

# **LAS MIGRACIONES EN LA AGENDA DEL MERCOSUR. EL ROL DE ARGENTINA EN EL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO**

## ***MIGRATION IN THE AGENDA OF MERCOSUR. THE ROLE PLAYED BY ARGENTINA IN THE SPECIALIZED FORUM MIGRATION***

**Julieta Nicolao\***

Sumario: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA REGIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS. II. EL INGRESO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA A LA AGENDA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN SUDAMÉRICA. III. EL ABORDAJE DE LAS MIGRACIONES EN EL MERCOSUR EN EL MARCO DE LA REDEFINICIÓN DEL PROYECTO INTEGRACIONISTA. LA CREACIÓN DEL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO. IV. UN VISTAZO A LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LOS PAÍSES SUDAMERICANOS. V. EL MERCOSUR, LAS MIGRACIONES Y EL ROL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. VI. VI. LA ACTIVA PERFORMANCE ARGENTINA EN EL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR. VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo analizar el tratamiento que recibe la temática migratoria en el MERCOSUR, en el marco de la redefinición que experimentó este proyecto de integración regional a inicios del siglo XXI, y de un proceso más amplio de incorporación de las migraciones a la agenda internacional. En segundo lugar, aproximar una serie de reflexiones sobre el papel que desempeña Argentina en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, tomando en cuenta la orientación actual de su política migratoria, así como otros aspectos vinculados a su estrategia de política exterior y vinculaciones internacionales, entre otros.

*ABSTRACT: The aim of this article is to analyze the treatment given to the migration issues within MERCOSUR, in the framework of the redefinition of regional integration project in early twenty-first century, and as part of a broader process of migration income to international agenda. Secondly, reflect on the role played by Argentina in the MERCOSUR Specialized Forum on Migration, taking into account the current direction of its migration policy and its foreign policy strategy, among other factors.*

PALABRAS CLAVE: migraciones, política migratoria, MERCOSUR, Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, Argentina.

KEY WORDS: migrations, migration policy, MERCOSUR, MERCOSUR Specialized Forum on Migration, Argentina.

---

Fecha de recepción del original: 19 de febrero de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 8 de junio de 2015

\* Lic. en Relaciones Internacionales por la UNICEN (Argentina). Dra. en Ciencia Política por la UNSAM (Argentina). Investigadora Asistente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y miembro de la Planta Permanente del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL - UNICEN - CIC), Argentina.  
Correo electrónico: [nicolao\\_j@yahoo.com.ar](mailto:nicolao_j@yahoo.com.ar)

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA «REGIONALIZACIÓN» DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

En el marco de los procesos migratorios internacionales, son los Estados quienes detentan la autoridad exclusiva para definir quién ingresa y bajo qué condiciones al territorio de su jurisdicción. Las condiciones, requisitos, exigencias para el ingreso, permanencia y salida de la población extranjera, y para su acceso progresivo a la titularidad de derechos, conforman lo que generalmente se denomina una política migratoria, que se plasma en una serie de leyes, instrumentos, programas y prácticas institucionales.

López Sala advierte que en el marco de la «*estatalización de la cuestión migratoria*»<sup>1</sup> que tuvo lugar en los últimos decenios, basada en el creciente impacto de la migración en la esfera de las políticas públicas de los Estados, ha emergido un proceso de «*internacionalización de las políticas migratorias*», que refiere a la progresiva utilización de la cooperación internacional como instrumento que busca mejorar la eficacia de las medidas aplicadas a nivel intra-estatal, a la intensificación de las relaciones entre países de origen y destino en la gestión de las migraciones internacionales, y a su creciente abordaje en el marco de órganos supranacionales e internacionales<sup>2</sup>. De acuerdo al alcance de este tipo de marcos cooperativos, suele hablarse de «internacionalización», en tanto concepto más genérico, como de «regionalización» de las políticas migratorias, para hacer referencia a espacios de cooperación circunscriptos a una región geográfica, y vinculados a proyectos integracionistas.

