bien las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en estas Cumbres tienen la posibilidad de desarrollar sus prácticas más allá de los Estados, observa Magliano (2009)⁸⁴ que sus demandas concretas están dirigidas fundamentalmente a éstos últimos.

⁸³ En algunas ocasiones se asoció a los migrantes con los refugiados, en otros casos se los incluyó en forma conjunta con los derechos humanos.

⁸⁴ Si bien la autora hace esa aclaración respecto de la participación de la sociedad civil en foros consultivos regionales como las CSM y CRM, se entiende que también resulta aplicable a las Cumbres Sociales bajo análisis.

6.- Los derechos humanos se instauran como un componente esencial en el discurso de las Cumbres Sociales

Al igual que lo que ocurre en los foros consultivos regionales a los que se hará referencia en la tercera parte, se observa por parte de la sociedad civil participante en las Cumbres Sociales una marcada referencia a los derechos humanos, en el caso de las personas migrantes. Como surge de las declaraciones se exige el reconocimiento del derecho humano a migrar así como la ratificación y el cumplimiento de las Convenciones Internacionales en derechos humanos -en especial la propia de los trabajadores migrantes- como forma de hacer frente a las situaciones de exclusión y explotación que sufren estos grupos en los países de destino.

7.- El reconocimiento formal de derechos para los migrantes es un reclamo persistente en las Cumbres Sociales aunque no siempre logra canalizarse en las políticas públicas regionales y estatales

En reiteradas oportunidades los participantes de las Cumbres hacen mención a la necesidad de que se reconozcan sus derechos económicos, sociales y culturales como parte esencial de la integración de los migrantes en la sociedad de destino⁸⁵. Se hace hincapié en que estos derechos deben observarse con independencia de la condición migratoria de sus titulares.

Un aspecto notable es la inclusión de la exigencia de hacer extensivos los derechos políticos -activos y pasivos- a los migrantes en el país de destino como condición para gozar de una ciudadanía plena.

Esta postura se refuerza con las entrevistas realizadas toda vez que durante las mismas se han manifestado los inconvenientes que se presentan a la hora de acceder a los derechos proclamados en distintos documentos. Este proceder contribuye a la creencia de los migrantes como “sujetos sin derechos”, según las propias palabras de la Coordinadora Nacional de la Red de Migrantes y Refugiados.

⁸⁵ En las declaraciones son utilizadas expresiones tales como “deben efectivizarse todos los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes independientemente de su condición migratoria” o la alusión a que se contemple “la integración socio-económica, cultural y política, incluyendo el derecho al voto de los migrantes y a ser electos”.

TERCERA PARTE

Impactos domésticos

El presente capítulo propone abordar los principales impactos que la política migratoria Mercosur -tal como se la presentó en la segunda parte- ha tenido sobre los Estados miembros.

Como ya se adelantara, la introducción de reformas legislativas totales no ha sido el impacto más significativo. En efecto, las leyes migratorias locales en muchos casos aún continúan con regímenes que no conciben con los principios que se sustentan discursivamente en el bloque. En otras oportunidades se aprecian modificaciones legislativas parciales o iniciativas que se dirigen en esa dirección.

Sin perjuicio de ello, y sin desconocer la importancia de los aspectos normativos, éstos no resultan ser los únicos que pueden presentarse. Las modificaciones que la implementación de una nueva política puede traer aparejada no se limitan a reformas legales.

Partiendo de esta premisa, a continuación se procederá al análisis de las leyes migratorias, con indicación de los artículos de las Constituciones Nacionales que aluden a cuestiones migratorias o que les serían de aplicación y de las estructuras institucionales encargadas de esta temática. También se incluirá un apartado referido a la incorporación del Acuerdo de Residencia en las Estados firmantes.

Posteriormente, se incluirán los efectos no normativos (colaterales) que se desprenden de la nueva tendencia instaurada a nivel regional.

Capítulo I

Modificaciones normativas

La puesta en debate del empoderamiento de derechos a los migrantes no generó cambios rotundos en muchas de las leyes migratorias nacionales.

Si bien son los mismos Estados quienes por un lado postulan una armonización normativa y el reconocimiento de derechos con fundamento en el Acuerdo de Residencia -y más ampliamente en el discurso regional-, por otro mantienen vigentes leyes migratorias represivas.

Lo cierto es que la mayoría de los países de la región aún presenta políticas migratorias que se encuadran en una visión instrumental del fenómeno, guiándose por un criterio utilitarista que define a la inmigración “deseada” conforme a intereses y necesidades del país de destino (De Lucas, 2004).

Asimismo, se observa la aplicación de prácticas -como la privación de la libertad o deportaciones arbitrarias- que contradicen los mandatos de los tratados internacionales de derechos humanos y, en ocasiones, la propia normativa interna. Si bien en algunos casos esas actuaciones ilegítimas encuentran sustento en el propio marco normativo, sabido es que los migrantes sufren restricciones arbitrarias para acceder a derechos fundamentales como la salud y la educación, tanto en razón de su nacionalidad como de su condición migratoria (Ceriani, 2011).

Sobre la base de estas consideraciones, se propone efectuar una revisión de la legislación vigente en la materia, limitando el análisis a los países que han suscripto originariamente el Acuerdo de Residencia. A través del examen legislativo puede comprobar si las leyes internas se han adecuando a las nuevas tendencias, o si por el contrario, aún persisten en mantener prácticas poco amigables con los derechos humanos de los migrantes.

Como medida inicial -y siguiendo en este punto a Pablo Ceriani Cernadas (2011)- se efectúa una división de la legislación migratoria. En un primer grupo se incluyen aquellos marcos normativos en los que impera la doctrina de seguridad nacional propia de regímenes dictatoriales. En un segundo grupo se ubica a los países que han modificado su ley migratoria recientemente, si bien presentan diferencias en cuanto al contenido, la orientación y el alcance de las reformas.

I. Primer grupo: leyes con principios sustentados en la seguridad nacional

I.1. Brasil

La Constitución Nacional brasileña (1988) prevé en su artículo 5 la igualdad ante la ley: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándoles a

los brasileros y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad...”

Por otra parte, la carta magna garantiza diversos derechos sociales como la educación y la salud, sin hacer distinción entre ciudadanos nacionales o extranjeros. En el primer caso, el artículo 205 expresa que “la educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo”. Por su parte, el artículo 196 se encarga del derecho a la salud en estos términos: “la salud es un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que tiendan a la reducción del riesgo de enfermedad y de otros riesgos y al acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación”.

En cuanto a la legislación migratoria vigente, el Estatuto del Extranjero -Ley Nº 6815- data de 1980 por lo que ha sido sancionada en la época de la dictadura militar. Inspirado en la doctrina de la seguridad nacional, el texto impone una serie de controles burocráticos y restringe las posibilidades de residencia en ese país. Incluso contiene una serie de artículos que resultan contrarios a la actual Constitución Federal, como ocurre con las restricciones al acceso a la educación y al desarrollo de trabajo.

En lo referente a la estructura institucional a nivel nacional, los órganos encargados de la temática migratoria son:

- Ministerio de Relaciones Exteriores: a cargo de la concesión de visas
- Ministerio de Trabajo y Empleo: concesión de autorizaciones para el trabajo (visas de trabajo)
- Ministerio de Justicia (Departamento de Extranjeros- Secretaría Nacional de Justicia): conjuntamente con la Policía Federal tramitan los documentos relacionados con las residencias temporales y permanentes y emiten la CIE (Cédula de Identidad de Extranjero)

Otro aspecto de consideración es el régimen de penas previsto en el Estatuto. Conforme a los artículos 57 a 64 del Estatuto del Extranjero, la permanencia o entrada irregular a Brasil se considera una infracción administrativa que acarrea como consecuencia jurídica la deportación. Esta sanción no impide el retorno del extranjero siempre que Brasil sea resarcido de los gastos eventualmente efectuados con la medida y el pago de la multa impuesta. Asimismo se establece que, en tanto no se efectivice la deportación, el inmigrante puede ser remitido a la prisión por orden del Ministerio de Justicia por un plazo de sesenta días.

En primer lugar, se comprueba una contradicción de la norma con la Constitución Federal la que sólo admite la detención en casos de flagrancia o con orden judicial

escrita y fundamentada,⁸⁶ situación que no se presenta en el supuesto del Estatuto donde se admite la prisión por orden emanada de un órgano administrativo.

En segundo lugar, se constata que este régimen resultaría aplicable también a los residentes que hubieran efectuado su ingreso a Brasil en los términos del Acuerdo de Residencia toda vez que el artículo 6 establece que aquellos inmigrantes con residencia temporaria vencida que no se presentaran ante la autoridad migratoria para obtener la residencia permanente quedan sujetos a la legislación migratoria interna de cada Estado⁸⁷. Por ende, las personas que se encuentren en esta situación irregular eventualmente podrían sufrir las consecuencias jurídicas que se prevén en el Estatuto del Extranjero, lo que no resulta un dato menor considerando la gravedad de las sanciones.

I.2. Chile

Comenzando con el aspecto normativo, la Constitución chilena dispone algunos artículos por lo que se garantizan derechos mínimos en condiciones de igualdad entre nacionales y extranjeros. Ya el artículo 1 establece que “es deber del Estado (...) asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. A su turno, el artículo 19 en sus numerosos incisos consagra derechos fundamentales como el derecho a la vida, igualdad ante la ley y a la libertad. Puntualmente, en el inciso 9 se establece el derecho a la protección de la salud: “El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo (...); mientras que el inciso siguiente consagra el derecho a la educación: “La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida (...) Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica⁸⁸. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población (...)”.

La ley que regula la materia migratoria en Chile -decreto ley Nº 1092 de 1975- corresponde al período militar de Augusto Pinochet. Al igual que su par brasileño se inspira en la doctrina de la seguridad nacional y en una época donde el extranjero era visto como una amenaza.

⁸⁶ Artículo 5, apartado LXI: nadie será detenido sino en flagrante delito o por orden escrita y fundamentada de la autoridad judicial competente, salvo el de los casos de transgresión militar o delito propiamente militar, definidos en la ley.

⁸⁷ Artículo 6: No presentación en término. Los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4° del presente, no se presentaran ante la autoridad migratoria de país de recepción, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte.

⁸⁸ Texto según ley 20.710 de 2013.

Las migraciones en Chile registran un crecimiento sostenido desde la década del noventa: desde 2002 ha duplicado el número de migrantes siendo los nacionales de Perú, Bolivia, Colombia, Argentina y Ecuador quienes concentran más de la mitad de la población total de migrantes en el país. Esto demuestra que la migración regional de países vecinos es una de las principales características de este fenómeno en Chile y que los países emisores son todos partes del Acuerdo de Residencia (UDP-CDU, 2014). Sin embargo, la política migratoria chilena aún se encuentra dispersa en varias leyes de los siglos XIX y XX y no en un cuerpo normativo único, las que si bien sufrieron varias modificaciones también evidencian un estado de desuso en las últimas décadas.

En cuanto al alcance personal de aplicación, el acuerdo sólo resulta aplicable a los ciudadanos argentinos, bolivianos, brasileños, paraguayos y uruguayos que se encuentren dentro del territorio nacional y que no tengan antecedentes penales. Este permiso no ha sido ampliado para el resto de los Estados, excluyendo a nacionalidades como Perú y Colombia, países de donde proviene el mayor número de personas establecidas en Chile⁸⁹.

Repasando las cifras, en 2013 los permisos de residencia otorgados por el DEM a personas de países vecinos ascendieron a más de 130.000, casi duplicando el número de permisos otorgados en 2009. Adicionalmente, en el total de 385.630 permisos de residencia otorgados en cuatro años se mantiene la tendencia característica de una migración regional: Perú ha concentrado un total de 140.731 permisos de residencia; siendo el país con mayor número de personas en Chile; Colombia lo sigue con 64.599; Bolivia, con 54.383; y Argentina, con 18.112. Teniendo en cuenta estos guarismos no resulta un dato menor que el Acuerdo de Residencia no se aplique a los inmigrantes procedentes de estos dos países.

En la actualidad Chile carece en gran medida de políticas explícitas en materia de integración, marginando del mapa nacional a quienes no son chilenos. Se ha optado últimamente por reaccionar a los fenómenos migratorios en vez de asumir una actitud proactiva, y la política impuesta no se ha caracterizado por ser respetuosa de los derechos humanos. Además, se observan grandes arbitrariedades en el otorgamiento de los permisos de residencias y los criterios de selección para permitir el ingreso de los extranjeros -estableciendo controles excesivos y requisitos que exceden los exigidos por la ley en los pasos fronterizos- y determinar las expulsiones, en parte debido a los amplios márgenes de discreción que permiten la Ley de Extranjería y su Reglamento (Decreto Supremo 597 de 1984)⁹⁰.

⁸⁹ Según los datos censales se registran 39.084 en 2002 y 130.859 en 2010. Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior, 2011.

⁹⁰ Se cita como ejemplo el inciso primero del artículo 13 del DL 1.094, que señala: "Las atribuciones que correspondan al Ministerio del Interior, para el otorgamiento de visaciones, para las prórrogas de las mismas y para la concesión de la permanencia definitiva serán ejercidas discrecionalmente por este, atendiéndose en especial a la utilidad o conveniencia que reporte al país su concesión y a la reciprocidad internacional, previo informe de la Dirección General de Investigaciones". Los términos "utilidad y conveniencia" se presentan como conceptos jurídicos indeterminados que encuentran respuestas sobre la base de diferencias arbitrarias sin fundamento y con distintos resultados en situaciones análogas. Como se observa en el informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (UDP-CDH, 2014) "una norma que establece que la residencia de una persona está sujeta a la utilidad o conveniencia que esta represente para el país, en base a conceptos indeterminados, puede fácilmente vulnerar el derecho a la no discriminación al establecer diferencias no

En los últimos años se realizaron varias reformas administrativas para modernizar los trámites migratorios pero no solucionan los problemas estructurales ni representan una política basada en un enfoque de derechos. Persiste así un resabio del enfoque opuesto inspirado en el control y la seguridad y del racismo de siglos,⁹¹ lo que se ve claramente en las instituciones encargadas de la gestión migratoria las que son, en muchos casos, las mismas que tienen a su cargo el control de seguridad y el combate de la delincuencia.

El ingreso de forma irregular coloca al infractor en una situación de vulnerabilidad frente a los abusos de los funcionarios públicos sumado al no ejercicio de derechos (desciudadanización) y la falta de acceso a servicios públicos sociales y laborales derivados precisamente de su falta de documentación. Nótese que el propio Departamento de Extranjería y Migración, luego de citar los programas de integración intersectoriales, señala que el acceso a los servicios sociales pueden ser invocados por los inmigrantes en situación regular, con Ficha de Protección Social (FPS) vigente⁹².

En cuanto a la institucionalidad, Chile no cuenta con un organismo gubernamental o intersectorial que se dedique exclusivamente a la temática migratoria por lo que su tratamiento recae en distintos organismos públicos que suman la atención al inmigrante a las tareas que habitualmente desempeñan. Además, las áreas y los funcionarios encargados de esta atención no suelen ser especializados en la materia.

Entre las instituciones que en mayor medida trabajan con el inmigrante se encuentran los siguientes:

- Ministerio del Interior, propone al Presidente de la República las políticas de migración, aplica la Ley de Extranjería y dicta las normas para el otorgamiento o pérdida de la residencia. Dentro de este Ministerio se ubica el DEM (Departamento de Extranjería y Migración), órgano que aplica las disposiciones legales y reglamentos vigentes. El DEM se ubica físicamente en la región Metropolitana y se encarga de los trámites de avestamiento y residencia. Los migrantes que se encuentren en otras regiones deben encauzar sus pedidos en las Intendencias regionales y Gobernaciones provinciales y en la unidad de pasos fronterizos.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) quien se tiene a su cargo la supervisión de las actividades consulares chilenas en el exterior, incluyendo migraciones.

- Ministerio de Defensa (MD) por medio de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) - a través de la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional- y los Carabineros de Chile -a través del Departamento Servicios de Frontera.

justificadas, en razón de la nacionalidad, raza, ideologías políticas o posición socioeconómica, vulnerando el derecho de todas las personas a permanecer en el territorio nacional" (p. 345).

⁹¹ Las políticas migratorias del siglo XX estuvieron marcadas por un fuerte racismo hacia los inmigrantes andinos (provenientes de los países actualmente miembros de la CAN) y un favoritismo hacia el inmigrante europeo, lo que contribuiría al "mejoramiento racial". La primera ley moderna de migración de 1950 refleja claramente estos principios.

⁹² La Cartilla con el catálogo de los derechos sociales se encuentra disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/guia2009.pdf>

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) -a través de la Dirección de Trabajo- tiene a su cargo la aplicación de leyes sociales y controla la movilidad laboral, profesional y geográfica de la mano de obra, las migraciones internas y (incluyendo los traslados temporales) y la inmigración y emigración internacional de trabajadores.

- Ministerio de Justicia (MJ) -a través del Servicio de Registro Civil e Identificación- otorga la Cédula de Identidad para Extranjeros para aquellos residentes mayores de 18 años titulares de cualquier tipo de visa o con residencia definitiva.

I.3. Paraguay

Al igual que lo que sucede con Bolivia, Paraguay presenta un marcado perfil emigratorio por lo que su saldo es negativo. En cuanto a los inmigrantes aún se mantiene un bajo stock, predominando los brasileños y argentinos. Una parte considerable de este último se compone de hijos de paraguayos, nacidos en Argentina, que acompañaron a sus padres en la migración de retorno (OIM, 2012).

La Constitución paraguaya de 1992 prevé ciertas disposiciones que resultan aplicables a las personas migrantes. Así el artículo 46 regula el principio de igualdad: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”.

A su turno, en la sección I referida a derechos laborales, el artículo 87 consagra el principio del pleno empleo en estos términos: “el Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, *dando preferencia al trabajador nacional*”. Esta norma es claramente proteccionista del trabajador local, en desmedro del extranjero y resulta contraria a los principios rectores del Mercosur, bloque que ya se encontraba constituido formalmente al momento de la redacción de este artículo. Ello motivó un importante rechazo de la dirigencia de trabajadores sindicalizados (CDHCI, 2013). Al mismo tiempo, este artículo constituye un claro ejemplo de cómo la noción de nacionalidad deviene un obstáculo para ejercer un derecho -en este caso laboral- en uno de los países miembros del Mercosur.

Por otra parte, en materia legislativa migratoria la ley Nº 978/96 es la encargada de regular la admisión, ingreso, permanencia y egreso de los extranjeros⁹³. Como características generales la ley propugna una selección estricta de los migrantes, con el reconocimiento limitado de derechos, protección del nivel de empleo interno,

⁹³ Esta ley copia casi *in extenso* el texto de la normativa anterior, la Ley 470 promulgada por el Gobierno de Stroessner en 1974. Los artículos 1 y 2 pueden considerarse los fundamentos legales de la política migratoria y que, sin mención ni referencia alguna a la emigración, promueven el ingreso de extranjeros y el retorno de paraguayos naturales emigrados, privilegiando, en ambos casos, su calidad de recursos humanos calificados, con capital monetario y capacidad de invertirlo, así como de incorporarse a proyectos de colonización agrícola.

otorgamiento al Estado de un fuerte control social y la clásica protección de fronteras que este tipo de norma trae aparejado (Novick, 2010).

Ya el artículo 1 resulta discutible toda vez que señala que la regulación de los flujos migratorios se hace a los efectos de la “promoción de la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiera”⁹⁴. Con esta redacción se demuestra que el país prioriza determinada corriente migratoria en desmedro de otras poblaciones, lo que constituye un marcado sesgo discriminatorio. Como ocurre con otros Estados sudamericanos, la intención de esta ley es fomentar el ingreso de personas con determinada calificación y/o con capital de inversión, lo que se encuentra explícitamente contemplado en el artículo siguiente:

Artículo 2: En concordancia con lo expresado en el artículo anterior, se tendrán especialmente en cuenta:

- a) La inmigración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país; *siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional*;⁹⁵
- b) La inmigración de extranjeros con capital, para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas a fin de cubrir las necesidades fijadas por las autoridades nacionales;
- c) La inmigración de agricultores destinados a incorporarse a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales, con el propósito de incrementar y diversificar la producción agropecuaria, incorporar nuevas tecnologías o expandir la frontera agrícola; y,
- d) El fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país.

Obsérvese cómo el inciso a) replica el contenido de la Constitución Nacional en lo referido a la discriminación hecha respecto a los sujetos inmigrantes y el sentido proteccionista de la fuerza laboral local. Asimismo, el resto del artículo denota una marcada presencia estatal a la hora de definir cómo será el ingreso de los inmigrantes, su distribución geográfica, calificaciones preferentes y otras cuestiones que demuestran el planeamiento estratégico por parte de las autoridades. Resulta visible que tanto la inmigración como la emigración y el eventual regreso de los emigrados, tienen una finalidad utilitaria de tipo demográfico-económico: atender la necesidad que tiene el país de promover corrientes de población en general y de mano de obra en particular.

Como detalla el informe de la OIM (2013), el numeral a) fija como eje de la política migratoria la prioridad de una inmigración calificada aunque este postulado no se corresponde con lo establecido en el articulado de la ley. En efecto, se señala que si la ley se propone privilegiar la admisión de inmigrantes calificados debió contemplarse una serie de requisitos simplificados y facilitación de residencia para ese subgrupo en

⁹⁴ Artículo 1: Esta Ley regula la migración de extranjeros y migración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley.