En líneas generales, la «internacionalización» o «regionalización» de las políticas migratorias constituye una tendencia que deriva de ciertas limitaciones que encuentran los Estados en el actual contexto de globalización para ofrecer respuestas unilaterales al fenómeno migratorio y a los múltiples desafíos que conlleva su regulación. Estos países perciben que es cada vez más necesario definir estrategias cooperativas no tanto para definir objetivos migratorios, sino más bien para llevarlos a la práctica. Esto no implica hablar de la desaparición de los Estados o de un debilitamiento del poder de los mismos, ya que, como advierte Sassen, éstos operan en un escenario en el cual todavía su autoridad y legitimidad excluyen a cualquier otro tipo de actor<sup>3</sup>. Sin embargo, sí es evidente que se viene configurando un campo de fuerzas cada vez más extenso en el que intervienen diversos actores estatales -países de origen, destino y tránsito- e incluso no

---

<sup>1</sup> En relación a esta expresión, la autora hace referencia a los Estados de Europa Occidental, en tanto muchos de estos países, a diferencia de algunos Estados latinoamericanos, no cuentan con una tradición migratoria de larga data y comienzan formalmente a diseñar políticas en la materia a partir de 1980.

<sup>2</sup> LÓPEZ SALA, A. M. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005, p. 97.

<sup>3</sup> SASSEN, S. “La formación de las migraciones internacionales, implicancias políticas”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, n° 27, 2006, pp. 19-40.

estatales<sup>4</sup>, que se convierten en un componente fundamental para llevar a la práctica las metas de política migratoria de diversos países.

A esta situación se suma para algunos Estados las implicancias derivadas de la pertenencia a instancias de integración regional, partiendo de asumir que las políticas migratorias reencuentran en dichos bloques un nuevo marco de adecuación a la realidad<sup>5</sup>. La decisión de asociarse en un bloque cambia la relación entre los países que forman parte de esa asociación, y esto determina algunos quiebres, entre otros, el de la concepción de soberanía absoluta, que se relativiza ante la existencia de decisiones multilaterales o conjuntas que colocan distintas materias en clave regional, dependiendo del grado de integración que se pretende alcanzar<sup>6</sup>. Como se observará en este trabajo, en el MERCOSUR no existen órganos supranacionales y tampoco una política migratoria común, ya que se encuentra en un estadio alejado de lo que constituiría una integración plena (incluyendo la libre circulación de personas), pero ha registrado considerables avances en materia de cooperación intergubernamental en el ámbito migratorio, cuyos impactos se evalúan en próximas secciones.

Ahora bien, como consecuencia de estos planteos, puede advertirse que en la actualidad, “(...) *la política migratoria se encuentra en la intersección entre la política interna y exterior de los países de acogida*”<sup>7</sup>. Por tal motivo, analizar el abordaje de los asuntos migratorios a través de estrategias de cooperación intergubernamental desde la perspectiva de cada uno de los Estados receptores, exige recuperar no sólo los objetivos que se plantean en el plano estrictamente migratorio, sino también su esquema de vinculaciones exteriores y su relación con otros tópicos de la agenda externa.

En virtud de lo expuesto, este trabajo se propone como objetivo central analizar el tratamiento que recibe la temática migratoria en el MERCOSUR, en el marco de la redefinición que experimentó este proyecto de integración regional a inicios del siglo XXI, y de un proceso más amplio de incorporación de las migraciones a la agenda internacional. En segundo lugar, aproximar una serie de reflexiones sobre el papel que desempeña Argentina en el «*Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR*», primer órgano especializado del bloque que aborda integralmente la problemática migratoria<sup>8</sup>. La focalización en la performance de Argentina responde a que representa actualmente el principal Estado receptor de migraciones internacionales de toda América Latina y el Caribe y funciona como el polo de atracción central del subsistema migratorio sudamericano, circuito en el marco del cual, los países miembros y asociados del MERCOSUR, aportan casi el 80% de toda su población migrante<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> DOMENECH, E. “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue européenne des migrations internationales*, n° 23, 2007, pp. 71-94.

<sup>5</sup> MÁRMORA, L. *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM – Paidós, 2002.

<sup>6</sup> PÉREZ VICHICH, N. “Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR”. *Entelequia*, n° 04, 2007, pp. 255-270.

<sup>7</sup> LÓPEZ SALA, A. M. op. cit. p. 15.

<sup>8</sup> Como se observará más adelante, el análisis de la performance argentina en el Foro se circunscribe a la etapa 2004-2011, etapa para la cual se encuentran disponibles memorias institucionales publicadas.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010 [en línea]. Disponible en:

## II. EL INGRESO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA A LA AGENDA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN SUDAMÉRICA

Desde los años 90' los países del norte comenzaron a imponer con fuerza una perspectiva sobre la «responsabilidad compartida» que países emisores y receptores tienen sobre el fenómeno migratorio y la necesidad de establecer estrategias cooperativas para ofrecer respuestas al mismo. Esto se tradujo en la promoción de su inclusión en distintos ámbitos gubernamentales multilaterales, principalmente, a través del sistema de Naciones Unidas, pero también en otros foros e instancias de distinto alcance. El elemento decisivo fue el interés en la generación de negociaciones sobre la temática, en un contexto signado por los fracasos de la restricción unilateral ejercida hacia la migración sur-norte, que se manifestaba en un aumento exponencial de la «problemática de la inmigración “indocumentada”» y el agravamiento del «flagelo del tráfico y la trata de personas», entre otras expresiones<sup>10</sup>.

En este contexto, a inicios del decenio de 2000, proliferaron instancias especializadas tales como la Iniciativa de Berna, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, junto a otros más recientes como el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, con el objetivo de avanzar en la construcción de consensos acerca de los modos adecuados de «administrar» o «gobernar» los procesos migratorios. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), también fue ampliando su alcance y actividades en los últimos dos decenios con una creciente influencia en la definición de las políticas migratorias en el orden global.

La inclusión de la temática migratoria en la agenda internacional ha generado impacto directo en el ámbito sudamericano, en un contexto de creciente preocupación por la vulneración de derechos de sus ciudadanos emigrados en los países del norte, fruto del endurecimiento progresivo de las políticas migratorias, sobre todo en la etapa posterior al 11-S de 2001.

Como corolario, en el decenio de 2000, el tratamiento de las migraciones comenzó a ser crecientemente objeto de diálogo y cooperación política. En una primera instancia, se evidenció la progresiva inclusión de este tema en diversas instancias regionales como la Cumbre de Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, la Cumbre de Presidentes de América del Sur, e inclusive en la más reciente CELAC<sup>11</sup>. En segundo término, se generaron nuevos espacios para abordar de modo sistemático y permanente este tema:

---

[http://web2.cba.gov.ar/actual\\_web/estadisticas/censo2010/index.htm](http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2010/index.htm) (Fecha de acceso: 28.3.2011).

<sup>10</sup> NICOLAO, J. “El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina”. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, nº 53, vol. 17, 2010, pp. 205-228.

<sup>11</sup> La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) constituye un organismo intergubernamental de ámbito regional que promueve la integración y desarrollo de los países latinoamericanos. Fue creada en el año 2010, y la primera Cumbre, en la cual se concretó su constitución definitiva, tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en diciembre de 2011.

Primero, la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) formalizó a partir del año 2000 el diálogo subregional migratorio, como resultado del “reconocimiento por parte de los gobiernos sudamericanos de la importancia que revisten los movimientos migratorios al interior de la región y hacia otras regiones”, y la necesidad de mantener “consultas regulares, diálogos e intercambio de experiencias en la materia”<sup>12</sup>. Su primera edición tuvo lugar en Argentina, desarrollándose todos los años a partir de esa fecha. En segundo lugar, en 2003 se creó el «Foro Especializado Migratorio» del MERCOSUR (en adelante, FEM), primer organismo mercosureño dedicado exclusivamente al tratamiento integral de la cuestión migratoria y posteriormente, en 2008, la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>13</sup> consolidó un espacio de similares características: el Foro Andino de Migraciones (FAM), dedicado al diálogo migratorio no vinculante en la subregión.