⁹⁵ El resaltado me pertenece.

particular. Contrariamente, la ley 978/96 da el mismo tratamiento en cuanto a los requisitos para todos los inmigrantes. Por otra parte, la fijación de este principio ha caído en desuso hace décadas por no adecuarse a la realidad socio-económica del país, pues obedeció a una estrategia política del país en el período de postguerra de 1870 cuando el estado de la población y de la economía eran de destrucción prácticamente total. En efecto, la ley enfatiza el déficit demográfico del Paraguay y en consecuencia valoriza el potencial de desarrollo y modernización económico que el inmigrante representa. Entonces se promueve la entrada de extranjeros para la creación de empresas y sobre todo la colonización de tierras agrícolas y el desarrollo de técnicas y rubros agrícolas y promoviendo además el retorno de los expatriados que, en este caso, se asemejan a inmigrantes internacionales⁹⁶.

En conclusión, la norma es objeto de críticas de distinta índole: carácter marcadamente reglamentarista en relación a la inmigración y los procedimientos de gestión administrativa, su silencio a la hora de sentar principios orientadores de las políticas públicas y sus omisiones en materia de emigración. Puntualmente, este último aspecto resulta de especial relevancia en un país con saldo migratorio negativo (*ibidem*).

Algunos cambios al respecto se observaron desde 2002 cuando se pensó una nueva política migratoria abarcando ambos aspectos del fenómeno: inmigración y emigración. Como parte de esta nueva política el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo de la OIM y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) llevaron a cabo entre comienzos de 2002 y fines de 2003, actividades de investigación y recopilación de datos tendientes a delinear una Política Nacional de Migraciones sobre la base de ejes estratégicos: 1) fijar a la población en su lugar de origen; 2) generar migraciones; 3) intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación; 4) recuperar a la población nacional radicada en el extranjero; y 5) incorporar al migrante ya establecido en la sociedad paraguaya.

Posteriormente, se elaboró un nuevo proyecto de cooperación entre OIM y el gobierno nacional, esta vez liderado por la Dirección General de Migraciones (DGM), documento que en 2005 fue elevado a las autoridades del Ministerio del Interior para su consideración y eventual aprobación⁹⁷.

⁹⁶ Sylvain Souchaud (2010) describe esa situación en estos términos: “La preocupación por la colonización y el poblamiento con base a la inmigración de extranjeros y/o nacionales existe desde finales del siglo XIX y en pos guerra (Guerra contra la Triple Alianza), cuando Paraguay se encuentra con una población diezmada, con un déficit demográfico que persiste hasta, por lo menos, después de la segunda guerra mundial, cuando la población paraguaya se aproximaba a un millón de habitantes. Sin embargo, desde entonces, Paraguay inició una rápida transición demográfica, la cual hizo crecer la población nacional, hasta los 6 millones de habitantes con que cuenta en la actualidad en su territorio. Mientras tanto, los colonos brasileños, en parte llamados por el general Stroessner, se instalaron en vastas áreas rurales del sector oriental. De modo que a medida que creció de manera inédita la población nacional, creció paralelamente la oferta de mano de obra interna y la demanda interna por tierras. En esa nueva configuración demográfica interna ya no se hacía tan necesario contar con una inmigración internacional de colonos. A partir de la democratización de finales de los ochenta, el tema migratorio, muy focalizado en la migración brasileña por la importancia no sólo numérica que adquirió, se volvió un asunto político, nacional y regional y un tema electoral nacional. Alimentó una retórica nacionalista que orientó la redefinición de una política de inmigración internacional más limitante, con miras a reducir el acceso a la tierra en las regiones de instalación de los brasileños, es decir, cerca de la frontera internacional oriental” (p. 14).

⁹⁷ La Política Migratoria citada es un documento interno con fecha de julio de 2005, no editado y no publicado (OIM, 2011).

En cuanto a las instituciones encargadas de aplicar la ley, la Dirección Nacional de Migraciones es el principal órgano, dependiente del Ministerio del Interior⁹⁸. Destaca el informe de la CDHCI (2013) que si bien se constata predisposición por parte de las autoridades migratorias por facilitar el ingreso de los extranjeros, se observa cierta discrecionalidad de las autoridades de turno que obstaculizan la construcción de una línea de trabajo de carácter institucional que trascienda lo meramente temporal. A ello se suma la diferencia de las posibilidades de acceso a la información entre las personas que residen en la capital y aquellas que lo hacen en el interior del país, quienes muchas veces deben trasladarse a Asunción y, en caso de estar en condición irregular, prefieren evitarlo por miedo a ser sancionados. Por último, a estos inconvenientes se agrega un problema de orden idiomático surgido de la disponibilidad del sitio web de la Dirección Nacional de Migraciones únicamente en español, siendo que el guaraní también es idioma oficial del país.

En lo relacionado a los Acuerdos de Residencia, como se dijera en otra parte, los mismos fueron aprobados por las leyes N°3565 y 3578/2008. Los requisitos para acceder a la residencia temporaria y permanente se encuentran detallados en la página web de la DGM⁹⁹. Por medio de la Resolución N° 313 (DGM) del 1º de septiembre de 2009 se reglamentó lo dispuesto en ambas leyes estableciendo un trámite abreviado para la regularización de los ciudadanos del Mercosur más Chile y Bolivia.

Un dato importante de fecha reciente lo constituye la aplicación del acuerdo a Colombia. En efecto, por Resolución N° 165 de 2015 la DGM formalizó la incorporación a la normativa migratoria de la Decisión del CMC N°28/14, que aprueba la adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile¹⁰⁰.

Sin perjuicio de ello, se advierte que en las sucesivas administraciones políticas no se ha dado cumplimiento a la aplicación efectiva del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur, a pesar de su ratificación ni se ha internalizado la normativa establecida en la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (OIM, 2013).

II. Segundo grupo: países con leyes reformadas recientemente

⁹⁸ Sitio oficial <http://www.migraciones.gov.py/>

⁹⁹ Requisitos para la tramitación de la residencia temporaria Mercosur <http://www.migraciones.gov.py/documents/10181/32416/Radicaci%C3%B3n+Temporaria+MERCOSUR.pdf/3b1f4e46-1816-4d8b-9f43-0cae905c7a54> ; Requisitos para la tramitación de la residencia permanente Mercosur <http://www.migraciones.gov.py/web/guest/radicacion-permanente-a-ciudadanos-del-Mercosur>

¹⁰⁰ La nota completa puede consultarse en http://www.migraciones.gov.py/web/guest/-/colombianos-ya-podran-tramitar-su-radicacion-segun-los-requisitos-del-acuerdo-Mercosur?redirect=http%3A%2F%2Fwww.migraciones.gov.py%2Fweb%2Fguest%2F institucional%3Fp_id%3D101_INSTANCE_9CMT3I5v8YgU%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D_118_INSTANCE_k3gw6mWoyB73__column-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D3

II.1. Bolivia

El Estado Plurinacional de Bolivia reformó su Constitución Nacional en 2008 (en vigencia desde febrero de 2009) constituyéndose un marco apropiado para el respeto de los derechos humanos de todos los pueblos que lo habitan. En su articulado se destacan algunas disposiciones de interés para las personas migrantes. En este sentido, el artículo 14 no admite distinción entre seres humanos y prohíbe toda discriminación¹⁰¹.

El mismo artículo consagra la aplicación de las leyes bolivianas a todas las personas nacionales o extranjeras así como el reconocimiento a estas últimas de todos los derechos y deberes establecidos en la Constitución¹⁰².

En materia laboral, el artículo 46 párrafo I establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna y una fuente laboral estable en condiciones equitativas y satisfactorias (apartados I y II).

Otros artículos de interés lo constituyen el 15.5 (prohibición de delito de trata y tráfico de personas), 21.7 (derecho a la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluya la salida e ingreso del país), el 29, I y II (derecho de la población extranjera a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, incluyendo la reunificación familiar) y el 262,1 (por el que se establece una zona de seguridad fronteriza de 50 km., a partir de la línea de frontera, área donde ninguna persona extranjera podrá adquirir propiedad).

Bolivia ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de las Trabajadores Migrantes y de sus Familiares en 2000. La nueva constitución establece que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos tienen prevalencia en el orden interno¹⁰³.

En cuanto a la normativa migratoria se encuentra una nueva ley: la N° 370 de 2013¹⁰⁴. A decir verdad, esta es la primera ley migratoria del país ya que con anterioridad el

¹⁰¹ Artículo 14. I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna. II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona. III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos.

¹⁰² Artículo 14. V. Las leyes bolivianas se aplican a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano. VI. Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que ésta contenga.

¹⁰³ Artículo 13. IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

¹⁰⁴ Ley N° 370. Su texto se encuentra disponible en <http://www.migracion.gob.bo/web/upload/L370.pdf>

tema migratorio se rigió por normas de inferior jerarquía emanadas principalmente del Poder Ejecutivo (decretos supremos, reglamentos, acuerdos). La Ley de Migración Nº 370 tuvo como base el anteproyecto elaborado y presentado en 2010 por el diputado del MAS por Potosí, Adolfo Ocampo, que luego en 2012 comenzó su proceso de discusión en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia como proyecto de ley n°208/2012-2013.

Las normas que rigieron hasta la sanción de esta nueva ley se centraban en un criterio de “control y restricción”, con una mirada puesta en la inmigración antes que la emigración. Ello resulta una constante en la historia migratoria boliviana a pesar de que la emigración es un fenómeno de importancia en ese país. Al respecto, Hinojosa (2013) afirma que esta negación tiene que ver con una invisibilización de la emigración nacional que la ubica en un segundo plano frente a la permanente tendencia por normar la presencia de extranjeros.

Con anterioridad a esta ley primó en el contenido de los decretos supremos, leyes y resoluciones nacionales el carácter de la seguridad nacional y el del poblamiento del país, especialmente la ocupación en las tierras bajas, toda vez que sistemáticamente se lo ha caracterizado como un “país despoblado”¹⁰⁵.

En base a estos datos, es posible definir tres continuidades en las políticas migratorias que se mantienen a lo largo del siglo pasado: en primer lugar, la preocupación por los flujos migratorios de bolivianos al exterior; en segundo lugar, el fomento de la migración europea para suplir las necesidades demográficas del país y en tercer lugar, la continuidad de un discurso oficial basado en una visión restrictiva y selectiva de las corrientes que debían arribar al país (Domenech y Magliano, 2009).

Del lado de la inmigración, la población peruana es la más numerosa, con algo más de 38.000 personas viviendo en Bolivia¹⁰⁶. Esta comunidad es la que mayor discriminación y estigmatización sufre -de parte de las autoridades estatales encargados de los trámites migratorios, de la policía y medios de comunicación- lo que llevó al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Naciones Unidas a realizarle un cuestionamiento por tal motivo (Marzadro, 2010).

Pues bien, la nueva ley -al menos desde el plano discursivo- intenta ajustarse a los instrumentos de derechos humanos ratificados por el Estado boliviano. En su artículo 1 establece que tiene por objeto “regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad a la Constitución Política del Estado, los

¹⁰⁵ Como dato anecdótico de este período e ilustrativo de la tendencia racista que lo caracterizó se encuentra la contratación en la década del '70, por encargo del Gobierno de Hugo Banzer Suárez, de una consultora para la realización de una investigación para justificar la internación de rodesianos africanos blancos. Ello contribuiría al “blanqueamiento de la raza indígena” (OIM, 2011).

¹⁰⁶ Bolivia ha recibido en los últimos 16 años el 2,3% del total de peruanos emigrados (OIM, 2011). También hay predominio de brasileños y argentinos.

Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y normas vigentes”.

Puntualmente, en materia de derechos el capítulo I detalla los pertenecientes a las personas migrantes extranjeras. El artículo 12. I establece la igualdad entre migrantes y nacionales en estos términos: “Las personas migrantes extranjeras gozarán en igualdad de condiciones que las nacionales, de los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado, las leyes y los Instrumentos Internacionales de los cuales el Estado Boliviano sea parte”.

A continuación, en quince apartados enumera una larga serie de derechos garantizados por el Estado entre los que se encuentran el derecho a la migración sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y reciprocidad, a la salud, a la vivienda, al trabajo y a la seguridad social, a la educación básica y superior, a la libertad de residencia y circulación en todo el territorio, a la reunificación familiar, al sufragio en elecciones municipales, a solicitar refugio, entre otros.

En el aspecto institucional el artículo 5.I señala que el Ministerio de Gobierno será la autoridad responsable de la formulación y ejecución de las políticas públicas y la planificación en materia de migración. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene asignado la coordinación de la política nacional de protección, atención, vinculación y retorno de las bolivianas y los bolivianos en el exterior (artículo 5.II).

Por su parte, la Dirección General de Migración se presenta como un órgano de derecho público desconcentrado del Ministerio de Gobierno, con una estructura propia y jurisdicción nacional bajo tuición del Ministerio de Gobierno (artículo 7).

Por último, también se prevén dos órganos: un Consejo Nacional de Migración como instancia de instancia de coordinación, comunicación e información de las políticas y actuaciones migratorias y está constituido por las Ministras o los Ministros de Gobierno, de Relaciones Exteriores, y de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Tiene a su cargo establecer las bases y los criterios de la Política Pública en materia de integración social y laboral de los migrantes (artículo 6). El restante órgano es la Unidad Policial de Control Migratorio conformada por personal capacitado y especializado de la Policía Boliviana (artículo 9).

II.2. Uruguay

En el ámbito normativo, se ubican, ante todo, las normas constitucionales¹⁰⁷. En este sentido, el artículo 37 señala que “es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. *La inmigración deberá ser reglamentada por la Ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad*”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ La Constitución vigente es de 1967. La última modificación es de 2004.

¹⁰⁸ El resaltado me pertenece.

Otros artículos resultan más garantistas, como ocurre con el artículo 7 por el que se consagra a los habitantes de la República el derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, trabajo y propiedad; o los artículos 45 y 53 que hablan de “habitantes”, término amplio que incluye a los residentes, además de nacionales¹⁰⁹.

Por su parte la ley vigente en materia migratoria es la N° 18.250 sancionada en 2008. Ya en su artículo primero destaca 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 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*”¹¹⁰.

El espíritu de esta nueva ley busca estar a la altura de las exigencias del derecho internacional -y por qué no regional- garantizando los derechos a todas las personas que habiten la República, con independencia de su nacionalidad. Su antecesora databa de 1936, y en su texto primaba -al igual que lo que ocurría con varias leyes de la región- un enfoque de inmigración selectiva, basada en la seguridad nacional y con tintes marcadamente discriminatorios.

Surge con claridad la contradicción entre el texto de la Carta Magna (artículo 37) -con resabios de un criterio selectivo propio de una época donde las deficiencias físicas eran consideradas un obstáculo para el ingreso de los inmigrantes- y la letra de la ley vigente donde el estándar aplicado es mucho más amplio. En línea con esta tendencia más amigable con los derechos humanos se sitúan los derechos reconocidos en el capítulo III de la ley donde se consagra el acceso a distintos servicios con independencia de la condición migratoria, entre los que se destacan salud y educación.

El informe de la CDHCI (2013) señala que la implementación de la ley ha sido muy lenta, en parte debido a que la inmigración no es una prioridad para las autoridades nacionales. De allí que los artículos que mayor desarrollo han tenido son los referidos a los emigrantes o retornados.

Uruguay modificó su ley migratoria con la sanción de ley N°19.254 introduciendo cambios que benefician a los ciudadanos del Mercosur. La modificación de los artículos 27 y 33 permite ahora otorgar la concesión de la residencia definitiva, sin la tramitación previa de una residencia temporaria, a los ciudadanos del Mercosur ampliado fuera ésta tramitada en su territorio o ante una sede consular¹¹¹.

¹⁰⁹ Artículo 45: Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

¹¹⁰ El resaltado me pertenece.

¹¹¹ En el capítulo siguiente se transcriben las modificaciones. A fin de evitar repeticiones innecesarias, se remite allí al lector.

En el aspecto institucional, también se replican situaciones similares a las constatadas en otros países de la región. El Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migración (DNM, dependiente del primero) y el Ministerio de Relaciones Exteriores aparecen como los órganos con atribuciones sobre la materia¹¹².

Como novedad se incorporan dos organismos: la Junta Nacional de Migración (JNM)¹¹³ y un Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM)¹¹⁴. Compete al CCAM asesorar a la JNM en los temas relativos a la inmigración y emigración, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

Por otra parte, se comprueba que no existen instancias gubernamentales para asistir sistemáticamente a aquellos grupos de trabajadores que ingresan al país irregularmente -como ocurre con los grupos de bolivianos y ecuatorianos antes mencionados- a excepción de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que atiende las denuncias de trabajadores de cualquier nacionalidad y con independencia de su situación administrativa, defendiendo sus intereses como lo hace con cualquier trabajador nacional. Sin perjuicio de ello, las personas en situación irregular son reacias a acudir a estas instancias, en parte por desconocimiento de los derechos laborales y en parte por su condición migratoria. Si bien el Estado uruguayo no criminaliza la migración irregular, en las expectativas y temores de los migrantes están muy presentes las experiencias de otros países y un cierto estereotipo estimulado por las redes de trata y tráfico. Como afirma Gainza (2008) la calidad migratoria tiene un gran peso en las posibilidades de empoderamiento.

II.3. Argentina

El artículo 25 de la Constitución Nacional de 1853 da cuenta de la política migratoria propuesta por la dirigencia política de la época, la cual decidió fomentar la inmigración de origen europeo. El texto, ubicado en el capítulo primero sobre Declaraciones, Derechos y Garantías, dice: “El Gobierno federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar la industria

¹¹² Ley 18.250, artículos 27 a 30.

¹¹³ Artículo 24: Créase la Junta Nacional de Migración como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Estará integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, designados por los jefes de cada uno de los Ministerios (...) La Junta Nacional de Migración podrá convocar para consulta o asesoramiento a otras instituciones públicas o privadas, representantes de las organizaciones sociales y gremiales, representantes de organismos internacionales y expertos, cuando la temática así lo imponga.

En el artículo siguiente se detallan las atribuciones de la Junta.

¹¹⁴ Artículo 26: Créase el Consejo Consultivo Asesor de Migración integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria. La reglamentación establecerá la forma de funcionamiento y su integración, la que podrá modificarse en razón de los asuntos que se sometan a su asesoramiento. Compete al Consejo Consultivo Asesor de Migración asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

e introducir y enseñar las ciencias y las artes”. Este artículo ha permanecido sin modificaciones desde su redacción original lo que deriva en que, actualmente, resulte incompatible con los tratados de derechos humanos que Argentina ha ratificado y que gozan de jerarquía constitucional desde la reforma de 1994.

Un breve recorrido histórico nos ilustra que desde 1876 la política migratoria había estado regulada por normativa parcial, aprobada por decretos del Poder Ejecutivo o por disposiciones de facto de gobiernos militares. La ley anterior a la actualmente vigente¹¹⁵ conocida como Ley Videla, se caracterizó por la contradicción expresa de los principios básicos de la Constitución argentina y los derechos fundamentales allí reconocidos a todos los habitantes del país, sean nacionales o extranjeros (artículo 16).

Esta situación persistió durante la década del '90, en la que la política migratoria argentina fue particularmente regresiva. De un lado, no se introdujeron modificaciones a la ley por entonces imperante; más aún, los convenios internacionales firmados con países de la región (como Bolivia y Perú) que pretendían buscar alternativas para la regularización de esos inmigrantes, fueron ineficientes para alcanzar ese objetivo, llegándose, incluso, a la decisión de la expulsión de personas de esos países, siendo que los tratados se encontraban vigentes.

Este panorama adverso fue totalmente reemplazado gracias a la sanción en 2003 de la nueva ley migratoria Nº 25.871, primera legislación general en la materia elaborada y sancionada por un gobierno democrático. Años más tarde, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la Ley de Migraciones.

Desde una concepción totalmente diversa, la legislación actual supone la introducción de importantes cambios y consagra expresamente el derecho humano a migrar, al establecer que 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”.

El proyecto de ley contemplaba algunas cuestiones que no prosperaron en la redacción final. Por ejemplo, se suprimió la creación de un Consejo Nacional de Migraciones y de un Foro Argentino para la Integración Social de los Migrantes y algunas normas de interpretación tales como el principio *pro homine*¹¹⁶ y una cláusula general que establecía que la ley se aplicaría a toda persona migrante sin distinción alguna, enumerando seguidamente una serie de supuestos prohibitivos y a título meramente enunciativo tales sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, etc.

Entre sus objetivos, la ley plantea “dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes” y “promover y difundir las obligaciones, derechos y

¹¹⁵ Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, Nº 22.439. Fue conocida como Ley Videla en referencia a Jorge Rafael Videla, presidente de la Junta Militar.

¹¹⁶ El texto decía: “En caso de duda sobre la interpretación, aplicación de normas o alcance de esta ley, se entenderá que prevalece el principio del trato más favorable para el inmigrante” (art. 25). Tal como advierte Lila García (2010), si bien en algunos tratados internacionales, hubiera sido de buena técnica legislativa su inclusión al texto de la ley.

garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias” (art. 3). Con esta fórmula, la ley reconoce el proceso de integración regional como parte sustancial a tener en cuenta a la hora de formular su nueva política migratoria. Incluso se prevé que regirá para el extranjero incluido en acuerdos o convenios de migraciones la norma más favorable (art. 28).

Entre los derechos reconocidos se encuentran el derecho a la migración, con los caracteres de esencial e inalienable y garantizado sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

Por su parte, los artículos 5 y 6 receptan el principio de igualdad en dos ámbitos: igualdad de trato “a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones” y la igualdad de acceso, por parte del migrante y su familia, a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Algunos derechos son reconocidos con independencia de la condición migratoria: educación (sea en establecimientos públicos o privados, art. 7), salud, asistencia social o atención sanitaria (art. 8), a la información (sobre sus derechos o cualesquiera formalidades acerca de su trámite migratorio, por ejemplo, art. 9), a la reunificación familiar (art. 10), ciertos derechos políticos (art. 11), a la integración en sus comunidades de residencia (art. 14), a la eliminación de la contratación laboral de inmigrantes en situación irregular (art. 16), a medidas de regularización (art. 17). Para aquellos residentes permanentes, el derecho a introducir sus efectos personales libres de impuestos (art. 15).

Lo cierto es que a pesar de contar con una ley que rompe con el esquema hasta entonces vigente, la realidad migratoria demuestra ser aun altamente violatoria de derechos para las personas migrantes. El acceso a los derechos sociales y políticos permanece todavía como una deuda, en parte por la dificultad de revertir una larga historia de políticas restrictivas para las migraciones regionales (CDHCI, 2013).

En lo atinente a los trámites de residencia se contempla la posibilidad de presentar la solicitud en el país de origen del solicitante ante el consulado argentino o en Argentina ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Debido a la caracterización de Argentina como un país de “fronteras blandas” con los países vecinos, se presentan casos en que muchos migrantes ingresan al país sin tramitar en un paso fronterizo habilitado la formal “tarjeta de ingreso”, requisito fundamental para el inicio de un trámite de residencia legal, incluso bajo las normas del Acuerdo de Residencia.

Un apartado importante es el que regula la migración intra-Mercosur, acorde con lo que dictan los Acuerdos de Residencia vigentes en el bloque. Por el artículo 23, inciso I, la ley argentina, establece 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 a todos los Estados Parte y Asociados, por lo que se extiende a Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela.

En lo concerniente al ámbito institucional, la Dirección Nacional de Migraciones es el órgano encargado de la aplicación de la Ley de Migraciones y se ubica estructuralmente como es un organismo descentralizado actuante en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Capítulo II

Recepción del Acuerdo de Residencia

Dada la importancia que el Acuerdo de Residencia tiene en la política migratoria instaurada en el Mercosur, en este capítulo se hará una somera referencia a la forma en que ha sido receptada en los países que originariamente firmaron el mismo.

Siguiendo con el estudio de los aspectos normativos, la recepción de este documento a nivel nacional debe considerarse un impacto doméstico de gran importancia, al igual que lo son las reformas a las leyes migratorias locales analizadas en el primer capítulo. Por consiguiente, la inclusión de este apartado queda ampliamente justificada.

I. Argentina

Mediante las leyes nacionales N° 25.903 y N° 25.902, la República Argentina incorpora el Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur y su acuerdo espejo en el que se adicionan Bolivia y Chile, respectivamente.

A diferencia de sus pares, Argentina introdujo la categoría de “nacional del Mercosur” en la reforma migratoria que llevó a cabo a comienzos de 2004. De esta manera, meses antes de la aprobación parlamentaria de los dos acuerdos ya fue posible en ese país acceder a la residencia apelando al criterio de nacionalidad como condición suficiente. En la práctica, esta incorporación a la legislación nacional significó la aplicación de los términos del Acuerdo de manera unilateral con anterioridad a su entrada en vigencia a nivel regional, independientemente de la aplicación en otros Estados signatarios.

Este accionar permitió que Argentina esté aplicando el criterio de nacionalidad con Venezuela desde sus inicios, aun cuando ésta no haya suscripto el acuerdo regional hasta el presente. De igual modo ocurre con las Repúblicas de Surinam y de Guyana, recientemente asociadas al Mercosur, desde el momento de su incorporación al bloque regional.

II. Brasil

En el caso de Brasil, el Congreso Nacional aprobó por medio de los Decretos Legislativos N° 210/2004 y 925/2005 los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR. Ya en 2009 se dictan dos decretos presidenciales por los que se promulgan ambos acuerdos: el Decreto N° 6964/2009, 29 de septiembre de 2009 –para el acuerdo celebrado entre los Estados Parte- y el Decreto N° 6975/2009 del 7 de octubre de 2009 –para el restante.

Lo característico de este país es la modalidad que utiliza para la aplicación de los acuerdos: Brasil aplica el criterio de nacionalidad con los nacionales de los Estados signatarios en base al principio de reciprocidad, por lo que en caso de que nuevos países adhieran al acuerdo deberán informar su efectiva aplicación hacia los ciudadanos brasileños y en virtud de ello Brasil comenzará su aplicación para con los nacionales de ese país.

Según surge de los datos de la página web oficial del Ministerio de Justicia -sección extranjeros-, Brasil actualmente aplica el acuerdo con los nacionales de Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile y Perú, encontrándose en tratamiento de internalización la adhesión de Ecuador¹¹⁷.

III. Uruguay

Por medio de la ley 17.927¹¹⁸ Uruguay incorporó a su legislación interna los Acuerdos de Residencia del Mercosur, siendo uno de los primeros países de la región en internalizarlos.

De modo similar a lo que ocurre con Argentina, la ley migratoria nacional 18.250¹¹⁹ de 2008, contempla entre los criterios para acceder a la residencia temporal a los ciudadanos de los Estados Miembros y Asociados al MERCOSUR¹²⁰. Recientemente, el país oriental sancionó la ley N°19.254¹²¹ introduciendo cambios de relevancia en relación a los ciudadanos del Mercosur.

Tras la modificación de los artículos 27 y 33 de la ley 18.250 ahora se permite otorgar la concesión de la residencia definitiva, sin la tramitación previa de una residencia temporaria, a los ciudadanos del Mercosur ampliado, fuera ésta tramitada en su territorio o ante una sede consular. A continuación se transcriben los artículos originarios de la ley y las modificaciones introducidas:

Artículo 27: El Ministerio del Interior tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

¹¹⁷ Ver <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BA1BC41DE-C501-4FD4-8651-4891730652C3%7D&Team=¶ms=itemID=%7B7E11F037-1651-4349-930F-BAC2F3BEBA50%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>

¹¹⁸ Sancionada el 8 de diciembre de 2005 y publicada en el D.O. el 26 de diciembre de 2005.

¹¹⁹ Sancionada el 27 de diciembre de 2007 y publicada en el D. O. el 17 de enero de 2008.

¹²⁰ Ley 18.250, art. 34 *in fine*.

¹²¹ Sancionada el 19 de agosto de 2014 y publicada en el D. O. el 4 de setiembre de 2014.

- A) 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.

Artículo 27 inciso B) (según ley 19.254):

- B) 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.

Artículo 33: Tendrán la categoría de residentes permanentes los cónyuges, concubinos, padres y nietos de uruguayos, bastando para ello acreditar dicho vínculo ante las autoridades de la Dirección Nacional de Migración.

Artículo 33 (según ley 19.254):

Tendrán la categoría de residentes permanentes:

- a) Los cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos bastando que acrediten dicho vínculo.
- b) Los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados que acrediten dicha nacionalidad.

La solicitud de trámite de residencia podrá ser presentada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o las Oficinas Consulares de la República.

El Ministerio de Relaciones Exteriores dará traslado al Ministerio del Interior a los efectos de que se expida respecto de los antecedentes penales del petitionario, en un plazo máximo de quince días hábiles.

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá expedirse sobre el otorgamiento de la residencia solicitada en un plazo no mayor a treinta días hábiles.

A los efectos de la reglamentación, los requisitos correspondientes no podrán resultar más exigentes que los previstos para tramitar la residencia temporal.

IV. Paraguay

En último lugar, la República del Paraguay ratifica tanto el acuerdo con los Estados Parte como su similar con los Estados Asociados, por medio de las leyes N° 3.565 y 3.578 respectivamente.

La CSM (2014) observa en su informe:

que la implementación efectiva del Acuerdo inicialmente se ha visto obstaculizada parcialmente por la falta de información hacia los beneficiarios y

las reticencias que ha habido por los efectores en el organismo migratorio que deben adecuar los procesos administrativos, a lo cual se suma los tiempos de resolución y limitados lugares para su tramitación que desalientan a los usuarios a solicitar la residencia. (pp. 21)

Sumado a ello, los migrantes encuentran dificultades a la hora de ejercer plenamente sus derechos con motivo de la limitación que presenta el otorgamiento de la residencia temporaria en ese país¹²². La falta de documentación identificadora obstaculiza cuestiones tales como la apertura de una cuenta bancaria o transacciones inmobiliarias (*ibídem*).

V. Chile

En el caso del país andino, por medio del Oficio Circular 26.465 del 4 de diciembre de 2009¹²³ el Subsecretario del Interior del Ministerio del Interior de Chile -órgano a su cargo de la aplicación de la política migratoria-, instruye al Departamento de Extranjería y Migración, Gobernaciones provinciales y Consulados chilenos en el exterior la aplicación de los Acuerdos sobre Residencia respecto de los nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia, especificando los requisitos y los plazos de permanencia que deberán conceder (inciso 1 de las medidas a adoptarse).

Tal como surge del oficio mencionado y de la información suministrada por la página web oficial del Departamento de Extranjería y Migración,¹²⁴ en la actualidad los beneficios del acuerdo no han sido extendidos aún a los nacionales de Colombia, Perú y Ecuador a pesar de las adhesiones de estos países.

VI. Bolivia

Este país ha demostrado inicialmente numerosas dificultades en la efectiva aplicación del acuerdo. A modo de ejemplo pueden mencionarse el cobro de sumas de dinero en carácter de multas diarias o sanciones pecuniarias por permanencias fuera de término¹²⁵, solicitudes de certificados de estudios médicos que, aunque contemplados

¹²² La resolución temporaria que se prevé en el Acuerdo no otorga el derecho al documento de identidad del Paraguay. Esto derivó en que, en algunos casos, los migrantes recurran a la normativa migratoria ordinaria, aun cuando ella requiera mayores requisitos, para tramitar una residencia permanente y con ello el acceso al documento de identidad.

¹²³ El texto completo del Oficio puede consultarse en <http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Oficio%20Circular%2026465%20Acuerdo%20MERCOSUR%20diciembre%202009.pdf>

¹²⁴ Ver <http://www.extranjeria.gob.cl/permisos-de-residencia-3/> (apartado Visa de Residencia Temporaria "Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes MERCOSUR, Bolivia y Chile", para Nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).

¹²⁵ A pesar de la eximición expresa contemplada en el acuerdo para dichos casos.

en el acuerdo, podrían ser considerados como excesivos, contrato de alquiler o título de propiedad, nota del consulado del país del cual fuera nacional el solicitante requiriendo el encuadre en el acuerdo, entre otros requisitos. Esta situación generaba mayores demoras en las tramitaciones y erogaciones de dinero para el solicitante debido a los costos de las mismas (CSM, 2014).

No obstante estos contratiempos es de destacar que con el tiempo, y gracias a las gestiones que llevaron adelante los organismos de relaciones exteriores y migratorios del resto de los países firmantes en defensa de sus connacionales, los requisitos se fueron eliminando. Tal es así que debido al dictado de la Resolución Ministerial N° 026/2011 a partir del 11 de abril de 2011 los potenciales beneficiarios podrían acogerse al acuerdo (OIM, 2011)¹²⁶.

En la actualidad Bolivia aplica los términos del acuerdo a todos los nacionales de los países signatarios y adherentes, habiendo logrado compatibilizar los requisitos documentales exigidos por la Dirección General de Migraciones con los que prevé aquél (CSM, 2014).

Merece destacarse la contribución a la difusión del Acuerdo de Residencia que realiza la Dirección General de Migración. En efecto, en el sitio oficial se encuentra disponible un folleto explicativo sobre el contenido del acuerdo, los requisitos para la acceder a la residencia y otros aspectos de interés¹²⁷.

También se publicitan algunos instructivos acerca de la tramitación de la residencia temporal de dos años Mercosur dirigido a los operadores migratorios. Por ejemplo, en uno de fecha de 6/10/13 (DTEP: N° 60/2013)¹²⁸ se establece que para cumplir el requisito de acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar se deberá presentar: contrato de trabajo original o certificado de trabajo original (en caso de dependencia laboral) o declaración jurada que establezca la actividad a la que se dedica y su solvencia económica que le permita vivir lícitamente en Bolivia (en el caso de actividad independiente) (artículo 3).

¹²⁶ La resolución establece una regularización migratoria para los nacionales de las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile que se encuentren en territorio boliviano en fecha 11 de abril de 2011 obteniendo primero la permanencia temporal de 2 años y posteriormente la permanencia definitiva.

¹²⁷ Puede consultarse la guía informativa en <http://www.migracion.gob.bo/web/upload/boletin22.pdf>

¹²⁸ El texto completo puede consultarse en <http://www.migracion.gob.bo/web/upload/60-2013.pdf>

Capítulo III

Otros impactos domésticos

Los impactos domésticos que se constatan con motivo del nuevo paradigma migratorio vigente en el bloque en los últimos doce años son heterogéneos. Lo que sí puede afirmarse es que mayoritariamente los efectos localizados exceden el aspecto meramente normativo: en algunas ocasiones se nuclean en forma de programas específicos o proyectos de futuras reformas en tanto que en otros casos se relacionan con una mayor interacción de los grupos migrantes generada a raíz de la nueva concepción migratoria imperante.

La necesaria reforma de las leyes migratorias nacionales para su adecuación a las normas Mercosur no ha ocurrido en todos los casos. Chile, Brasil y Paraguay son pruebas en este sentido. Por su parte, Bolivia si bien sancionó una ley a tales efectos, esta no se condice plenamente con los criterios migratorios previstos en el Acuerdo de Residencia. En los casos de Argentina y Uruguay esta armonización es mucho más evidente.

No obstante, en los países en que esta armonización no se aprecia ello no debe entenderse como la negación de algún tipo de impacto sobre la política nacional. Este impacto puede venir dado por intentos de reforma de la legislación vigente, mayor participación de agrupaciones de migrantes u organizaciones similares, medidas específicas para casos puntuales, entre otros. En definitiva, la respuesta nacional frente a un nuevo paradigma en materia de migraciones puede adquirir distintas formas.

En el caso de **Brasil**, existe un proyecto para reformar el Estatuto del Extranjero (Proyecto de ley N° 5655), propuesto por el Ministerio de Justicia en 2009 y que permaneció por más de tres años en la Comisión de Turismo y Deporte de la Cámara de Diputados. Conforme a la Constitución Federal, cualquier parlamentario puede presentar proyectos para cambiar la actual legislación; sin embargo, no se percibe un gran interés en generar ese cambio (CDHCI, 2013).

El Proyecto de Ley N° 5655/09 ha sido objeto de varias críticas. Se observa que sólo actualiza el texto vigente pero que no implica una verdadera reforma. Si bien se afirma en el respeto a los derechos humanos, sigue predominando en su contenido la complejidad de los procedimientos administrativos y la primacía del interés nacional.

Varios de sus artículos fueron materia de preocupación por parte de entidades al comprobar que el texto ignoró antiguas demandas de la sociedad como la ampliación de los derechos políticos¹²⁹.

Otro de los proyectos presentados fue el de autoría del senador Aloysio Nunes, el que ya recibió la aprobación de dos comisiones en el Senado (Comisión de Asuntos Sociales y Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía). Actualmente aguarda su votación en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CRE), registrándose como último movimiento un pedido de requerimiento efectuado el 31/03/15¹³⁰.

El último de los proyectos presentados corresponde al Ministerio de Justicia¹³¹, fue elaborado por una comisión de 11 especialistas que recibieron contribuciones de la sociedad civil y se opone al actual Estatuto del Migrante. Además de desburocratizar el proceso de entrada y permanencia regular, la propuesta abandona la idea de que los flujos migratorios deban ser controlados bajo la rúbrica de la seguridad nacional. Otro avance es la creación de una Autoridad Nacional Migratoria, que asumiría las responsabilidades hoy compartidas entre los Ministerios de Trabajo, de Relaciones Exteriores y de Justicia, además de la Policía Federal¹³².

Como dato saliente se menciona el aporte que el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina) en forma conjunta con Conectas Derechos Humanos realizó para la elaboración del anteproyecto de reforma¹³³. En el texto elaborado se efectuaron recomendaciones sobre diversos puntos del articulado del proyecto, entre las que se destacan el acceso a la justicia, los procedimientos de repatriación, deportación y expulsión, mecanismos de acogida humanitaria, autoridad migratoria y fronteras. Es interesante a los efectos de este trabajo, la sugerencia que se realizó respecto de los nacionales del Mercosur. El informe de recomendación aconseja la inclusión, en el capítulo de la adquisición de la residencia, de un inciso en el artículo 25 sobre la nacionalidad de algunos de los Estados Parte del Mercosur como modo de acceso a la residencia. Recogiendo esa sugerencia, el proyecto incluye en su artículo 24 el siguiente texto:

“Art. 24. A residência será concedida ao imigrante permanente, mediante requerimento, satisfeita uma das seguintes condições: VI – ter nacionalidade de um dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, ou de seus Estados Associados, nos termos dos acordos de residência vigentes no Brasil”.

¹²⁹ El artículo 8 del PL 5655/2009 reza: El extranjero admitido en el territorio nacional no puede ejercer actividad político partidaria, por lo que le queda prohibido organizar, crear o mantener asociaciones o cualquier entidad de carácter político, salvo el ciudadano portugués con el goce de los derechos políticos en Brasil, conforme lo previsto en el Tratado de Amistad, Cooperación y Consulta.

¹³⁰ El estado de tramitación puede consultarse en http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700

¹³¹ El proyecto fue presentado el 29 de agosto de 2014. Su texto completo puede ser consultado en https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/08/anteprojeto_v-final-1.pdf

¹³² Para más información véase el artículo publicado en la revista Conexión Migrante, Mar/Abr 2015, Año 6, Número 22, página 2 donde se incluyen comentarios de personalidades vinculadas con la temática migratoria <http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2015/03/CONEXION-MIGRANTE-22-PDF-FINAL1.pdf>

¹³³ El mismo puede ser consultado en <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/CELS%20-%20CONECTAS%20Contribui%C3%A7%C3%B5es%20-%20Anteprojeto%20de%20lei%20de%20migr%C3%A7%C3%B5es.pdf>

La inclusión de este inciso resulta un aporte de gran importancia dado que adecúa la normativa nacional a los compromisos contraídos a nivel regional.

Desde el título de la propuesta -Anteproyecto de Ley de Migraciones y Promoción de los derechos de los Migrantes en Brasil- se comprueba la clara intención de marcar una diferencia con el actual régimen. La Comisión de Especialistas creada para su redacción contó con la participación de representantes de órganos del gobierno, de organizaciones internacionales, parlamentarios, y académicos invitados. La Comisión realizó las audiencias públicas con amplia participación de entidades sociales y de la ciudadanía. Asimismo, durante su actividad los miembros de la Comisión participaron individualmente de numerosas actividades relativas a los derechos de los migrantes y la legislación migratoria en diversas ciudades de Brasil. Como parte de esta actividad se recibieron varias contribuciones escritas de entidades públicas y sociales¹³⁴ así como de inmigrantes y especialistas en la materia.

También la Comisión tomó conocimiento de las recomendaciones de la I Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR) llevada a cabo en 2014 en la ciudad de San Pablo. Con anterioridad se había celebrado en Río de Janeiro un seminario que se dio en llamar “Los Derechos de los Migrantes en Brasil: un nuevo estatuto de extranjeros como una Ley de Migraciones”, organizado por la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil. Su organización tuvo como objetivos la discusión e intercambio de experiencias entre organizaciones sociales y gestores de políticas públicas migratorias, la promoción de debates para la recolección de contribuciones para el proyecto de Ley Nº 5.655/2009, el intercambio de experiencias y modelos internacionales de políticas migratorias y la generación de un ambiente para la presentación de estudios e investigaciones sobre el tema migratorio por las universidades brasileñas. Contó con la participación funcionarios y representantes de instituciones y organismos regionales, entre las que figuró el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur.

Por otra parte, el anteproyecto tiene en cuenta demandas históricas de entidades sociales que actúan en defensa de los derechos de los migrantes. Así se prevé la creación de un órgano estatal especializado para su atención, en especial en los procesos de gestión de regularización.

En los fundamentos que acompañan al Anteproyecto también se hace hincapié en la precariedad migratoria como factor de agravamiento de la efectividad de los derechos de los migrantes y se destaca el éxito de las sucesivas leyes de amnistía y de los acuerdos a tal efecto firmados en el ámbito del Mercosur.

¹³⁴ Associação Brasileira de Antropologia - ABA, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR Brasil, Casa das Áfricas, CARITAS Brasil, CARITAS de São Paulo, Centro de Atendimento ao Migrante de Caxias do Sul (RS), Centro de Estudos Legales y Sociales - CELS, CONECTAS Direitos Humanos, Conferência Livre de Santa Maria (RS) - preparatória da COMIGRAR, Defensoria Pública da União, Fórum Social Pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, Coordenação de Políticas para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, Grupo de Estudos Migratórios e Assessoria ao Trabalhador Estrangeiro - GEMTE, Instituto de Migrações e Direitos Humanos - IMDH, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Ministério Público do Trabalho, Presença América Latina e Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais - RESAMA.