En líneas generales, en estos espacios se viene avanzando en una cooperación política en la materia, que se está traduciendo en incipientes experiencias de cooperación técnica con distintos grados de institucionalización. Sin embargo, la principal problemática que afecta al trabajo de estas instancias, es la dificultad de aplicación de compromisos asumidos regionalmente que, por falta de voluntad política e infraestructura institucional adecuada, y realidades migratorias disímiles, entre otros, terminan paralizando o demorando sobremanera la integración en esta esfera.

Debido a cuestiones de espacio y economía argumentativa, este análisis se concentrará sólo en una de las instancias mencionadas, el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, en el cual participan delegaciones de los países miembros y asociados del bloque (prácticamente toda Sudamérica), y se asumen compromisos vinculantes para los países que lo componen.

### **III. EL ABORDAJE DE LAS MIGRACIONES EN EL MERCOSUR EN EL MARCO DE LA REDEFINICIÓN DEL PROYECTO INTEGRACIONISTA. LA CREACIÓN DEL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació en 1991 y está integrado actualmente por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela en carácter de miembros plenos, encontrándose el Estado Plurinacional de Bolivia, en proceso de adhesión<sup>14</sup>. De acuerdo a su Tratado Constitutivo, el objetivo del mismo es

---

<sup>12</sup> Datos extraídos del sitio web oficial de la CSM: <http://csm-osumi.org/>

<sup>13</sup> La CAN constituye el segundo proceso de integración más relevante de Sudamérica luego del MERCOSUR. Está conformado actualmente por Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. Su creación data de 1969, a partir de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, siendo conocido hasta 1996 como Pacto Andino o Grupo Andino. Venezuela fue miembro pleno hasta el 2006, momento en que se integró al MERCOSUR como Estado Parte, y Chile fue miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante el régimen militar encabezado por Augusto Pinochet.

<sup>14</sup> Asimismo, cuenta con cuatro países asociados (Chile, Perú, Ecuador, y Colombia), mientras la incorporación de Guayana y Surinam como nuevos socios se encuentra en proceso de ratificación.

la conformación de un Mercado Común, implicando, entre otros aspectos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones en un amplio conjunto de áreas pertinentes a los fines del fortalecimiento del proceso de integración.

Durante su primera década de vida, bajo el paradigma del «regionalismo abierto<sup>15</sup>», la dimensión social de la integración quedó en gran medida excluida de la agenda regional, y por ende, la cuestión migratoria no fue fruto de un tratamiento especializado. Como advierten González y Jara, “Desde el nacimiento del MERCOSUR el tratamiento de la problemática de la migración y de la libre circulación no estuvo ajeno a las mismas falencias que las demás prácticas institucionales... El solapamiento y atomización en su abordaje constituyen los elementos más sintomáticos...”<sup>16</sup>. En efecto, hasta 2003, las migraciones no contaron con un grupo de trabajo dedicado específicamente a esta materia y eran consideradas en espacios relacionados a otras cuestiones (principalmente, de fronteras, aduaneras, y de seguridad)<sup>17</sup>.

Lo cierto es que el abordaje de los asuntos migratorios en este bloque se ha ido extendiendo con los años desde una aprehensión tangencial y con énfasis en la «seguridad» (canalizada principalmente a través de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros el Interior), a una consideración más integral de dicho fenómeno, que se inició progresivamente a partir de la década de 2000<sup>18</sup>.