El caso de **Chile** difiere del de Brasil por cuanto el proyecto de reforma presentado durante la presidencia de Piñeda no implica un cambio en la concepción migratoria que se viene dando en el país. Este intento de reforma no varía la lógica de seguridad nacional y no se sustenta en una lógica de derechos humanos. En efecto, el texto concede amplias facultades al DEM y a la PDI en materia de ingreso al territorio (replicando la lógica del DL 1.094) y otorgamiento de permisos de residencia; y continúa con el apartamiento de la letra de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

Otro de los intentos de reforma viene dado por un documento presentado en el 2003 sobre política migratoria, elaborado por una comisión interdepartamental del gobierno y publicitado por el Ministerio del Interior. Posteriormente, y sobre la base de este documento, la presidenta Bachelet, durante su primer mandato, elaboró un instructivo presidencial N° 9¹³⁵ que da instrucciones a los 22 ministerios sobre la política nacional migratoria. Esto permitió un enfoque integral e intersectorial además de poner el foco en algunos principios de derecho que habrían de regir la política migratoria, como ser la igualdad de derechos del migrante con la población receptora, integración y protección social de los inmigrantes, respeto de derechos laborales, no discriminación, reunión familiar entre otros¹³⁶.

Los ejes programáticos sobre los cuales se orientaría la acción gubernamental serían: a) Chile es un país de acogida donde deben respetarse los convenios y tratados internacionales; b) integración de las personas migrantes para generar aceptación positiva por parte del resto de la comunidad nacional respetando sus diferencias culturales, económicas, políticas, entre otras; c) tratamiento internacional de la migración para involucrar tanto a los países de destino, de tránsito y de origen al hacer frente a los desafíos de la migración; y d) capacidad de regulación y administración: es deber del Estado asumir la obligación de orientar el acceso a la residencia de las personas migrantes, según estipula el derecho internacional de los derechos humanos.

Paralelamente, se comprometió la sanción de una nueva ley, sin embargo este proyecto no se ha concretado aún con la sola excepción de la Ley de Refugio de 2010.

Dentro de este documento resalta la creación de Consejo de Política Migratoria, ente gubernamental de carácter asesor y multidisciplinario cuyo objeto principal sería actualizar información y analizar el fenómeno migratorio, y a partir de ello elaborar propuestas de políticas públicas transversales para su administración, coordinando las acciones entre todos los agentes del ámbito estatal y de la sociedad civil involucrados en la materia.

¹³⁵ Con fecha 2 de setiembre de 2008.

¹³⁶ Los principios orientadores son: residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y de conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia, integración y protección social de los inmigrantes, específicamente en la educación, salud y trabajo; principio de no discriminación; regularidad de los flujos migratorios; reunificación familiar; participación ciudadana en la gestión migratoria (Stefoni, 2010).

Se señala que los ejes programáticos no surtieron efecto alguno en los órganos de la administración del Estado. Tampoco corrió mejor suerte el Consejo de Política Migratoria creado por ese mismo instructivo presidencial, el cual nunca sesionó, lo que se entendió como

una oportunidad perdida de haber avanzado en materia de derechos humanos de los migrantes en Chile y su inclusión al escenario nacional, y de haber articulado planes y políticas públicas y de coordinación entre los distintos actores que se vinculan con las personas en las distintas etapas de su proceso migratorio. (UDP-CHU, 2014, p. 346)

La actuación de este órgano no es clara aún. Algunos informes hablan de una nula actividad aunque académicos entrevistados para esta investigación manifestaron que funcionarios chilenos han manifestado la puesta en funcionamiento del órgano.

Tal como afirman Martínez Pizarro, Soffia, Delio Cubides Franco y Bortolloto (2013), el gobierno de Bachelet demostró una novedosa voluntad de asumir la migración como un derecho lo que se evidenció en las iniciativas que tuvieron lugar durante su primer gobierno. No obstante, a diferencia de la apertura evidenciada por Brasil, el proyecto de ley de migraciones presentado durante su mandato no se hizo público ni fue plenamente compartido con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática.

Existió cierta interacción entre la comisión redactora de la nueva ley migratoria y el DEM durante 2010 y 2011, a fin recabar las propuestas de política de estos actores¹³⁷. A pesar de esta aparente interacción lo cierto es que la definición última de los contenidos de la normativa migratoria ha quedado restringida a las autoridades del gobierno. Incluso las propias instituciones sociales que inicialmente fueron invitadas a participar y presentar sus propuestas sufren el hermetismo que rodea los anteproyectos discutidos en el último período.

Otros de los aspectos que se visualizan en el país andino es la actuación tendiente a resolver problemas urgentes de la población migrante a los que se atiende de forma sectorizada y subsidiaria. Ello deriva en la elaboración de programas de inclusión que solo persiguen soluciones contingentes y no holísticas. Entre estos programas se incluyen convenios de colaboración e instrucciones cuyo propósito es promocionar acciones de acogida que incentiven la integración del colectivo migrante. Conforme la información suministrada por el Departamento de Extranjería, los convenios intersectoriales vigentes son: Acción especial de protección de la maternidad (Oficio Circular 1179 de enero de 2003 del MI), y Acción especial de acceso a la educación

¹³⁷ Se celebraron reuniones con Ciudadano Global, Fundación Ideas, RedMI, CEPAL-CELADE.

(Oficio Circular 6.232 de mayo de 2003 del Ministerio del Interior, adoptado en colaboración con el Ministerio de Educación) y los Convenios que facilitan el acceso a:

- la educación parvularia,
- al sistema público de salud de niñas, niños y adolescentes,
- la red de protección de víctimas de violencia intrafamiliar a mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas (Resolución Exenta 80.388 de diciembre de 2009 del Ministerio del Interior que aprueba convenio con el Servicio Nacional de la Mujer), y
- a la red de protección de la infancia¹³⁸.

Si bien representan un avance en materia de derechos, estos acuerdos no han tenido en la práctica gran impacto en la política migratoria, existiendo aún mucha incertidumbre sobre su aplicación. De acuerdo con la información recogida por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, se registran casos en los que se han negado los permisos de residencia a quienes calificaban para acceder a ellos. Ello demuestra que en la realidad continúan rigiendo los criterios discrecionales del DL 1094 por encima de la letra de los acuerdos ministeriales (UDP-CDH, 2014).

Carolina Stefoni (2010) califica la conducta adoptada por el país vecino como la *política de la no política* al entender que, lejos de fundamentarse en la falta de una norma migratoria apropiada, “constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias migratorias en distintas áreas sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual” (p. 112).

Lo cierto es que estas soluciones parciales no proporcionan una adecuada solución de fondo para el principal escollo con el que se enfrentan los inmigrantes y que dificulta el acceso a beneficios sociales: la irregularidad, fomentada por la ley en curso, dando origen a un círculo vicioso (Stefoni, 2010).

Por otra parte, varias instituciones de la sociedad civil en Chile han buscado participar en la elaboración y ejecución de programas, intervenciones y políticas públicas sobre migración internacional, mediante diversas modalidades y en distintas áreas temáticas.

Se constata la actuación de las redes en el reconocimiento de la actual situación de vulnerabilidad que enfrentan muchas personas migrantes en el país andino -labor que fue el producto de investigaciones de centros de estudio e iniciativas de académicos- así como también el aporte de evidencias de algunas organizaciones de la Iglesia y otras no gubernamentales. No resulta ajeno a esta situación que uno de los principios del Instructivo Presidencial sea la participación ciudadana en la gestión migratoria.

Asimismo, se comprueba su actuación en la ejecución de los programas gubernamentales focalizados en la población migrante. Aquí la participación de la sociedad civil ha sido esencial, dado que prácticamente la totalidad del trabajo directo

¹³⁸ Más información sobre estas acciones de integración puede hallarse en <http://www.extranjeria.gob.cl/acciones-de-integracion/> y en el Informe sobre Derechos Humanos 2014 elaborado por la Universidad Diego Portales.

y de atención a los migrantes ha sido ejecutado por las distintas instituciones, logrando poner en práctica una política más o menos implícita.

Los impactos en **Paraguay** vienen dados por la implementación de determinados programas desplegados por el gobierno paraguayo. Entre ellos se destaca el implementado por la DGM en el marco de la aplicación de la Ley 3.565/08 del Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, por el cual se busca regularizar la residencia de los inmigrantes brasileños. Iniciado en 2009 y todavía en desarrollo, cuenta con el apoyo del Consulado del Brasil y se ajusta a un plan que se ejecuta por etapas, que se inició en la zona fronteriza de Alto Paraná y Canindeyú, se extendió luego a los departamentos de Itapúa y Caaguazú, y para el que se prevé su continuación paulatina en otros departamentos del interior del país, incluyendo la región Occidental.

Adicionalmente, el programa impulsó la aplicación de medidas administrativas ordinarias de regularización a inmigrantes de otras nacionalidades, destrabando procedimientos burocráticos de años anteriores en los que la tramitación iniciada se retrasaba por décadas¹³⁹.

Otro avance significativo es la elaboración y presentación de la primera propuesta de Política Nacional Migratoria del Paraguay –actualmente en proceso de aprobación-. El proyecto constituye uno de los proyectos más significativos de la actual administración a fin de establecer una política pública para las migraciones de hombres, mujeres y niños/as connacionales y extranjeros. Debe tenerse presente que Paraguay carece en la actualidad de una explícita política pública sobre migraciones que establezca sus objetivos, estrategias y acciones relativas a las inmigraciones y emigraciones. Sumado a ello, la ley que dispone las normas básicas de las mismas y que podría decirse suplanta a una verdadera política migratoria es considerada obsoleta tanto por referentes de la sociedad civil como por las mismas autoridades migratorias.

Recientemente, durante el desarrollo del Seminario Internacional *"Migraciones, Nacionalidad y Derechos Humanos. Tendencias y desafíos en América del Sur"*, llevado a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, en Santiago de Chile, el Director General de Migraciones de Paraguay manifestó que la Política Nacional Migratoria "servirá como hoja de ruta para la reforma de la ley migratoria vigente, cuya actualización es esencial para garantizar el respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad migratoria, con énfasis en el desarrollo nacional".

También se observa la vinculación de las migraciones con el bloque regional al cual pertenece en la puesta en marcha del Programa INTERFRON de "Modernización y Adecuación de Puestos de Control y Oficinas Regionales". Este programa persigue reducir la existencia de varios "puntos ciegos" -puestos de pase de inmigrantes no controlados por personal de la DGM- mediante la construcción de las infraestructuras edilicias necesarias a la instalación de oficinas migratorias. Para ello se ha solicitado, a

¹³⁹ Durante la ejecución del programa se comprobó que durante el período 2008-2010 se otorgaron 15.000 carnets de un total de 20.600 otorgados durante los años 2005-2010. Casi el 40 por ciento se entregaron a brasileños y 17 por ciento a argentinos.

través del Ministerio del Interior, la cooperación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

La implementación de la Tarjeta Vecinal Fronteriza es otro proyecto que merece ser destacado. Con el apoyo de la OIM, el Ministerio del Interior, la DGM, la Gobernación y la Municipalidad del departamento de Itapúa suscribieron en 2010, con sus pares de la Provincia de Misiones de la República Argentina, un acuerdo marco para implementar el uso de la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF), con el fin de facilitar el tránsito diario de personas que utilizan el Puente San Roque González de Santa Cruz situado sobre el río Paraná entre las ciudades de Encarnación y Posadas. Con este documento se evitan los trámites migratorios habituales.

La sociedad civil sólo comenzó a tener una participación activa recientemente. La implementación de la ley migratoria, como sustituto de una política explícita de migración, y de los programas ejecutados por los organismos competentes del gobierno, hasta muy poco tiempo atrás no contaban con la participación institucional de la sociedad civil por falta de canales propicios para ello.

La eclosión de organizaciones civiles tuvo lugar desde 1989 con la llegada de la democracia y a partir de ese momento comenzaron a ocupar espacios en diferentes ámbitos. No obstante, en materia de población y migración la toma de conciencia y su participación activa como grupo de interés es relativamente reciente (Oddone y Guidini, 2013).

La sanción de Ley de Amnistía Migratoria Nº 4.429 de 2011 es ejemplo de ello dado que para su elaboración se siguieron las decisiones del Primer Foro de Inmigrantes del Paraguay, realizado en diciembre de 2009.

Entre las asociaciones más recientes se encuentra FEDIPAR (Federación de Inmigrantes al Paraguay) formada en 2011, quien ha tenido una destacada participación en la elaboración de la Ley de Amnistía y en la futura modificación de la ley migratoria actualmente vigente. La iniciativa fue apoyada por la DGM y tanto la FEDIPAR como la ASOPAMI, Ágora y los Misioneros Scalabrinianos que trabajan con comunidades de migrantes en diferentes regiones del país, teniendo siempre a la Parroquia del Migrante como plataforma, realizaron una intensa labor de abogacía ante la Cámara de Diputados, con lo cual se produjo una primera experiencia de debate en mesas de trabajo y audiencias públicas sobre un tema específico de interés de los inmigrantes.

Durante 2009 se realizó en Asunción el *Tercer Foro Internacional sobre Migración y Derechos Ciudadanos*, organizado de manera conjunta por la ASOPAMI y la CLAP y, en forma simultánea, el *Primer Foro de Migrantes del Paraguay*. Como en oportunidades anteriores, el Foro abordó cuestiones relativas a la participación ciudadana de los extranjeros en los países de residencia y en sus países de origen, el derecho al voto, la regularización de la documentación migratoria, así como temas del ámbito de la salud, la educación y el trabajo, la discriminación, la xenofobia y la trata de personas.

La realización del Foro contó con el apoyo y la participación de la Parroquia de Migrante, los Misioneros Scalabrinianos, las Misioneras Scalabrinianas, la DGM y la OIM, junto con otras varias asociaciones de inmigrantes ya establecidas (como la argentina, boliviana, chilena, peruana, uruguaya y venezolana), o en proceso de creación, como la brasileña. Este encuentro sirvió de plataforma para la posterior creación de la FEDIPAR, al mismo tiempo que sus conclusiones se constituyeron en un marco de apoyo a la promulgación de la Ley de Amnistía Migratoria, tal como se adelantara.

Del lado del grupo de los Estados que reformaron sus leyes migratorias, la adecuación al paradigma migratorio regional aparecería de más fácil comprobación. Tal lo sucedido con Argentina, Uruguay y Bolivia, aunque con distintos matices.

En los casos de **Argentina** y **Uruguay** la introducción de la nacionalidad como criterio migratorio diferencial para la obtención de la residencia adecúa estos requisitos a los contemplados en el Acuerdo de Residencia. De todos modos, no debe pasarse por alto que la última modificación a la ley migratoria uruguaya introduce un aspecto no contemplado en el Acuerdo de Residencia: la adquisición de la residencia definitiva sin antes haber obtenido la temporaria.

La ley del país oriental incorpora dos organismos: la Junta Nacional de Migración (JNM) y un Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM). Lo interesante de ello es la composición de este último dado que se encuentra integrado por una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema migratorio y/o en la promoción y defensa de los derechos de las personas migrantes. De esta forma la sociedad civil aparecería representada en el quehacer migratorio. No obstante, el funcionamiento del órgano es inestable.

El Consejo Consultivo Asesor de Migraciones (CCAM) se constituyó en 2012 y está integrado por una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema migratorio y/o en la promoción y defensa de los derechos de las personas migrantes. Si bien esta instancia podría pensarse como un espacio para dar cabida a la participación social, lo cierto es que el Consejo no funciona con regularidad, por lo que su injerencia en la toma de decisiones de la JNM aún no se percibe (CDHCI, 2013).

Un informe Alternativo del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones y organizaciones de la sociedad civil al Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 2014 expresa que:

Las reuniones entre el CCAM y la Junta Nacional de Migración no han sido frecuentes, lo que no ha impedido una comunicación entre sus integrantes, así como el apoyo para actividades conjuntas, que podría mejorarse. El CCAM tampoco participó ni fue consultado para la confección del informe del estado

uruguayo, no obstante ello fue convocado a través de sus organizaciones integrantes a la presentación del informe realizado¹⁴⁰.

Este panorama llevó a efectuar como recomendación la protocolización de la relación entre el CCAM y la Junta Nacional de Migración, acordándose periodicidad de reuniones en el año, así como concreción de la participación en la confección de la agenda y documentos a tratar en esas reuniones.

Otro aspecto destacable es la actuación de ciertas organizaciones de la sociedad civil como Idas y Vueltas y ACCICEV (Asociación Cultural y Casa de los Inmigrantes César Vallejo) que vienen atendiendo la problemática de los trabajadores migrantes y sus familias, en muchos casos otorgando alojamiento y atención médica, sobre todo asesorándolos en la regularización de sus documentos y la inserción social y laboral. Dentro de esta actividad, también se coordinan acciones con el Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana, organización no gubernamental que actúa como agencia implementadora de ACNUR para los temas de refugio en Uruguay.

El trabajo en conjunto propició la formación en 2010 de la Red de Apoyo al Migrante, conformada por organizaciones comprometidas con los derechos de los uruguayos fuera del país y retornados, así como la situación de los extranjeros en el país. Las principales organizaciones que integran la Red son: Idas y Vueltas, Entre Soles y Lunas, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur; Fundación Polo Mercosur, Asociación de Padres con Hijos en el Exterior, Asociación de Paraguayos en Uruguay y Casa César Vallejo.

Sobre este punto advierte Margheritis (2015) que si bien el gobierno fomenta la consulta con la sociedad civil la relación con los actores sociales aún es limitada a un grupo cerrado entre los que se encuentran las asociaciones mencionadas anteriormente, con esporádica participación y conducidas por actividad estatal. En suma, la sociedad civil es todavía un actor incipiente en ese país.

La formación de esta Red implicó la consolidación de la presencia de una sociedad civil fuerte y organizada en torno a la defensa de los derechos de los migrantes. Ha organizado y llevado a cabo múltiples actividades (foros, encuentros, reuniones, etc.) que han contribuido a poner el tema migratorio en la agenda nacional (OIM, 2011). Uno de los que más repercusión ha tenido es el Encuentro Sobre Migración y Ciudadanía, con celebraciones anuales desde 2011.

Por su parte el caso de **Argentina** es bastante particular porque no solo ha modificado su ley migratoria en 2003 -siendo pionera respecto de los otros países que también reformaron sus propias legislaciones- sino que implementó el Plan Patria Grande¹⁴¹ para poner en funcionamiento el Acuerdo de Residencia de forma unilateral.

¹⁴⁰ El informe completo puede consultarse en tbinternet.ohchr.org/Treaties/.../INT_CMW_NGO_URY_16729_E.doc

¹⁴¹ Para más información sobre este programa puede consultarse los textos Susana Novick.

Al mismo tiempo, el trabajo que las asociaciones civiles realizaron con motivo de la reforma de la ley migratoria posibilitó que posteriormente se conformara la Red Nacional de Migrantes y Refugiados de Argentina.

La Red nuclea a 32 organizaciones de la comunidad migrante¹⁴² con representantes de las colectividades de Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Haití, y Ucrania. La propia Red señala como su misión la de promover los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes, refugiadas y sus familias residentes en la República Argentina teniendo en cuenta la perspectiva de género y el empoderamiento individual, familiar y comunitario (constitución de redes sociales).

Otro ejemplo lo constituyen los Encuentros Nacionales de Líderes Migrantes. El primero se realizó en 2014 en Neuquén con la presencia de más de 50 líderes de organizaciones de migrantes de todo el país que se agruparon para discutir acerca de los avances y desafíos pendientes de la política migratoria nacional. A partir de este hecho se formó la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina integrada por 13 inmigrantes, la cual propició el Segundo Encuentro realizado en Córdoba durante 2015.

A los fines de favorecer la vinculación entre el migrante y los organismos oficiales se han llevado a cabo algunas iniciativas. Por ejemplo, en Argentina se implementó “el trabajo en territorio” (Programa de Abordaje Territorial¹⁴³) consistente en la presencia física de funcionarios y empleados de la DNM en los lugares donde viven los migrantes a fin de facilitarles la documentación. Esta modalidad de trabajo vino a saldar el problema que enfrentaban muchos migrantes ante la imposibilidad de acudir a realizar los trámites respectivos en horarios y días hábiles (toda vez que su jornada de trabajo se extiende en algunos casos hasta los domingos por la mañana).

En último lugar dentro de este grupo de países se ubica **Bolivia**. La sanción de una ley migratoria -la primera de su especie- de por sí ya es claramente indicativo del giro que el tema ha tenido en el país vecino y del esfuerzo por encauzarlo dentro de los principios de la constitución de 2008.

Entre los factores que han impulsado este cambio se computan la creciente demanda y modos de interpelación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de migrantes, y las tendencias políticas regionales e internacionales que están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas.

¹⁴² Entre ellas se encuentran la Asociación mujeres unidas peruanas migrantes y refugiadas, Organización de haitianos residentes en argentina - Ohra, Coordinadora de la colectividad boliviana - co.co.bo, Asociación civil de migrantes “los emprendedores”, Asociación social y cultural “estampas peruanas”, Asociación por los derechos de las mujeres migrantes y sus familias en argentina - Ammira, Asociación de migrantes por la igualdad y el trabajo en argentina – amita, movimiento Teresa Rodríguez Tupac Amaru, Asociación cultura y trabajo mujeres bolivianas de retiro, Asociación multicultural por la integración latinoamericana y el Caribe - Milac, Asociación de dominicanas en Argentina.

¹⁴³ La entrevistada manifestó que en una visita a la localidad de Lomas de Zamora, en el marco de este programa, se inscribieron a 500 migrantes que estaba indocumentados.

Si bien el fenómeno migratorio es una de las dimensiones estructurales de la sociedad boliviana, solamente en la última década ha adquirido una mayor visibilidad y relevancia dentro de la agenda política nacional. De allí que recién a partir de 2006 la política migratoria se vuelque hacia una perspectiva centrada en los derechos de los migrantes.

Sin perjuicio de ello, también se visualizan otras respuestas frente al fenómeno migratorio como ocurre con el surgimiento de una relativamente incipiente relación entre la sociedad civil y Estado que aparece en los últimos diez años.

Una creciente presencia de organizaciones, instituciones o colectivos presentan reivindicaciones sobre los derechos de los migrantes y generan presión sobre instancias gubernamentales. Dado el perfil emigratorio que tiene Bolivia, se observa que muchas de estos reclamos se focalizan en sus diásporas. El ejemplo más claro de estas reivindicaciones lo constituye la primera experiencia de voto de los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior, que tuvo lugar en diciembre del 2009 con motivo de las elecciones presidenciales.

Un espacio relevante de trabajo por los derechos de los migrantes lo constituye la Red Andina de Migraciones (RAM)¹⁴⁴. Creada en 2009, se autodefine como un “espacio de articulación entre organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de las personas en contextos de Movilidad Humana en los 4 países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”.

El trabajo de la Red se orienta a incidir en la formulación de políticas públicas migratorias comunes y eficaces en la región Andina y persigue el armado de una Agenda Social Migratoria (ASM). Las propuestas, consideraciones y fines de la Red fueron establecidas en la Declaración del 7 de febrero de 2009 firmada en la ciudad de Quito Ecuador, por las organizaciones que inicialmente hicieron parte de su constitución.

También se crearon redes específicas: la Red Andina de Lucha Contra la Trata de Personas (2009), la Red Andina de Observatorios, centros de investigación, e investigadores sobre movilidad y migración (2009) y la Red Andina de Niñez, Familia, Género y Migración (2011) que luego pasó a denominarse Red de Niñez, Adolescencia y Juventud.

¹⁴⁴ Página web <http://redandinademigraciones.com/>

Capítulo IV

Principales conclusiones

I. Aspectos normativo/institucional

I.1. Disparidad/coincidencias entre leyes migratorias

El cuadro de situación descrito en el capítulo I demuestra una gran diversidad legislativa donde distintos factores son tenidos en cuenta a la hora del tratamiento de las personas migrantes. Algunas de las leyes continúan enroladas en la restricción y negación de derechos humanos -desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) o centrada en la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990), en tanto que otras han evolucionado positivamente en este sentido, como ocurre con ley argentina de 2004 o la uruguaya de 2008. Así, en el primer caso, el migrante es visto como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional lo que necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia así como su estricta selección, lo que explica por qué sólo son admitidos aquellos que aporten un beneficio específico para el país, sustentado en criterios economicistas (Novick, 2005).

También se observa cierta divergencia respecto a la incorporación del proceso Mercosur a los textos nacionales. En efecto, países como Argentina y Uruguay han incorporado en sus reformas legislativas referencias explícitas al Mercosur: en el primer caso, incorporando la nacionalidad de los países del bloque como criterio para otorgar la residencia y destinando varios artículos al tema (entre ellos el 22, 23, 28); en el segundo caso, mediante la última reforma que permite a los nacionales del Mercosur ampliado adquirir la residencia definitiva, sin necesidad de solicitar la temporaria previamente (N°19.254). Contrariamente, Bolivia no incluyó en su última reforma (2013) alguna referencia al bloque, a pesar de ser Estado asociado y firmante originario del Acuerdo de Residencia. Hubiera sido provechoso la contemplación de los nacionales del Mercosur en su texto, máxime cuando el país estaba transitando su camino hacia la incorporación como miembro pleno.

Al mismo tiempo, existen puntos en común entre los textos legislativos. A modo de ejemplo, todos los países de la región establecen en sus legislaciones restricciones para la entrada y permanencia de los extranjeros a través de distintos criterios que van desde enfermedades infectocontagiosas y mentales, alcoholismo y drogadicción, antecedentes penales o policiales hasta defensa del empleo nacional. También se observa que algunas leyes fomentan u otorgan beneficios a determinados extranjeros, como ser el caso de Paraguay al considera “útiles” para el desarrollo del país a quienes generen empleo para los nacionales, ensanchen la frontera agropecuaria, reduzcan las importaciones o incorporen tecnologías; y Brasil quien otorga claros beneficios a favor de los ciudadanos portugueses por medio del Estatuto de Igualdad.

I.2. Contradicciones entre constituciones nacionales, leyes migratorias y normas Mercosur

Se advierten en numerosas oportunidades contradicciones a nivel normativo entre las constituciones de los Estados analizados, sus respectivas leyes migratorias y la propia normativa del bloque.

Entre los casos más salientes se incluye el de Paraguay donde se estipula una preferencia laboral para con el trabajador nacional (artículo 87) en desmedro de potenciales trabajadores extranjeros. Este tipo de norma no condice con la igualdad de trato contenida en el Acuerdo de Residencia ni con la contemplada en la Convención Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹⁴⁵.

La misma incompatibilidad surge de la ley migratoria vigente y con la propia Constitución dado que aquella no contempla derechos civiles y sociales que ésta última garantiza a todos los habitantes. A modo de ejemplo, el artículo 46 consagra la igualdad de las personas: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien...”, mientras que la ley Nº 978/96 contiene una enunciación de factores altamente discriminatorios a tener en cuenta para la recepción de flujos migratorios. Uno de ellos es el artículo 2 que consagra los criterios imperantes para la admisión de los extranjeros, y otro es el artículo 6 por el que se enuncian los impedimentos para la admisión en el territorio nacional. Entre otros impedimentos se encuentran varios relacionados con problemas de salud como el padecimiento de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública; o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales; enfermedad crónica, que imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posea el inmigrante así como las discapacidades por defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos (incisos 1, 2, 3).

También se registra cierta incompatibilidad en el caso de Uruguay. Si bien la ley migratoria se alista en el grupo de normas más favorables hacia el inmigrante, algunas normas constitucionales resultan más restrictivas que las propias de la ley vigente. Tal el caso del artículo 37 de la CN donde se señala que los inmigrantes no adolecerán de

¹⁴⁵ Por ejemplo el 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.

defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad. Esto contrasta notablemente con la amplitud de la ley donde se consagra 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 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* (artículo 1).

Similarmente, Brasil también presenta incongruencia entre su Constitución de 1988 y el Estatuto del Extranjero de 1980. La norma migratoria vigente choca abiertamente con la reforma constitucional de 1988, por la que se estipula que todos los habitantes son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, y garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad al derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad en los términos en ella establecidos” (artículo 5).

I.3. Falta de ratificación del Acuerdo de Residencia. Demoras en su implementación

Esta situación anómala se comprueba en el caso de Chile, país que ha optado por incorporar el Acuerdo por medio de Oficio Circular. Consultados los informantes calificados sobre las razones de esta postura adoptada por el Estado andino, se han manifestado en este sentido:

“Hay un poco de torpeza y de desconocimiento del tema migratorio. El gobierno Piñera presentó un proyecto de ley de migraciones, según la versión que tengo es que se lo han presentado al presidente y después venía el acuerdo de ratificación del Mercosur. El miró el proyecto de ley, dijo que se podía presentar y cuando miró el Acuerdo de Residencia optó por presentarlo después. Bachelet no lo hizo en su primer gobierno, no lo ha querido hacer en este segundo y yo creo que ha sido un error no entender que la discusión de la política migratoria tiene que empezar por la ratificación del Acuerdo de Mercosur. Evidentemente, la ratificación del acuerdo beneficiaría a los colombianos, ecuatorianos y peruanos, sobre todo, dentro de los flujos migratorios actuales. No es un tema con los argentinos, porque además por el nivel de educación la mayoría de ellos no tiene que pedir una visa sujeta a contrato que es la visa más precaria que pide sobre todo un trabajador no calificado sino que la mayoría pide una visa temporaria que es el tipo de vida que pide en profesional. Ahora lo pueden hacer por Mercosur pero antes lo hacían solamente por su título profesional y el 98% de los argentinos tienen su situación migratoria en regla. Es una migración más anterior... la gran última oleada fue en el tiempo del corralito que tampoco es tan reciente. Entonces ya son residentes definitivos y no se benefician del Acuerdo. Entonces el Mercosur en la práctica ha beneficiado sobre todo población boliviana que cruza a trabajar al norte en la región de Arica en la parte agrícola...” (Entrevista realizada a la profesora Helena Olea).

“Mercosur orbita a un nivel superior pero no logramos anclarlo en las discusiones legislativas y en la políticas públicas a nivel interno... ese es el gran desafío. Por eso pueden pasar cosas tan inexplicables como que el gobierno chileno presente al Congreso un proyecto de ley sobre

migración que desconozca Mercosur” (Profesora Helena Olea en Foro Mundial de Derechos Humanos, Brasilia 2013).

Se advierte, entonces, que la postergada ratificación del Acuerdo se debería en parte a una cierta desidia proveniente de las autoridades, que no estiman la importancia de su ratificación así como a una actitud estratégica -ligada a un sesgo discriminatorio- que radica en no proceder a la ratificación con la clara intención de no favorecer a determinados grupos poblacionales: colombianos, peruanos y ecuatorianos.

Se observa que en muchos casos la postergada implementación se debe a dificultades ligadas a trabas burocráticas, presupuestarias, de gestión migratoria, o ausencia de sistemas de información.

I.4. Permanencia de organismos encargados de aplicar las políticas migratorias en Ministerios del Interior o Seguridad

En su gran mayoría las dependencias encargadas de los trámites migratorios, incluyendo el otorgamiento de las residencias Mercosur se ubican orgánicamente en los Ministerios del Interior. La excepción está dada por Brasil donde el Departamento de Extranjeros pertenece al Ministerio de Justicia (Secretaría Nacional de Justicia) aunque aquí cumple un importante papel la Policía Federal en lo atinente a la concesión de las residencias y entrega de CIE (Cédula de Identidad de Extranjero).

Argentina, Paraguay y Uruguay mantienen a las Direcciones Nacionales de Migraciones en el ámbito de sus respectivos Ministerios del Interior. A su turno Bolivia reconoce a la Dirección General de Migración como un órgano descentralizado del Ministerio de Gobierno. Sin embargo, sobre este punto no debe soslayarse que en Argentina se produjo un cambio en la matriz del organismo migratorio, toda vez que se distinguió el Ministerio del Interior del de Defensa y el sentido poblacional cambió desde el simple hecho de que la expedición de DNI ya no depende del órgano policial.

Chile también cuenta con un Departamento de Extranjería y Migración (DEM) en el ámbito del Ministerio del Interior y también tiene intervención el Ministerio de Defensa (MD) por medio de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) -a través de la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional- y los Carabineros de Chile -a través del Departamento Servicios de Frontera.

En este caso en particular, la investigadora entrevistada manifestó lo siguiente:

“yo creo que parte de la razón es porque sigue existiendo la idea de la seguridad en torno a las fronteras. En el caso chileno hay una sentencia reciente de un conflicto de límite con Perú de la Corte Internacional de Justicia y ahora está pendiente otra decisión porque Bolivia presentó una demanda contra Chile porque no se había negociado la salida al mar. Entonces la idea del enemigo con los peruanos y los bolivianos es relativamente fuerte. Entonces la verdad es que la idea del traslado al Ministerio de Desarrollo Social no ha calado...” (Entrevista realizada a la profesora Helena Olea).

Como se indicó en la primera parte de esta investigación, la estructura del Mercosur replica esta dependencia institucional con el FEM.

II. Aspectos no normativos (efectos colaterales)

II.1. Proyectos de reforma

Los intentos por reformar las leyes vigentes para adecuarlas a los parámetros establecidos en el Mercosur deben entenderse en un doble sentido: como conquistas alcanzadas por los propios partícipes del fenómeno migratorio y como un efecto “colateral” del nuevo paradigma instaurado. El término utilizado -colateral- apunta a la existencia de efectos por fuera de la modificación de las leyes migratorias locales.

En el caso de Brasil el proyecto presentado por el Ministerio de Justicia representa un intento de pensar las migraciones desde otro enfoque, más en línea con los derechos humanos.

Chile es más reticente en este sentido, el proyecto de Piñeda no supone un cambio cualitativo y la presentación de un nuevo proyecto sigue demorada. Si bien el instructivo presidencial de 2008 significa un paso hacia adelante –pues se inserta en la lógica del migrante como sujeto de derecho- su cumplimiento ha sido relativo. No obstante, lo rescatable del gobierno de Bachelet fue la “novedosa voluntad de asumir la migración como un derecho” (Martínez Pizarro, Soffia, Delio Cubides Franco y Bortolloto, 2013, p. 159) lo que se vio reflejado en dos decisiones: la incorporación del tópico de la migración en los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior y el instructivo presidencial.

II.2. Implementación de programas específicos

El caso de Chile demuestra claramente cómo la herramienta de las soluciones parciales es utilizada frecuentemente para abordar problemas que surgen con motivo de una ley no adaptada a la realidad migratoria.

La implementación de programas específicos en materia de educación, salud, etc. se constituyó en parte del quehacer migratorio chileno y esta modalidad aparece como “la política de la no política” en términos de Stefoni. Su recurrente utilización de la mano de la regularización migratoria pospone la solución del problema de fondo.

De las entrevistas realizadas surge que existe una visión muy miope acerca de cómo debe tratarse al migrante en Chile y que excede notoriamente la mera entrega de visas de residencia. Esta debilidad se refuerza con la inclusión del tema migratorio en un ministerio que -debido a la centralización chilena- se encarga de la relación entre las regiones del país así como del control de la agencia de catástrofes naturales, quedando el tema migratorio en el último eslabón de prioridades.

II.3. Participación de la sociedad civil

Uno de los aspectos más salientes del nuevo modelo de integración post-liberal es la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración. En materia de migración también se comprueba que la sociedad civil pasa a ser protagonista en diversas acciones que tienden a un mejoramiento de su situación, no solo en el país de recepción sino en el emisor del cual son nacionales.

En el período iniciado desde el año 2000 se observa una mayor concientización de la importancia de canalizar las demandas de los migrantes por medio de las asociaciones creadas a tal fin. Esto es particularmente visible en los casos de Uruguay, Brasil, Argentina y Bolivia.

También se observa el trabajo en forma de red que permite una actuación a nivel nacional más armónica y de carácter permanente. A esto se suma una gran proliferación de encuentros sobre la materia que en muchos casos terminan constituyéndose en redes, como ha ocurrido con Bolivia con la RAM.

Otro punto saliente es la articulación entre la sociedad civil y el Estado. Se han citado ejemplos de participación de organizaciones migrantes en proyectos de reforma (Brasil) y sanción de nuevas leyes (Argentina), aunque en algunos casos esta participación inicial se diluyó con el transcurso del tiempo (Chile).

CUARTA PARTE

Impactos internacionales

Capítulo I

Agenda mundial migratoria. Gobernabilidad

En la última década del siglo XX, las migraciones internacionales se han constituido en uno de los principales temas de la agenda mundial¹⁴⁶. Se registra a partir de allí una articulación cada vez más profunda entre los espacios nacional, regional e internacional y la paulatina inclusión del tema migratorio en los programas de trabajo de organismos internacionales, instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales (Domenech, 2008).

Ya en el nuevo siglo, las migraciones -en particular las migraciones irregulares- alcanzaron un lugar destacado entre los temas que acaparaban mayor atención a nivel internacional, situación que se intensificó con motivo del atentado del 11 de setiembre (11-S). En 2002 el Secretario General de las Naciones Unidas (NU) señaló a las migraciones como un hecho de acción prioritaria a escala global. Un año más tarde se formó la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI)¹⁴⁷ la que se abocó especialmente a las migraciones irregulares. En 2006 se realizó un evento promovido por NU (Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo). Más tarde nuevamente el Secretario General, en el acto inaugural de la XVI Cumbre Iberoamericana, señalaba que la migración internacional era “uno de los problemas centrales de este siglo”, atribuyendo su auge al proceso de globalización y las transformaciones en el ámbito del transporte y las comunicaciones. Al mismo tiempo expresaba que, mientras fuera adecuadamente administrada, la migración podía y debía ser un factor positivo para el desarrollo de las sociedades de origen y destino (Domenech, 2013).

Obsérvese que la migración irregular es vista como una nueva amenaza mundial, situada en el mismo nivel que el comercio de armas, tráfico de drogas y crimen organizado. Diversos diagnósticos provenientes de instituciones supranacionales y de académicos pertenecientes a reconocidos centros de investigación atribuyen este problema a un estado de desgobernabilidad o crisis migratoria.

¹⁴⁶ Una importante excepción se registra en los Objetivos del Milenio del año 2000 donde el tema migratorio no fue incluido.

¹⁴⁷ También conocida como GCIM por su sigla en inglés: *Global Commission on International Migration*.

Esta agenda global, impulsada por las agencias internacionales como la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y diversas instituciones de NU, propone un régimen global de control migratorio, basado fundamentalmente en la noción de equilibrio y eficacia, conocido como *migration management* o gestión de las migraciones. Así se introduce una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población.

En América Latina la desgovernabilidad migratoria¹⁴⁸ estuvo motivada por una incapacidad de respuesta a los cambios en los patrones migratorios internacionales ocurridos en la década del '90. Ello motivó que se optara por la búsqueda de soluciones bi o multilaterales que posibilitaran alcanzar acuerdos regionales en materia migratoria que favorezcan la gobernabilidad de los flujos al tiempo que se propiciaba la creación de espacios consultivos especializados en la materia.

Estos procesos consultivos regionales (PCR)¹⁴⁹ surgidos en los últimos años así como los foros especializados en materia migratoria de los bloques de integración tienen entre sus objetivos definir una posición común en la materia frente a interlocutores nacionales o internacionales y fijar lineamientos para la elaboración de políticas nacionales. De allí que estos ámbitos de discusión se tornen importantes para la adopción de políticas en los Estados, pues como advierte la CEPAL-CELADE (2010) “el unilateralismo migratorio no es una opción de gobernabilidad” (p. 3).

El mismo tenor se encuentra en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. A inicios del nuevo milenio se observa un giro en el discurso pasando de la “necesidad de reforzar el diálogo bilateral y multilateral a fin de tratar integralmente este fenómeno [migratorio]” (XI Cumbre Iberoamericana, 2001) a generar “acciones que definan programas de cooperación entre los Estados de origen y destino que establezcan canales legales y ordenados de los procesos migratorios” (XII Cumbre Iberoamericana, 2002)¹⁵⁰.

Iniciados a partir de la década del noventa, los procesos consultivos regionales surgieron como respuesta al hecho de que los Estados no pueden manejar la migración unilateralmente. A ellos se sumaron los espacios intergubernamentales como la Iniciativa de Berna, la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales y el Grupo Mundial sobre Migración (GMM)¹⁵¹, y otros espacios multilaterales más recientes como el Foro Global sobre Migración y Desarrollo. La interrelación entre estos últimos y los procesos consultivos regionales “ha permitido avanzar en la construcción y consolidación de una serie de consensos acerca de los modos adecuados de

¹⁴⁸ Mármora (2011) advierte que esta crisis o desgovernabilidad migratoria se debe al “aumento de la irregularidad migratoria, el incremento de las situaciones de xenofobia y discriminación, el aumento del negocio de las migraciones, la incongruencia entre políticas migratorias y los espacios regionales de integración económica, los problemas de relaciones bilaterales entre países con flujos migratorios fronterizos, y la ruptura de la funcionalidad de las políticas migratorias en relación con los requerimientos de mano de obra y de recambio poblacional” (p. 3).

¹⁴⁹ Tales como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) cuya Secretaría Técnica es ejercida por la OIM. En total se han celebrado tres conferencias desde sus inicios en el año 2000. A partir del nuevo mandato de la OIM puesto en práctica desde 1989 se crean, a instancias de este organismo, 18 procesos consultivos regionales en las siguientes zonas: Europa del Este; América Latina y el Caribe; el mediterráneo Occidental, África, Asia y Oceanía.

¹⁵⁰ Para un análisis más completo de las declaraciones de las Cumbres véase Santi S. (2011) *ob. cit.*

¹⁵¹ También conocido como el GMG por su siglas en inglés: *Global Migration Group*

administrar, gestionar o gobernar la migración a escala global, dando lugar a un régimen global sobre las migraciones internacionales” (Domenech, 2013:5).

Ahora bien, la existencia de estos procesos consultivos regionales desarrollados a nivel mundial no implica necesariamente la adopción de una visión integral o unívoca en la materia migratoria sino más bien se constata que su desarrollo difiere según los intereses de los actores políticos implicados y las especificidades del contexto sociohistórico. De allí que entre las variantes posibles puede aparecer acentuada la regulación de la migración laboral y la migración llamada “irregular” o la defensa de los derechos humanos, en tanto que en otros casos se pone el foco en la seguridad nacional, suprimiendo cláusulas relativas a los derechos de los migrantes.