La renovación política que experimentó América del Sur a inicios del siglo XXI, con la emergencia de nuevos gobiernos de tinte «progresista»<sup>19</sup> o «neodesarrollista»<sup>20</sup> fue una

---

<sup>15</sup> El concepto de regionalismo abierto, concebido en el marco del auge del neoliberalismo en los países de la región, surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. De acuerdo a este enfoque, el regionalismo es viable en la medida en que confluya con la apertura comercial y formando parte de la misma. CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ, M. y JARA, A. “El dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el MERCOSUR”, *Revista Mercosur Parlamentario*, n° 6, 2007, p. 22.

<sup>17</sup> NOVICK, S.; HENER, A. y DALLE, P. “El proceso de integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes”. *Documento de Trabajo*, n° 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt46.pdf> (Fecha de acceso: 11. 9. 2008).

<sup>18</sup> OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR. *Las migraciones humanas en el MERCOSUR. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación normativa*. Colonia: OPPDHM, 2009.

<sup>19</sup> FRIEDRICH BUDINI, T. “A construção de consensos progressistas na política externa dos governos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai”. *Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos*, Y. Quiroga y C. França Orgs., Sao Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2010, pp. 11-33.

<sup>20</sup> BOSCHI, R. y GAITÁN, F. “Intervencionismo estatal e Políticas de desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, vol. 21, n° 53, 2008, pp. 305-322; ALVES TEIXEIRA, R. y DESIDERÁ NETO, W. A. “La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano”, *Perspectivas para la Integración de América Latina*, R. Alves Teixeira y W. A. Desiderá Neto (Coords.), Brasília: Ipea - CAF, 2012, pp. 11-36.

consecuencia directa de la crisis del modelo neoliberal que experimentaron muchas de estas naciones desde fines de los años 90<sup>21</sup>, dando lugar a la construcción proyectos alternativos de desarrollo económico-social. Una de las singularidades de este proceso fue la coincidencia en la concepción del valor estratégico que reviste la integración regional para el desarrollo de sus países y para plantarse y reposicionarse más fortalecidamente en las distintas negociaciones del mundo político y económico-comercial globalizado. Así, en la década de 2000, se inauguró un nuevo ciclo para la integración regional sudamericana que ha sido conceptualizado de diferentes maneras: «regionalismo estratégico»<sup>22</sup>, «desarrollista»<sup>23</sup> «pos-liberal»<sup>24</sup> o «estructural»<sup>25</sup>, que, *grosso modo*, da cuenta de la recuperación de metas esenciales para el desarrollo equilibrado y sostenible de sus sociedades, como el incremento de la infraestructura y la interconexión, la coordinación energética, la cooperación en ciencia y la tecnología, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de políticas regionales con inclusión social, entre otras<sup>26</sup>.

Por las características expuestas, este nuevo ciclo integracionista (que se materializó en el relanzamiento del MERCOSUR), con sus avances, retrocesos y desafíos pendientes, ha permitido el tratamiento de tópicos postergados y /o marginados en los modelos de integración del decenio precedente, entre los que se incluye la cuestión migratoria. Desde el año 2000 comenzó a reiterarse la voluntad de avanzar en la libre circulación de personas, y en la constitución de un MERCOSUR Ciudadano, aunque el punta pie inicial para el cambio de abordaje de este tema fue la firma del «Acuerdo de Residencia entre los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile en 2002 (Decisión CMC 28/02).

## **1. El Acuerdo de Residencia**

Este convenio fue impulsado por Argentina y negociado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior (en adelante, RMI). Su relevancia radica por un lado, en que establece por primera vez reglas comunes para la tramitación de la residencia por parte de los nacionales de los Estados signatarios simplificando y armonizando los requisitos documentales exigidos entre los mismos. Por otro, en la introducción del “criterio de

---

<sup>21</sup> Se incluyen en este proceso, la llegada al poder de los presidentes Hugo Chávez en Venezuela (1999), Lula da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007) y Fernando Lugo en Paraguay (2008).