La modalidad en que opera el funcionamiento de estos espacios daría lugar a la interpretación de que los Estados adoptarían mecánicamente las directivas impuestas. Sin embargo, existe un *feedback* entre las agendas políticas nacionales y las internacionales pues también la agenda global se nutre de los casos nacionales considerados exitosos (tal lo que ocurre en el ámbito regional a partir de la nueva ley migratoria argentina, la que se considera como caso emblemático del paradigma a seguir).

Tampoco debe interpretarse que los Estados han perdido su poder de decisión sobre los asuntos migratorios. Como bien afirma Domenech (2008, 2013) si bien las iniciativas y medidas estatales pueden responder a recomendaciones y exigencias de organismos internacionales aquellos aún mantienen injerencia a la hora de decidir¹⁵².

La detentación del poder en materia migratoria en manos del Estado resulta una cuestión central en el Mercosur, pues este esquema de integración presenta un fuerte carácter intergubernamental y de esa forma, como ocurre con otras cuestiones, la última palabra parece recaer, una vez más, en los Estados parte. Ejemplo de ello es la falta de adecuación de algunas legislaciones nacionales a las normas adoptadas a nivel regional en esta temática, como se detalló en la tercera parte. El Estado sigue siendo un actor clave en la formulación y aplicación de la política migratoria, y en virtud de la soberanía nacional posee la atribución de permitir, restringir o rechazar la entrada y permanencia de los inmigrantes así como determinar quiénes serán clasificados como nacionales o extranjeros, y sobre esta base dotarlos de los derechos y obligaciones (diferenciales o no) de acuerdo con el principio de nacionalidad.

Retomando los lineamientos del nuevo régimen global, se observa que la migración ordenada constituye su misión central. En efecto, bajo el argumento de que la migración ordenada y en condiciones humanas beneficia tanto a los migrantes como a la sociedad se ha dejado abierta la puerta para que una nueva forma de control y clasificación emerja. Esta nueva perspectiva, apoyada en la lógica costo-beneficio - encarnada en la figura del “balance contable”¹⁵³ - parte de la base de reconocer la

¹⁵² Más aún, se entiende que la conformación del régimen global sobre las migraciones internacionales supone la participación activa de los Estados nacionales en carácter de socios activos de los organismos internacionales que lo impulsan (Domenech, 2013).

¹⁵³ La figura del balance contable aplicada a la inmigración muestra la función que se le atribuye a los inmigrantes y el significado que se desea reservar a la inmigración: la inmigración y los inmigrantes sólo tienen sentido mientras la

imposibilidad de controlar “eficazmente” (en el sentido de “restricción total”) los flujos migratorios, especialmente aquellos de carácter “irregular”. En consecuencia (Domenech, 2013):

los migrantes son clasificados sobre la base de una supuesta (in)utilidad, estableciendo una serie de “ventajas” o “beneficios” y “desventajas” o “perjuicios” (no sólo económicos) de la inmigración. La novedad es que ahora las migraciones son consideradas principalmente en términos de “oportunidad” (se desplaza aquí la noción de “problema” asociado a las migraciones durante décadas en la agenda mundial), destacando por un lado la “vulnerabilidad de los migrantes” y acentuando por el otro las oportunidades que ofrecen, atribuyéndoles una capacidad de transformación inaudita: el papel de los migrantes en el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza. (pp.6)

Bajo este criterio selectivo, los flujos migratorios son clasificados en deseables e indeseables, conforme su calidad de ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo. Estos nuevos parámetros, bajo los cuales se agrupan las corrientes migratorias vienen a suplantar al antiguo criterio étnico-nacional que otrora sustentó las políticas migratorias restrictivas¹⁵⁴.

contabilización (o comparación) de costos y ventajas deje un saldo positivo. Esta visión, en términos ideales, supone una maximización de las ventajas (principalmente económicas) de la inmigración y a la vez una minimización de los costos (fundamentalmente sociales y culturales) de la presencia de los inmigrantes. Este esquema, contenido expresamente en la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, asume implícitamente la rentabilidad como criterio para determinar en qué medida la presencia del inmigrante es o no legítima.

¹⁵⁴ Este criterio fue el sustento para priorizar el ingreso de las corrientes europeas por sobre las latinoamericanas contempladas en muchas legislaciones de la región.

Capítulo II

Procesos consultivos regionales

Como se anticipó en el primer capítulo, bajo el nombre de procesos consultivos regionales se reúnen los foros de intercambio de información y deliberación para países con afán de promover la cooperación en el ámbito de la migración.

Estos foros intergubernamentales poseen características en común:

- Celebran reuniones regionales reiteradas, consagradas a la deliberación de cuestiones migratorias específicas. Por ende, son procesos y no eventos de carácter excepcional.
- Revisten un carácter informal, lo que significa que los participantes no están en condiciones de negociar para defender intereses o posturas nacionales.
- Son de carácter no vinculante, es decir, los Estados no negocian normas vinculantes ni están obligados a implementar ningún cambio tras las reuniones.
- No suelen estar asociados oficialmente a instituciones regionales formales. No obstante, están enraizados en su contexto regional e interactúan de manera compleja con órganos, asociaciones y procesos de integración regional.

En los apartados siguientes se hará referencia a dos de ellos: la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. La selección obedece a la importancia que ambos revisten en la conformación de la agenda migratoria regional y si bien la primera no involucra a los países de Sudamérica, se ha optado por su incorporación debido a su utilidad a los fines comparativos. Posteriormente se incluye al Foro Global sobre Migración y Desarrollo por su carácter mundial.

II.1. Conferencia Regional sobre Migración (CRM)¹⁵⁵

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) se define como un espacio de diálogo intergubernamental para la cooperación mutua.

¹⁵⁵ El sitio oficial de la CRM es www.crmsv.org

Surge con motivo de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II, efectuada en febrero de 1996, la cual otorgó especial significación a las cuestiones migratorias en el marco del desarrollo económico y social de la región. Su primera reunión tuvo lugar en marzo de ese mismo año en la ciudad de Puebla, México, de allí que también sea conocido como el Proceso Puebla.

Este espacio reúne a los siguientes países: Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, y Honduras¹⁵⁶.

Como puede comprobarse, ninguno de los países sudamericanos es miembro aunque sí asisten en calidad de observadores Argentina, Colombia, Ecuador y Perú. Ellos participan en las discusiones abiertas de la Reunión de Viceministros, pero no intervienen en los puntos de agenda, en los procesos de toma de decisiones, ni en la elaboración de documentos que contengan recomendaciones o compromisos, a menos que cuenten con previa autorización de la Presidencia Pro-Témpore (PPT). Sin perjuicio de ello, dada la importancia de este foro su inclusión en esta investigación se encuentra justificada.

También existen organizaciones observadoras regionales o internacionales (ACNUR, CEPAL/CELADE, CIDH, OIM, Relatoría General de la Conferencia Iberoamericana (SEGIB), SICA, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y el Comité Internacional de la Cruz Roja).

Un punto saliente es el fortalecimiento del diálogo entre la CRM y la sociedad civil. A tal fin diversas organizaciones no gubernamentales (ONG's) conformaron la **Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)**, la cual funciona como interlocutor principal en representación de las organizaciones de la sociedad civil de la región que trabajan en el tema migratorio. La RROCM inició su participación en la CRM durante la III Conferencia, efectuada en Ottawa, Canadá en el año 1998. Actualmente participa en seminarios y talleres de la Conferencia y cuenta con espacios de participación en las agendas de trabajo de las Redes de Funcionarios de Enlace, del Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM) y de la Reunión Viceministros.

Dada las diferencias de los flujos existentes en los países miembros se han producido asimetrías imponiéndose las visiones políticas propuestas unilateralmente por los países más fuertes, esto es países de destino.

II.2. Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)¹⁵⁷

¹⁵⁶ De todos ellos, cinco son considerados destino de migrantes: Estados Unidos y Canadá, lugares donde llegan migrantes provenientes de todo el mundo; Costa Rica ha sido país de destino de migrantes nicaragüenses; Panamá de venezolanos y República Dominicana de migrantes haitianos. Mientras tanto, otro grupo de países miembros de la CRM son emisores de migrantes: México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, y Honduras. Algunos de estos también son países de tránsito migratorio (sobre todo los tres primeros) o tienen las tres características, como México que es considerado un país de origen, tránsito y destino.

¹⁵⁷ El sitio oficial de la CSM es <http://csm-osumi.org/>

En funcionamiento desde el 2000, la CSM se presenta como el primer espacio de diálogo multilateral a nivel regional de esta materia. Dado el ámbito geográfico que comprende, este foro es el que reviste primordial relevancia para esta investigación.

La CSM es un proceso creado en Lima en el año 1999 por iniciativa de algunos gobiernos sudamericanos y con la cooperación técnica de la OIM, como resultado del Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo organizado por la OIM. En este encuentro participaron todos los países sudamericanos a excepción de Guyana y Surinam y fue allí donde los gobiernos reconocieron la importancia que revisten los movimientos migratorios dentro de la región y la necesidad de mantener consultas regulares a partir de las cuales se organizarían las futuras conferencias.

Tres características comparten los países miembros: con mayor o menor intensidad son países de emigración; el grueso de la misma está concentrada en Estados Unidos y Europa y hay un considerable flujo de migración intrarregional. A diferencia de lo que ocurre en la CRM, estas similitudes han propiciado una cierta armonía al interior de la CSM, y favorecido la concreción de consensos rápidos sobre todo al momento de plantear que: a) los flujos migratorios intrarregionales pueden contribuir en la integración sudamericana; b) los migrantes contribuyen al desarrollo de los pueblos y, c) la persona migrante es el centro de sus propuestas y hay que defender los derechos humanos de los mismos (Ramírez y Alfaro, 2010).

Al igual que lo que ocurre con la CRM, en estas conferencias asisten organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, en la última conferencia celebrada en Chile, los invitados regionales fueron la Red Scalabrini – Fundación Scalabrini, la Red Internacional de Migración y Desarrollo (RIMD) y el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM).

En este contexto es importante reconocer la existencia de una relación de fuerzas entre los intereses que podrían subyacer en la estructura y dinámica señaladas, y la evolución del proceso en sí en cuanto a los enfoques y temas abordados en sus declaraciones, aspecto de fondo que tal vez lo diferencie del proceso Puebla.

Ya desde la primera reunión, los países miembros coincidieron en que la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias constituye una preocupación fundamental para la región.

Del análisis de las declaraciones y otros documentos emanados de estos encuentros, pueden extraerse los principales temas de interés que convocan a los países intervinientes, los que han ido variando a lo largo de sus quince años de funcionamiento.

Al mismo tiempo, este ejercicio permite identificar las conexiones entre las directrices establecidas en el foro y sus concreciones a nivel sub regional y/o local. A continuación, entonces, se revisa este aspecto.

1.-Regularización

La firma e implementación de los acuerdos e instrumentos de regularización migratoria suscritos por los Estados Miembros de la Conferencia, es un tema reiterado en los distintos encuentros. La necesidad de regular los flujos migratorios y contar con una migración ordenada - propio de la gobernabilidad migratoria- aparece con fuerza en este foro.

De allí que esta directiva haya calado fuertemente a nivel nacional. Durante los últimos años han tenido lugar varios programas de regularización en el compromiso de hacer frente a la migración irregular (ver segunda parte, capítulo V). En este sentido un informe presentado por Chile en la IX conferencia incluyó como dato destacable de su actuación interna la implementación de un segundo proceso extraordinario de regularización migratoria aplicado entre octubre de 2007 y febrero de 2008.

A ello se suma la ya comentada vinculación entre el proceso que culminó con el Acuerdo de Residencia y los acuerdos paralelos de regularización. La firma de estos acuerdos sumado a los programas bilaterales de regularización demuestra a las claras cómo influye el concepto de migración ordenada en la evolución del tratamiento migratorio en la región.

2.- Armonización de normas migratorias

A lo largo de las declaraciones se exhorta a los países a una pronta adecuación de sus regulaciones internas y a la armonización de sus legislaciones migratorias dentro de un enfoque de coherencia regional (por ejemplo III y XI Conferencias). También figura como uno de los objetivos generales incluidos en el Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur diseñado en 2002.

Similarmente, en la IX conferencia se reclama a los Estados miembros que tomen en consideración los principios y lineamientos de la CSM así como los objetivos de política regional propuestos a la hora de adecuar su normativa interna (apartado 7).

La adecuación de la legislación nacional, entonces, también es un punto presente en este foro, aunque, como se advirtiera en otra parte de esta investigación, esto aún se presenta como un aspecto pendiente en varios países de la región.

3.- Ratificación de acuerdos internacionales

En reiteradas oportunidades se enuncia la necesidad de que los Estados adhieran a los instrumentos internacionales existentes en materia de protección de los derechos de los migrantes, en especial la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990).

El impulso generado desde este ámbito propició la ratificación del mencionado instrumento en prácticamente todos los países analizados. Tal como se observa a continuación, durante la década del 2000 han ratificado o adherido la mayoría de los países miembros del Mercosur y signatarios del Acuerdo de Residencia, con la sola excepción de Brasil.

Argentina: firma 10/08/04, ratificación 23/02/07

Bolivia: adhesión 16/10/00

Brasil: no firmó

Uruguay: adhesión 15/02/01¹⁵⁸

Paraguay: firma 13/09/00, ratificación 23/09/08

Chile: firma 24/09/93, ratificación 21/03/05

Como muestra de la buena política que los países miembros de la CSM implementan internamente, en el informe que Chile presentó en la IX conferencia –al que ya se ha hecho referencia antes–, se hizo mención expresa a su ratificación en el 2005, así como también del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, complementarios de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional. Asimismo, se indicó que estas iniciativas posteriormente sirvieron como base para el establecimiento de los objetivos que en el ámbito migratorio se establecieron como parte de la agenda gubernamental sobre migraciones de la Presidenta Michelle Bachelet. De esta forma, Chile da cuenta de su conducta coincidente con los requerimientos internacionales.

4.- Sociedad civil

Fomentar la participación de la sociedad civil, incluyendo movimientos y otros actores sociales en los trabajos de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, es otro de los principios que marcan la actividad de este foro.

A lo largo de las conferencias se ha incrementado el número de asistentes representantes de la sociedad civil. Sin perjuicio de ello, se aprecia que algunas instituciones –sobre todo las vinculadas a la Iglesia– han participado desde el inicio mismo de la conferencia, manteniéndose constante en su asistencia.

A modo de ejemplo, en la tercera y quinta Conferencia (realizadas en los años 2002 y 2004 respectivamente) distintos organismos de derechos humanos, instituciones eclesiales y asociaciones de migrantes y familiares de ocho países sudamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) mantuvieron reuniones paralelas a las conferencias intergubernamentales en las que expusieron sus demandas y exigencias concretas a los Estados nacionales sobre la situación de los

¹⁵⁸ En su firma Uruguay hizo una Declaración en los términos de la cláusula 77, reconociendo la competencia del Comité sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias a recibir y considerar comunicaciones de parte de individuos de su jurisdicción quienes consideren que sus derechos individuales, conforme se establecen en el Tratado, han sido violados por el Estado uruguayo.

migrantes en la región¹⁵⁹. Más recientemente, en 2011, la comunidad boliviana presentó un documento denominado “Declaración de Organizaciones de Sociedad Civil de Bolivia ante la XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones” en la que expusieron sus inquietudes y planteamientos. A su turno, en la XII Conferencia se registra la asistencia del Servicio Jesuita a Migrantes y de la Red Internacional de Migración Scalabriniana. También en la XIII conferencia se alude a la importancia de la articulación con la sociedad civil y se retoman los principios volcados en la Declaración de Buenos Aires de 2013. Por último, la participación de la sociedad civil se hizo presente en la última conferencia llevada a cabo en 2014¹⁶⁰.

Previo a ello, en la III conferencia se hizo entrega a los delegados de los Estados presentes copia de la Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos¹⁶¹ y de la Carta a los Gobiernos de Sudamérica¹⁶², ambos documentos presentados por la sociedad civil en diferentes reuniones. En el primero de esos textos los firmantes declaran la constatación de la ausencia de mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil organizada, que hagan posible la construcción de políticas públicas compartidas y dirigidas a cautelar los derechos de los migrantes.

Entre las demandas que figuran en la Declaración de Quito se encuentran la de acordar con los gobiernos la participación efectiva de la sociedad civil organizada en las Conferencias Sudamericanas de Migración (punto VIII).

También se han mantenido encuentros paralelos tanto a la CSM como a la CRM. Entre ellas pueden mencionarse el Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones (Quito, agosto de 2002), el Foro de la Sociedad Civil de las Américas para la Movilidad de las Personas (Santiago de Chile, noviembre de 2002), el Encuentro Alternativo Sudamericano de Migraciones (La Paz, noviembre de 2004) y la Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias en el marco del Foro Social de las Américas (Quito, julio de 2004).

5.- Adopción de normas pensadas regionalmente

En la segunda conferencia (2001) aparece claramente la necesidad de conciliar políticas sobre las migraciones en el marco de los procesos de integración regional. Uno de los temas tratados dio lugar a la formación de una comisión llamada la "Libre

¹⁵⁹ Entre ellas CEMLA (Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos), Comité Pro-refugiados (CPR), INCAMI, Instituto Migraciones y Derechos Humanos y Servicio Pastoral del Migrante, (2002), ALDHU (Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos), ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo), CEMLA, SEDHU (Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana) y Red Ecuménica de Latinoamérica para Refugiados Migrantes y Desplazados del Consejo Mundial de Iglesias (2003).

¹⁶⁰ Declaración de las organizaciones de la sociedad civil ante la XIV Conferencia Suramericana de Migraciones. Texto completo en <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Declaracion-OSC-XIV-CSM-Lima-2014-Version-Final.pdf>

¹⁶¹ La Declaración de Quito se formuló en ocasión del "Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones", celebrado en agosto de 2002.

Movilidad de los Migrantes en el área de Integración Sudamericana". Al año siguiente en la tercera conferencia se adopta el Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur, y se solicita a los gobiernos de la región que consideren la variable migratoria en las políticas nacionales de desarrollo e integración. La firma de acuerdos bi y multilaterales aparece como un objetivo específico del mismo.

La adopción de una posición común de los países sudamericanos en materia migratoria alcanza a los diversos foros, procesos de consulta, programas regionales e interregionales. De allí que en las Conferencias se haya resaltado el valor del Acuerdo de Residencia así como la Decisión Nº 64/10 que indicó la "implementación de una política de libre circulación de personas en la región" como uno de los tres objetivos básicos para conformar el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, conjuntamente a la promoción de la igualdad de derechos y libertades sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Parte y de la igualdad de condiciones para el acceso al trabajo, la salud y la educación.

Incluso hasta se propone dar seguimiento a la implementación de las decisiones y compromisos asumidos en las declaraciones de la conferencia y a evaluar el grado de incidencia en la política regional y de cada país (XI conferencia, apartado c).

Dentro de este contexto precisamente es que se firman ambos Acuerdos de Residencia, en consonancia con los preceptos formulados a nivel regional.

6.- Relacionamiento externo

El funcionamiento de la CSM apunta a constituir una visión regional homogénea en los distintos foros de la misma temática.

Efectivamente, en varias declaraciones se vuelca la clara intención de transmitir la posición sudamericana en los ámbitos internacionales respectivos como ser el Foro Mundial de Migración y las Reuniones Globales de los Procesos de Consulta.

Las declaraciones de Santiago (2012) y de Buenos Aires (2013) marcan los posicionamientos de la CSM ante el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas (DAN). En el último caso la CSM presentó una postura de rechazo frente a la inadecuada consideración que se ha dado a sus contribuciones y propuestas en las reuniones del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, lo que contribuyó a dificultar la visibilización de la participación de Suramérica en el debate sobre las migraciones internacionales. Al mismo tiempo, exhortó a la Comunidad Internacional a reformular este espacio de diálogo multilateral para que permita una expresión y participación de todos los actores en este debate sobre las migraciones internacionales (apartado 5).

En relación a ello plantea la necesidad de que el debate de las migraciones internacionales sea reconducido a las Naciones Unidas por ser el foro natural y el

ámbito adecuado para la participación en pie de igualdad de todos los Estados y para el planteamiento simétrico y sinérgico de sus perspectivas e intereses.

De allí que también plantee que el tema migratorio sea incluido en la Agenda de Desarrollo Post 2015 de Naciones Unidas, “tomando como insumos los avances realizados en los ámbitos suramericanos en materia migratoria. Para lograr una mayor legitimidad en este proceso, la CSM considera necesario profundizar la articulación entre los diferentes organismos gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil” (apartado 19).

La unificación de una posición regional se presenta claramente en la IX CSM. Por un lado, a tal fin se manifiesta la importancia de tener en cuenta la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM y por otro lado, también se hace expresa mención de la importancia de reforzar la cooperación y coordinación entre UNASUR y la CSM con la finalidad de “construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas con miras a la construcción de una ciudadanía sudamericana” (apartado 17).

Sobre el posicionamiento de una visión común sobre migraciones que pueda proyectarse a nivel internacional se comprueba que en la XI conferencia se remarca la necesidad y urgencia de mantener y desarrollar una posición común de los países sudamericanos en los diversos foros, procesos de consulta, programas regionales e interregionales. Esta postura servirá de forma de expresión de una unidad de visiones, compromisos y propuestas para una agenda y política migratoria internacional (apartado 5).

Consultada sobre este punto, la investigadora Ana Margheritis manifestaba que “La política regional en esta materia le sirvió a los gobiernos neopopulistas para plantear un discurso distinto (opuesto al de los países del norte) con énfasis en derechos humanos, apertura, pluralismo, desarrollo, etc. Para aquellos que querían construir una identidad contestataria (Cristina, Correa, etc.), eso les daba una herramienta en el plano internacional aunque es un discurso con muchas contradicciones”.

7.- Ciudadanía sudamericana

A la luz de las declaraciones analizadas la ciudadanía es pensada en clave sudamericana.

La X Conferencia es muy clara al respecto ya que en esa oportunidad se discutieron y aprobaron la *Declaración de Principios y Lineamientos de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones* y el *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones*, en los cuales se reafirma el compromiso de garantizar el irrestricto y permanente respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, en sintonía con los principios consagrados en los tratados internacionales sobre derechos

humanos. A tal fin se definieron lineamientos y ocho programas de acción que marcan el camino de los gobiernos en materia migratoria.

Como su título lo demuestra (ver cuadro Nº 1), uno de los aspectos medulares de esta Conferencia fue la discusión de la formación de la *ciudadanía sudamericana* en pos de alcanzar la libre circulación entre los países que conforman la CAN y el Mercosur. En esta línea, en el *Acta de Acuerdos* se reafirma que la migración está en el corazón de los procesos de integración, y asimismo, en la *Declaración de Principios* se reconoce la movilidad con derechos de todas las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural y social entre los países. Esta declaración es parte sustancial del foro pues establece la posición que adoptan los países y de la CSM ante los diversos ámbitos internacionales sobre migraciones.

La construcción de la ciudadanía sudamericana es uno de los objetivos inscritos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR de allí que a partir de 2009 se reitere el interés en que la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se incorpore a la estructura de la UNASUR como “instancia institucional” para el adecuado tratamiento de la cooperación en materia migratoria en los países sudamericanos.

Por otra parte, un punto saliente en materia de ciudadanía lo constituye la trascendencia dada a los contenidos de los derechos. Se afirma en las últimas declaraciones que la ampliación de la participación política cobra relevancia al entenderse como expresión de los derechos humanos. En consecuencia, los firmantes se comprometen a elaborar un informe sobre la normativa vigente en cada país sobre el ejercicio de los derechos políticos de las personas migrantes (XII CSM). Esto se refuerza en la XIII conferencia en la que se elaboró por la Secretaría Técnica un documento llamado “La participación política de los migrantes”. Dado el mayor interés que cobra este tema, la CSM se comprometió a ampliar la participación político-electoral de los migrantes. Este derecho se asocia a tres factores: derechos humanos, construcción de la ciudadanía sudamericana e integración del migrante a la sociedad de destino.

	Lugar	Título	Temas
I CSM 2000	Buenos Aires, Argentina		Búsqueda conjunta de soluciones en el tema migratorio
II CSM 2001	Santiago, Chile		Ampliar el libre tránsito sin necesidad de visa dentro de la región sudamericana. Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur
III CSM 2002	Quito, Ecuador		Adopción del Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur, como Programa de Trabajo de la CSM Compromiso de velar por el respeto de los derechos humanos de los migrantes; intensificar la coordinación regional; necesidad de promover la migración segura

IV CSM 2003	Montevideo, Uruguay		Se reconoce el aporte de los migrantes a los países y Estados de América del Sur, y al desarrollo de otras regiones en lo cultural, social, intelectual y económico
V CSM 2004	La Paz, Bolivia		Necesidad de generar información y fortalecer capacidades para la gobernabilidad y gestión del fenómeno migratorio
VI CSM 2006	Asunción, Paraguay		Causales de la migración: la pobreza y la falta de oportunidades, brechas de ingreso diferentes condiciones de vida entre las regiones Rechazo a la criminalización de la migración
VII CSM 2007	Caracas, Venezuela		Propician las migraciones: la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades, como consecuencia de las políticas económicas.
VIII CSM 2008	Montevideo, Uruguay		Medidas restrictivas contradicen la naturaleza multidimensional de la migración
IX CSM 2009	Quito, Ecuador	<i>"Construyendo una política migratoria regional"</i>	Adhesión a todos los tratados internacionales sobre derechos humanos; garantía de derechos a migrantes intrarregionales, condena a la criminalización de la migración, y que ésta no sea una "variable de ajuste económico"
X CSM 2010	Cochabamba, Bolivia	<i>"Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana"</i>	Relacionamiento de la CSM con UNASUR Participación de la sociedad civil en la CSM Migración, el medio ambiente y el cambio climático Posicionamiento de la CSM ante el FGMD
XI CSM 2011	Brasilia, Brasil	<i>"Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana"</i>	Armonización normativa migratoria en UNASUR Apoyo sistema de información migratoria OSUMI Capacitación en gestión migratoria Coordinación interinstitucional
XII CSM 2012	Santiago, Chile	<i>"La gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y sus familias"</i>	Ejes temáticos PSDHM Migraciones e integración regional Fortalecimiento gestión Proyección internacional CSM
XIII CSM 2013	Cartagena de Indias, Colombia	<i>"La regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes suramericanos y el fortalecimiento de la integración regional"</i>	Gobernanza de las Migraciones Internacionales Seguimiento del PSDHM Proyección de la región sudamericana
XIV CSM 2014	Lima, Perú	<i>"Migración e Inclusión: Un Reto para la Integración Suramericana"</i>	Regularización Tráfico ilícito de migrantes Migración extracontinental Menores no acompañados Migración fronteriza Migración y cambio climático
XV CSM 2015	Santiago, Chile	<i>"Con Justicia e Igualdad hacia una Gobernanza Migratoria"</i>	Plan Suramericano de las Migraciones Migraciones y la integración suramericana Fortalecimiento de la gobernanza migratoria Proyección internacional de la región suramericana.

Cuadro Nº 1: Datos sobre la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

Fuente: Ramírez y Alfaro, 2010 y elaboración propia.

II.3. Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD)

Con inicio en 2007 en Bélgica, como resultado del DAN de NU sobre Migraciones Internacionales, el Foro Global ha abierto un nuevo espacio para los gobiernos y participantes no gubernamentales para conocer e intercambiar sus experiencias sobre las políticas y prácticas de migración y desarrollo, llevar al foro sus diferentes intereses, opiniones y perspectivas, alcanzar una mejor comprensión de los temas debatidos y desarrollar conciencia de la responsabilidad compartida de los Estados de las regiones desarrolladas y en vías de desarrollo. Si bien no forma parte del Sistema de Naciones Unidas se encuentra abierto a todos sus Estados miembros y observadores.

La CSM realizó presentaciones ante el FGMD exponiendo sus intereses y puntos de vista. A modo de ejemplo se cita la Declaración de Montevideo de 2008 y la Declaración de Quito de 2009 que fueron elevadas ante el foro mundial.

El Mercosur también se hizo eco de la visión regional sobre migraciones que intenta hacerse valer a nivel mundial. Así, en 2008 se aprobó el Documento Informativo Nº 1 de la Reunión de Ministros del Interior por el que se aprueba la “Postura Regional sobre Política Migratoria con vistas al Foro Mundial de Migración y Desarrollo”.

El documento reúne los ejes centrales en los cuales los países de la región fundamentan los lineamientos de las políticas migratorias del bloque. Recoge las declaraciones y posturas de los países que conforman el bloque Mercosur y Estados Asociados, expresadas en las distintas reuniones de las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones -CSM- y en la RMI a fin de ser presentado como postura regional ante el FGMD, que en esa oportunidad tuvo lugar en la ciudad de Manila, Filipinas.

Lo interesante de este documento es que pone de manifiesto la existencia de una visión compartida en la temática migratoria que abarca no solo a los Estados Miembros sino también incluye a sus asociados. Esta visión integrada se basa en el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, la importancia de políticas de regularización y facilitación de acceso a la residencia como base para lograr una integración plena de los migrantes en las sociedades de acogida, la conveniencia de incorporar la cuestión migratoria en las distintas agendas referidas a temas que inciden en las causas de los movimientos de población; y resaltar el aporte positivo de las migraciones, entre otras.

Durante el 2010 los países miembros de la CSM acordaron aquellos Estados que tengan participación en las mesas de discusión del Foro difundan los Principios y

Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones aprobadas en Cochabamba.

Por último, se recuerda la posición de rechazo adoptada en 2012 como producto de la indiferencia que el propio foro presentó respecto a la posición sudamericana que se intentaba hacer valer allí.

Capítulo III

Principales conclusiones

La lectura de las declaraciones formuladas en las Conferencias analizadas así como en el FGMD nos permite delinear puntos en común entre el relato base de los encuentros llevados a cabo a nivel regional con el producido normativo o no normativo (colateral) que se presenta en los Estados miembros, e incluso con decisiones y políticas sustentadas dentro del bloque sub-regional.

Existen, pues, conexiones que atraviesan los tres niveles en los que la migración es objeto de estudio y práctica.

1.- Gobernabilidad

Los conceptos volcados en la introducción de esta cuarta parte – gobernabilidad/desgobernabilidad- son traídos a colación como fundamento de una gran cantidad de declaraciones.

Así, los términos gestión y gobernabilidad ocupan un lugar en la agenda de la CSM. Esto es particularmente visible en la quinta conferencia, ocasión en la que la misma pasa a autodenominarse como “una instancia regional para la concertación de estrategias regionales para la gobernabilidad de las migraciones internacionales”.

Se reiteró “la voluntad política de los países de América del Sur de construir las bases de la gestión migratoria regional, sustentadas en la necesidad de consensuar prácticas comunes que faciliten su gobernabilidad”. Entre estos consensos figuran el trabajo coordinado entre Estados para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales.

Un buen ejemplo de cómo se traslada lo resuelto en este ámbito al Mercosur es la firma del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, suscripto en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004.

Sobre este punto Ramírez y Alfaro (2010) advierten que más allá del posicionamiento de la región como pionera en el tratamiento de los derechos humanos de los migrantes, existe “otro enfoque subyacente de gobernabilidad con el que se pretende tratara las migraciones, y que responde más a intereses y acciones de los Estados, en desmedro de las reales necesidades de los y las migrantes” (p. 6). Esto es particularmente importante porque la CSM vendría a tomar distancia del discurso propio de la CRM, más centrado en la necesidad de regular los flujos migratorios lo que se explica por la diferencia de los países que la componen y el mayor peso relativo de los países de destino. No obstante, también esta postura forma parte de la CSM lo que, a primera vista, habla de cierta tirantez entre el discurso humanista y la imperiosa necesidad de control migratorio.

El compromiso con la gobernabilidad de las migraciones internacionales por parte de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, ha quedado recogida en la Declaración de Santiago de Chile sobre Principios Migratorios (2004),¹⁶³ documento emanado del FEM.

2.- Regularización migratoria

De la mano de la gobernabilidad aparece la regularización migratoria. Siguiendo con el corte transversal de los ámbitos de estudio se comprueba que también el Mercosur se hace eco de esta postura. Prueba de ello la Declaración de Santiago sobre principios migratorios donde se reconoce “el importante aporte de los migrantes en la formación de nuestros Estados” (apartado I) al tiempo que se declara “fortalecer las iniciativas en curso para facilitar y regularizar los flujos migratorios entre los países de la región (apartado II) y “asegurar a los migrantes el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones Internacionales vigentes en la materia” (apartado III).

La regularización tuvo su lugar en la declaración: uno de los considerandos expresa que “la eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional y a la aceptación de que la regularidad migratoria es condición indispensable para lograr la plena inserción del migrante en la sociedad de recepción”.¹⁶⁴

A ello se suman los acuerdos de regularización bilaterales a los que se ha hecho referencia en otros capítulos.

3.- Participación de la sociedad civil

La promoción de la sociedad civil en los encuentros migratorios e incluso en la formulación de políticas es otro aspecto que merece ser resaltado. Ello porque quedó

¹⁶³ Santiago de Chile, 17 de mayo de 2004.

¹⁶⁴ El resaltado me pertenece.

demostrado que una de las bases sobre las que se asientan estos procesos consultivos es precisamente el fomento de la presencia de estos grupos.

Uno de los aspectos que se relaciona íntimamente con el criterio de la gobernabilidad es la legitimación, al funcionar ésta como sustento o pilar de aquélla. Dos factores son los que principalmente contribuyen a cimentar esa legitimidad: la participación de la sociedad civil y los derechos humanos (Santi, 2011).

Los organismos internacionales y regionales, al igual que los Estados nacionales, han desplegado distintas estrategias tendientes a paliar el déficit de representación que le es propio. De esta manera, la creciente intervención de las organizaciones de la sociedad civil tiene una doble función: por un lado, permitir que las organizaciones o red de organizaciones no gubernamentales puedan plasmar sus intereses, experiencias y preocupaciones, y por otro lado, legitimar sus políticas y programas de acción, reconociendo, al mismo tiempo, que la complejidad del fenómeno migratorio requiere la participación de distintos interlocutores atento su carácter multidimensional.

De forma recurrente, estos espacios de discusión aluden en sus declaraciones a la protección y violación de los derechos humanos de los distintos grupos implicados en los movimientos de personas, condenando la militarización de las fronteras, la criminalización de los migrantes, el tráfico y la trata de personas, la discriminación, la xenofobia y el racismo. Entre las demandas más comunes se computan la protección y garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de niños, mujeres y hombres migrantes y a la facilitación del libre tránsito y circulación a nivel intrarregional en correspondencia con una ciudadanía interamericana (Domenech, 2008). Los contenidos de las Cumbres Sociales del Mercosur replican este listado de intereses.

Esta legitimidad sustentada en la mayor participación de la sociedad civil se entrelaza íntimamente con otro concepto introducido por el académico Eduardo Domenech (2008),¹⁶⁵ a quien se sigue en este punto atento su utilidad para este trabajo. Advierte el autor sobre la existencia de un proceso que estaría afectando la construcción de las políticas públicas en materia de migraciones internacionales, registrándose un cambio que sitúa a los derechos humanos en el centro del debate. Así define a la “ciudadanización” 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 términos de política migratoria, la ciudadanización

¹⁶⁵ El término “ciudadanización” fue utilizado por primera vez en un trabajo del autor realizado junto a María José Magliano “Migraciones internacionales y política en Bolivia” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 21, Nº 62, 2007.

estaría dando cuenta de dos hechos íntimamente articulados: por un lado, la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el formal reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes, tanto a los inmigrantes como a los emigrantes. (pp. 54)

Resulta visible el paralelismo entre los dos componentes de este concepto – participación de la sociedad civil y reconocimiento de derechos- con aquellos que sustentan la legitimidad de la gobernabilidad migratoria –participación de la sociedad civil y derechos humanos, según nos ilustra Santi (2011).

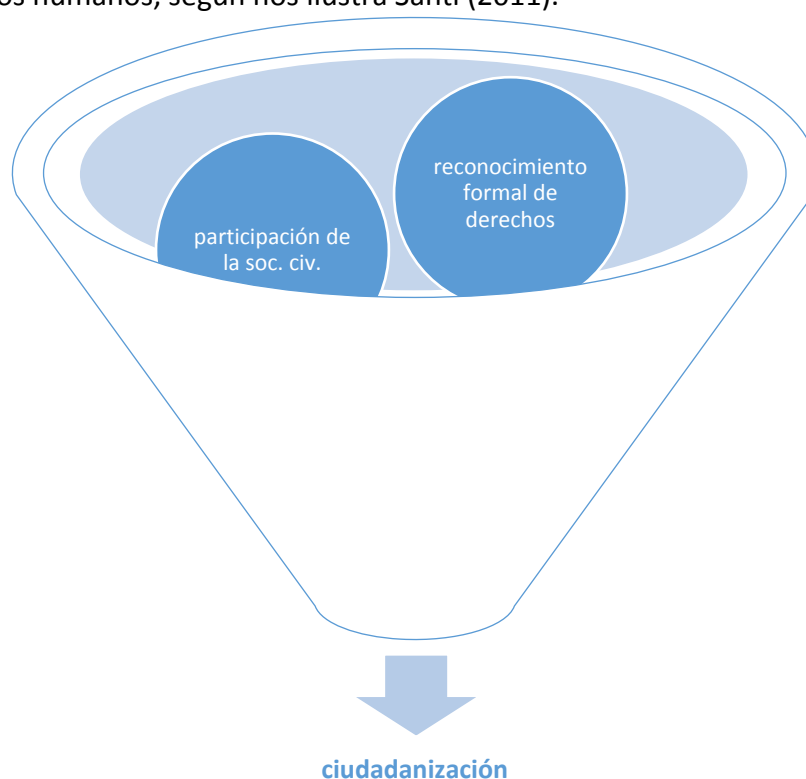


Gráfico 1: Interrelación de componentes del proceso de ciudadanía de las políticas migratorias

4.- Visión regional común y plataforma de relacionamiento exterior. Ciudadanía sudamericana

Sin duda alguna, la construcción de una postura regional en materia migratoria que puede trasladarse al resto de los foros mundiales representa uno de los grandes logros del funcionamiento de la CSM.

Ello se advierte en las últimas declaraciones donde los Estados refuerzan la necesidad de ser oídos ante el FGMD, y rechazan la pobre actuación que se les ha dado hasta el presente al tiempo que abogan por una reconducción de la discusión hacia Naciones Unidas. Incluso el Mercosur se ha hecho eco de esta situación, tal como se dejó consignado en el capítulo anterior.

También se incorporan en los textos de las declaraciones cuestiones atinentes al relacionamiento con la OEA y el diálogo con CELAC-UE.

En estrecha relación con el posicionamiento externo –junto a las ya mencionadas de reconocimiento de derechos y sociedad civil- aparece la noción de ciudadanía sudamericana. Se observa que en las X y XI Conferencias expresamente se menciona este tema, situación que se traslada a hechos concretos en el Mercosur a través de la aprobación de la Decisión CMC Nº 64/10. Precisamente es en 2010 el año en que la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones lleva por título “Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana”, línea de trabajo que continúa en 2011.

Los considerandos de la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones producida en la X Conferencia establece que se “debe reconocer la importancia de avanzar de manera gradual, pero decidida a través del diálogo y la cooperación multilateral, *hacia una integración regional fundamentada en la construcción de la libre movilidad de personas y la ciudadanía suramericana*”¹⁶⁶ y “que es imperativo aunar esfuerzos encaminados a construir una política migratoria regional, comprensiva y estructurada; así como también fortalecer al interior de cada país de la CSM, políticas públicas y marcos regulatorios que ofrezcan a todas las personas condiciones de desarrollo humano suficientes para una movilidad libre, informada y segura”, promoviendo “la participación política, cultural y económica en las sociedades de origen y destino, que garanticen el ejercicio democrático y la inclusión social de nuestros ciudadanos y ciudadanas” (considerandos 3, 8 y 9).

El Estatuto, tal como está planteado en la Decisión de referencia, promueve el avance en materia de derechos a fin de lograr una política migratoria regional que considere los aspectos sociales, culturales y políticos.

¹⁶⁶ El resaltado me pertenece.

QUINTA PARTE

Conclusiones finales

A lo largo de esta investigación se ha comprobado la triangulación existente entre los distintos niveles en los que se da tratamiento a las migraciones: nacional, regional e internacional. Las actuales transformaciones en curso en la región sudamericana en materia migratoria, parten de consensos y pugnas entre varios sujetos: organismos internacionales, Estados nacionales y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido Sassen (2003) habla de la internacionalización o transnacionalización de la política migratoria al advertir que actualmente su definición ya no es atributo exclusivo de un Estado en el marco de sus fronteras, sino producto de la actuación de diversos actores sociales y políticos, sean de carácter nacional o transnacional.

La variable migratoria ha sido tomada en consideración por su estrecha vinculación con la ciudadanía mercosureña que se propone construir en el bloque, pues es entre los migrantes donde se aprecia la real vigencia de la ciudadanía ampliada. Se tomó como punto de partida el nuevo paradigma instaurado a nivel regional desde comienzos de la década del 2000, cuyo resultado más visible, en términos jurídicos, es la firma del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur.

Esta falta de adecuación normativa no solo alcanza al Acuerdo del Mercosur. A lo largo de los capítulos se pudo observar que existen contradicciones entre las propias constituciones nacionales y la normativa interna, así como inconsistencias entre tratados internacionales y la legislación local. La matriz estado-céntrica continúa rigiendo las relaciones entre los nacionales de los Estados partes del Mercosur. En efecto, se observa que la normativa nacional consultada –constituciones nacionales y leyes migratorias– en su gran mayoría reproduce conceptos propios del abordaje de las migraciones bajo la doctrina de la seguridad nacional, imponiendo restricciones a la entrada de los migrantes y omitiendo las reformas necesarias para adecuar las leyes vigentes a los acuerdos Mercosur. Si bien se han dictado diversas normas para aplicar los acuerdos, ello no impidió que las leyes migratorias desfasadas aún se encuentren operando.

Resultan esclarecedoras las palabras de una de las investigadoras entrevistadas:

“es muy difícil considerar un escenario en el que se acepte y legitime la ciudadanía universal, o en el mejor de los casos, en el que los Estados renuncien a su potestad soberana basada en la ciudadanía anclada en el lugar de nacimiento. Por motivos económicos (remesas), políticos (masa de votantes en el extranjero) y simbólicos (legitimidad de la autoridad estatal y reforzamiento de los estados-nación como soberanos” (Entrevista a la Dra. Cynthia Pizarro).

Partiendo de la premisa que la adecuación de las leyes nacionales a las normas Mercosur no es el avance más destacable en esta construcción –como también ocurre en otros aspectos de la vida del bloque-, se propuso demostrar la existencia de otros efectos, que aquí han recibido el nombre de “colaterales”.

En primer lugar, se observa que existe un incremento de la participación de la sociedad civil en las discusiones referidas a la temática migratoria. A nivel regional esto es particularmente visible en la realización de las Cumbres Sociales desde 2006 en las que, con regularidad, ofrecen un espacio donde las asociaciones vinculadas con los migrantes presentan sus reclamos a los órganos del Mercosur. También se ve reflejada esta interacción a nivel nacional, aunque con menos impulso. Sólo en algunos países es visible la participación real de estos grupos en el quehacer legislativo de los Estados miembros y/o asociados. Por último, también la participación ha ido *in crescendo* en el foro regional analizado (CSM).

En segundo lugar, se comprueba que a nivel nacional, si bien en algunos casos no se llegó a la reforma de las leyes migratorias existentes, como sucede en Brasil, Paraguay y Chile, se promovieron reformas en tal sentido, con distintos alcances en su contenido. Similarmente, se han implementado programas específicos desarrollados a nivel nacional que proponen acercar la realidad migratoria actual a algunos de los principios incorporados a nivel sub-regional por medio del Acuerdo de Residencia y de la Decisión CMC Nº 64/10.

En tercer lugar, la multiplicación de acuerdos regionales es otra consecuencia notoria de este período. Ello en parte por el peso de la gobernabilidad migratoria, registrado en las CSM, en las que se fomenta la instrumentación de acuerdos a fin de dar respuesta a la regularización migratoria.

En cuarto lugar, la construcción de la ciudadanía parece proyectarse en clave regional más que sub-regional. Esto es comprobable en las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, ámbito donde se apunta a dos criterios: por un lado, lograr que la región adopte una posición unánime en materia migratoria y, por otro, posicionar a la región sudamericana con un discurso único frente a otros foros internacionales en la materia. El contenido de este discurso está dado por el respeto de los derechos humanos, la figura del migrante como sujeto de derechos, la importancia de la regularización y el vínculo existente entre migración y desarrollo, como forma de revalorizar el aporte beneficioso que el migrante hace a la sociedad receptora.

A la luz de los esfuerzos aunados por los Estados para hacer valer sus voces en el ámbito internacional –como ocurrió frente a la Directiva de Retorno y al FGMD-,

parecería que la concertación de un único criterio es más fácil de trasladar hacia el mundo que hacia los propios ámbitos locales.

Ahora bien, a la hora de lograr este relacionamiento externo, la UNASUR se posiciona como la plataforma propicia dado su mayor alcance geográfico –en relación al Mercosur y la CAN- y al hecho de que la construcción de una ciudadanía sudamericana figura como un objetivo de la UNASUR desde su origen. De allí los esfuerzos por vincular a la CSM con ésta última.

En este sentido queda comprobada la hipótesis inicialmente propuesta toda vez que se verificó que la principal fortaleza de la nueva visión sustentada en el Mercosur en materia migratoria ha sido la producción de efectos colaterales por oposición a los normativos.

Pero, al mismo tiempo, no puede dejar de soslayarse que estos “otros efectos” presentan, en muchos casos, deficiencias tan importantes como las propias del ámbito normativo.

La participación de la sociedad civil, si bien ha ido en aumento y ha logrado posicionarse dentro de diversos ámbitos de actuación, no tiene un poder de hecho destacado. El reclamo permanente –y sostenido durante años- en materia de conquista de derechos habla de una lenta conquista.

Por otro lado, los proyectos de reformas migratorias en algunos casos no han logrado avanzar legislativamente por años, sufriendo demoras injustificadas, en tanto que en otros Estados su contenido no implica un verdadero cambio.

La política regional en esta materia –a la luz de las inconsistencias internas- sirvió a los gobiernos neopopulistas para plantear un discurso distinto (opuesto al de los países del norte) con énfasis en derechos humanos, apertura, pluralismo, desarrollo, etc. Para aquellos que querían construir una identidad contestataria (Cristina Fernández, Correa, etc.), eso les brindó una herramienta a ser utilizada en el plano internacional. Pero el discurso presenta muchas contradicciones en la práctica.

Ejemplo de ello lo constituye el Plan de Acción el cual reforzaría el catálogo de derechos de las personas dentro del Mercosur pero que, en definitiva, podría presentar limitaciones generando un efecto contrario al inicialmente propuesto.

Así el llamado Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR podría derivar en un mecanismo excluyente y restrictivo, toda vez que la nacionalidad de la persona puede operar como factor de exclusión para el acceso a los derechos allí consagrados. De esta manera, se estaría conformando un círculo cerrado entre Estados, al cual se accede ostentando la nacionalidad de algunos de ellos, en cuyo interior se reconocerían determinados derechos, los que al mismo tiempo se habrían de negar a las personas de otras nacionalidades.

Esta situación entra en colisión con lo regulado en algunas leyes migratorias como la argentina y la uruguaya donde se consagra el derecho humano a migrar y a la igualdad de derechos sin perjuicio de la nacionalidad y la condición migratoria, aspectos ambos que también son proclamados en los foros internacionales como ejemplo de buena práctica.

En relación a este punto, la Dra. Penchaszadeh se manifestó en estos términos:

“Cuando en Mercosur se trabaja sobre la dimensión de derechos humanos de las personas migrantes en el espacio Mercosur ahí ya existe un problema: Mercosur no es un conjunto, una región que se establece sobre la base del reconocimiento de un piso básico de derechos. Vuelve al concepto de nación, es un club exclusivo por eso se observa la segmentación de los derechos por los Mercosur y los extra-Mercosur. Entonces, tal como está pensado hasta ahora el Estatuto de Ciudadanía es un paso atrás, porque distinguiría entre Mercosur y extra-Mercosur, y en la mayoría de los países que reconocen los derechos políticos a extranjeros el problema es la temporalidad, o sea cuánto tiempo hace que están, pero no el país de origen. Recrean la lógica de un club exclusivo, por lo que finalmente lo que determina la lógica es la nacionalidad, solo que ahora se suman una x cantidad de naciones. Entonces, no está saliendo del paradigma estado-céntrico, sigue siendo un paradigma profundamente estado céntrico” (Entrevista a la Dra. Ana Paula Penchaszadeh).

Tampoco la ciudadanía del Mercosur parece tener su punto fuerte en los derechos de las personas migrantes. Si bien es un aspecto tratado en los tres niveles – constituciones y leyes nacionales, Acuerdo de Residencia y CSM- y que hace al paradigma proclamado en la región –por oposición al de la seguridad- se presentan numerosas trabas a la hora de su puesta en práctica. De todos los derechos de los que la persona migrante debería ser acreedora, los políticos son los más negados, incluso en el plano discursivo. La vinculación entre nacionalidad y ciudadanía tiene en estos derechos su más clara prueba. Se coincide con lo manifestado por Ana Margheritis quien sostiene que solo aquellos derechos económicos y sociales que son “portables” –en el sentido de poder llevarse cuando los trabajadores se mueven dentro del mercado ampliado- son los reconocidos en la actualidad.

Retomando las ideas de Marshall que se plasmaran al inicio de esta investigación, puede afirmarse que no se constata en el Mercosur la consecución de derechos en el orden por él propuesto: civiles, políticos y sociales. Más bien, a luz de las evidencias aquí recogidas, se reconocen algunos derechos civiles, en menor medida sociales - algunas contempladas en el Acuerdo de Residencia- y en forma prácticamente nula, los políticos.

El desafío para el Mercosur radicaría en deslocalizar la ciudadanía y entender la comunidad política dentro de la lógica de las migraciones.

Pareciera que el Estatuto del Ciudadano del Mercosur no contribuye a superar la segmentación de la ciudadanía sino más bien refuerza el catálogo de derechos en base al criterio de nacionalidad (de los Estados partes) propiciando una separación entre ciudadanos Mercosur y extra-Mercosur.

El Acuerdo de Residencia, por su parte, facilita el acceso a la residencia para los nacionales de los Estados partes y asociados pero no incluye a los derechos políticos en su lista. Aquí la nacionalidad también es requisito necesario para acceder al beneficio de la residencia.

En un contexto donde los derechos humanos se perfilan como el eje de trabajo y de futuras políticas –según surge de las propias declaraciones que se plasman en los foros y encuentros regionales y mundiales- y se propone la construcción de una ciudadanía regional desde la perspectiva de los derechos humanos, la atribución de derechos no debiera situarse bajo un criterio nacionalista. Una eventual consagración, por ejemplo, de derechos políticos de manera exclusiva a quienes gozaran de la “ciudadanía del Mercosur”, podría generar conflictos normativos –el otorgamiento de derechos políticos generalmente se atribuyen en base a la temporalidad de residencia y no sobre la base de la nacionalidad, salvo el caso de Brasil-.

Por eso la clave está en la construcción de una ciudadanía regional articulada con los derechos humanos. La ciudadanía regional debe ser un plus pero con base de un piso mínimo de protección de derechos.

Siglas

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

CAN: Comunidad Andina

CAT: Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes

CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CDH: Comité de Derechos Humanos

CDN: Convención sobre Derechos del Niño

CEDAW: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CERD: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CMC: Consejo del Mercado Común

CMM: Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CSL: Comisión Sociolaboral del Mercosur

CSM: Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

CRM: Conferencia Regional sobre Migración

DADDH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DSL: Declaración Sociolaboral del Mercosur

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

FCES: Foro Consultivo Económico Social

FGMD: Foro Global de Migración y Desarrollo

FEM: Foro Especializado Migratorio

GMC: Grupo Mercado Común

GMM: Grupo Mundial sobre Migración

ICRMW: Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias

IPPDH: Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR

NU: Naciones Unidas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional de Migraciones

PIDCyP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PM: Parlamento del MERCOSUR

PCR: Procesos consultivos regionales

RMI: Reunión de Ministros del Interior

RMJ: Reunión de Ministros de Justicia

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos

TFUE: Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

Bibliografía

ACOSTA ARCARAZO, D. Y FELINE FREIER, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, XXIII(44), 171-189.

AGUIRRE, O., MERA, G. y NEJAMKIS, L. (2010). Políticas migratorias en integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. En S. Novick (dir.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, (pp. 51-72). Buenos Aires: Catálogos.

----- (2007). Migrantes y ciudadanos. Avances y retrocesos en el ámbito del MERCOSUR. En XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

BAUBÖCK, R. (2005). Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership, *Political Science and Politics*, 38(4), 683-687.

BORJA, J. (2001). Ciudadanía y globalización, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 22, 1-11. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/022-febrero-2002/0041400>

----- y CASTELLS, M. (1996). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

BRUBAKER, W. (1990). Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany, a Comparative Historical Analysis, *International Sociology*, 5 (4), 1-66.

- (2010). Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging Migration and Membership, *Journal of Interdisciplinary History*, 41(1), 61–78.
- CAPDEVILA, I. (2008). “La región exige a la UE un trato más justo”, *La Nación*, Buenos Aires, 02/07/2008.
- CASTELLS, M. (1999). Globalización, identidad y Estado en América Latina, *Temas de desarrollo humano sustentable*, PNUD-Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. Disponible en www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/Idyest.pdf
- CASTIGLIONE, C. (2012). Políticas migratorias recientes en el MERCOSUR a través de la prensa escrita, o “en el nombre del bosque está el bosque”. En S. Novick (dir.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (pp. 139-158). Buenos Aires: Catálogos.
- CERIANI CERNADAS, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria sudamericana. *Nueva Sociedad*, 233, 68-86.
- (2012). Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Derechos Humanos (ed.), *Reflexiones desde el Sur*, 83 -118.
- CHEJTER, S. (2011). *Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional*. Disponible en <http://www.mercociudades.org/node/2113>
- DE LUCAS, J. (2004). Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración, como res política. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (10). Disponible en <http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>
- DOMENECH, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23(1), 71-94.
- (2008). La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina* (pp. 53-72). Buenos Aires: Catálogos.
- (2013). Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis* 35, DOI: 10.4000/polis.9280
- y MAGLIANO, M. (2009). Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente. En E. Domenech (comp.) *Migración y política: el*

estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica, (pp. 201-256). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

- ENTRENA, D. F. (2001). *Modernidad y Cambio Social*. Madrid: Trotta.
- FLEURY, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía, [CD-ROM] Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Disponible en <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/inde.pdf>
- GAINZA, P. (2008). Políticas migratorias en Uruguay: historia de una ausencia. Conferencia en seminario O Estado das Políticas Migratórias na América do Sul, Espaço Sem Fronteiras. 26-28 de noviembre, San Pablo, Brasil.
- GARCÍA, L. (2010). *Migración y derechos humanos. Implicancias de la Nueva Política Migratoria Argentina*. (Tesis de maestría, serie tesis Nº 22). Disponible en http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-20Publicaciones-V05/Publicaciones/Tesis/tesis%20lila%20garcia.pdf
- GARRETÓN, M. A. (2007). *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*. Santiago: Prometeo
- GURRRIERI, J. (2005). El proceso consultivo en América del Sur. La conferencia sudamericana sobre migraciones, CEPAL- NU, Expert group meeting on International migration and Development in Latin America and the Caribbean, 30 November- 2 December, 2005.
- HALPERN, G. (2005). Neoliberalismo y migración: paraguayos en Argentina en los noventa. *Política y Cultura*, 23, 67-82.
- HAMMAR, T. (1990). *Democracy and the nation state: Aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*. Aldershot, Hants, England: Avebury.
- HINOJOSA, A. (2013). Reflexiones en torno a la Ley de Migración. ¿Del olvido a la política pública? Suplemento Ideas, periódico Página Siete, domingo 9 de junio, La Paz, Bolivia.
- ITZIGSOHN, J. (2000). Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants political transnationalism, *International Migration Review*, 34 (4), 1126-1154.
- MAGLIANO, M. (2009). Sociedad civil, migraciones internacionales y gobernabilidad. En la agenda política sudamericana, *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- MARGHERITIS, A. (2013). Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur, *Review of International Political*

Economy, 20 (3), 541-575. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.678762>

----- (2015). MERCOSUR's post-neoliberal approach to migration: from workers' mobility to regional citizenship. In, Cantor, David James, Freier, Luisa Feline and Gauci, Jean-Pierre (eds.) *A Liberal Tide: Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (pp. 57-80). Washington: Institute of Latin American Studies.

MÁRMORA, L. (2003). Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 50, 111-141.

----- (2004). Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la "Ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871). En R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 59-66). Buenos Aires: Prometeo.

----- y PÉREZ VICHICH, N. (1997). Elementos de políticas migratorias para el MERCOSUR, Informe elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación.

MARSHALL, T. M. y BOTTOMORE, T. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial.

MARTÍNEZ PIZARRO, J., SOFFIA, M., DELIO CUBIDES FRANCO, J. y BORTOLLOTO, I. (2013). Migración internacional en Chile: tendencias, políticas, normas y participación de la sociedad civil. En L. Chiarello (coordinador general y editor). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú* (pp.117-242). New York: Scalabrini International Migration Network.

MARZADRO, M. (2010). La inmigración en Bolivia, ¿fenómeno social inexistente o invisibilizado? El caso de los peruanos en La Paz y el Alto. *SSIIM Paper Series*, 7. Disponible en http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2010/02/ssiiim-ps-n7-mirko-marzadro_web.pdf

MELLADO, N. (2009). La integración sudamericana. En N. Mellado (edit.) *Mercosur y Unasur ¿hacia dónde van?* (pp.111-167). Córdoba: Lerner.

MODOLO, V. (2010). La movilidad territorial en el mercado común europeo y mercosureño. En S. Novick (dir.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (pp. 29-49). Buenos Aires: Catálogos.

----- (2012). Política migratoria regional. El caso de la residencia MERCOSUR (2002-2011), *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18(26), 40-58.

MONDOL LÓPEZ, L. (2010). Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión. En C. Zurbriggen y L. Mondol López (coord.). *Estado actual y*

perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR (pp. 17-23). Uruguay: FLACSO. Disponible en <http://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>

MONTERO, F., PAIKIN, D. y MAKARZ, J. (2009). *Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR*. Buenos Aires: INADI

NOVICK, S. (2005). La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR. En S. Novick, A. Hener, y P. Dalle, Pablo, *El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, (pp.6-59). Documento de Trabajo N° 46, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

ODDONE, H. y GUIDINI, J. (2013). Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Paraguay. En L. Chiarello (coordinador general y editor). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú* (pp. 243-390). New York: Scalabrini International Migration Network.

ODDONE, N. (2014). Cooperación fronteriza: estrategia política clave en la integración. Entrevista publicada el 9 de mayo de 2014 en Mercosur ABC. Disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=4211&IdSeccion=3>

OLEA RODRIGUEZ, H. (2007). Derechos Humanos y Migraciones. Un nuevo lente para un viejo. *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales. Disponible en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13482/13750>

PAIKÍN, D. (2009). La incidencia del MERCOSUR en las realidades nacionales. En F. Montero, D. Paikín y J. Makarz (comp.), *Hacia una ciudadanía plena Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR* (pp. 39-45). Buenos Aires: INADI.

PÉREZ VICHICH, N. (2005). El MERCOSUR y las migraciones internacionales. Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean. Population division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico City, 30 November – 2 December 2005.

----- (2006). Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR. Working paper 28. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Integración regional. Disponible en http://www.caei.com.ar/sites/default/files/28_1.pdf

----- (2007). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR, *Mercosur Parlamentario*, 6, 16-21.

- RAMÍREZ G., J. y ALFARO A. Y. (2010). Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana sobre Migración. *Andina Migrante*, Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas. Flacso Sede Ecuador 9, 2-10.
- SANAHUJA, J. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: Fundació CIBOD.
- (2012). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. 9, 19-71.
- SANTANDER, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso, *Cinta de Moebio*, 41, 207-224. Disponible en www.moebio.uchile.cl/41/santander.html
- SANTI, S. (2011). ¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones Disponible en http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSilvanaSanti.pdf
- SASSEN, S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona: Bellaterra.
- (2003). *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- (2004). Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales, *Ecuador Debate*, 63, 63-88. Disponible en <http://hdl.handle.net/10469/3791>
- SOMERS, M. R. (1999). La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico. En S. García y S. Lukes (eds), *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación* (pp. p. 217-223.). Madrid: S. XXI
- SOUCHAUD, S. (2009). Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI. En C. Zurbriggen y L. Mondol López. (Coords.), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (pp. 129-143). Uruguay: FLACSO. Disponible en <http://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>
- SOYSAL, Y. (1994). Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. *American Journal of Sociology*, 101 (3), 779-781.
- STEFONI, C. (2010). Política Migratoria en Chile. En C. Zurbriggen y L. Mondol López (Coord.), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Cono Sur*

(pp. 111-129). Uruguay: Flacso. Disponible en <http://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>

STUHLREHER, A. (2006). La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria? En I. Wehr (ed), *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina* (pp.179-196). Madrid/ Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert.

VÁZQUEZ, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En Cefir (ed.), *Mercosur 20 años* (pp. 165-185). Disponible en http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Libro-Mercosur-20-a%C3%B1os_Cefir.pdf

Informes

Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante (CDHCI) (2013). *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*. (coord. Patricia Gainza). Disponible en <http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Informe-Politicas-Migratorias-America-do-sul.pdf>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*, Serie Seminarios y Conferencias N°45. Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/22435/lcl2272p_1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2010). *Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica*, Segundo Foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo San Salvador, El Salvador, 22 y 23 de julio de 2010. Disponible en http://www.cepal.org/celade/agenda/3/41863/CELADE_2010_DocumentoMarcoIIFIBEMYD.pdf

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM). (2014). *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y asociados*. Documento de Referencia, XIV Conferencia Sudamericana de Migraciones, Lima, Perú. Disponible en <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/6%20%20Doc%20Ref%20-%20Estudio%20sobre%20experiencias%20en%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Residencia%20del%20MERCOSUR%20y%20Asociados.pdf>

Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2012). *La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes diagnóstico y lineamientos*

para la acción. Disponible en http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/IPPDH_acuerdos_nnya_migrantes_ES.pdf

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos MERCOSUR (IPPDH) – Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. (2014). *Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires*. Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/informe-acceso-a-derechos-de-migrantes-en-la-provincia-de-buenos-aires/>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2011). *Perfil Migratorio de Bolivia*. Disponible en <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Perfil-Migratorio-de-Bolivia.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2011). *Perfil Migratorio de Chile*. Disponible en http://priem.cl/wp-content/uploads/2015/04/Stefoni_Perfil-Migratorio-de-Chile.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay*. Disponible en <http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratoriodeparaguay.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2012). *Panorama migratorio de América del Sur*. Disponible en https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2013). *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*. Informe preparado por Adriana Alfonso. Disponible en [http://csm-
osumi.org/Archivos/Norma/1-
%20LA%20EXPERIENCIA%20DE%20LOS%20PAISES%20SURAMERICANOS...%20-
%20Adriana%20Alfonso%20-%2027-11.pdf](http://csm-osumi.org/Archivos/Norma/1-%20LA%20EXPERIENCIA%20DE%20LOS%20PAISES%20SURAMERICANOS...%20-%20Adriana%20Alfonso%20-%2027-11.pdf)

Universidad Diego Portales, Centro de derechos Humanos (UDP - CDH). (2014). *Informe anual de derechos humanos en Chile*. Disponible en http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/informes/2014/migrantes.pdf