<sup>22</sup> BIZZOZERO, L. “El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Vol. 14, n° 19, 2008, pp. 1-22.

<sup>23</sup> ALVES TEIXEIRA, R. y DESIDERÁ NETO, op. cit.

<sup>24</sup> VEIGA, P. M. Y RÍOS, S. P. “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. *Série Comércio Internacional*, n° 82, 2007, 84 p.

<sup>25</sup> DE F. RIBEIRO, D. y KFURI, R. “A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul”, *Observatório Político Sul Americano - Observador On-Line* vol. 5, n° 4, 2010, 31.

<sup>26</sup> COLOMBO, S. y FRECHERO, I. “La política exterior hacia América Latina de la administración Obama y su impacto en la relación con Argentina”. Ponencia presentada en el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina Las Relaciones Internacionales: una disciplina en constante movimiento, Buenos Aires, 1-3 de octubre, 2009.

nacionalidad MERCOSUR”, a partir del cual, los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro, pueden obtener una residencia temporaria (de hasta dos años) en este último, y con posibilidades de convertirse en permanente, mediante la simple acreditación de su nacionalidad, la certificación de carencia de antecedentes penales y la presentación de determinada documentación.

De esta manera, a diferencia de los criterios tradicionales de acceso a una residencia o tramitación de visado que se observan en las legislaciones migratorias de la mayoría de los países (vinculadas habitualmente a la acreditación de la realización de una actividad específica como el trabajo en relación de dependencia, el parentesco con un nacional o residente, la realización de estudios de educación superior, la inversión en proyectos productivos, comerciales o de provisión de servicios, entre otros), este acuerdo creó un criterio migratorio innovador que dejó de lado esa “actividad determinada” y pasó a focalizarse únicamente en la acreditación de la nacionalidad del solicitante<sup>27</sup>, a favor de los ciudadanos de los países del MERCOSUR<sup>28</sup>.

Más aún, con el objetivo de facilitar la movilidad y los procedimientos, este convenio dispone que la residencia puede ser tramitada desde el país de origen previo al desplazamiento (mediante solicitud ante sede consular del país de destino) o directamente en el territorio receptor ante los servicios migratorios oficiales. En este segundo caso, se puede gestionar sin importar la categoría con la que ingresó al país receptor (turista, por ejemplo), y más importante aún, sin perjuicio de multas y otras sanciones que se pudiesen aplicar por la situación -irregular- de aquellos que hayan permanecido más tiempo del declarado originalmente.

El otro dato fundamental es que la adquisición de esta residencia habilita a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades pertinentes; a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país; y a que se le garantice igualdad de trato, derecho a la reunificación familiar, al envío de remesas, y especial protección en materia laboral.

Por las implicancias de este convenio, se lo ha calificado como “(...) *la más importante norma intergubernamental en la materia*”, como el primer intento de establecer “(...) *una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes a la región MERCOSUR y los ciudadanos de los terceros países*”<sup>29</sup> y como el elemento fundamental en la construcción de un estatuto de ciudadanía basado en la dimensión migratoria.

---

<sup>27</sup> El acuerdo se aplica a los nacionales de los Estados signatarios, incluyendo tanto a aquellos que tengan nacionalidad originaria como nacionalidad adquirida por naturalización, pero en este segundo caso, habiendo adquirido tal condición al menos cinco años previos a la solicitud.

<sup>28</sup> OIM - CSM. *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y asociados*. Lima: OIM-CSM, 2014.

<sup>29</sup> PÉREZ VICHICH, N., op. cit., p. 263.



Argentina fue el primer país en internalizar este acuerdo, seguido por Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay (este último con una demora significativa)<sup>30</sup>. Su entrada en vigor a nivel regional se alcanzó recién en 2009, luego de su incorporación al ordenamiento jurídico de todos los Estados parte, que progresivamente se ha ido extendiendo al resto de los Estados asociados<sup>31</sup>.

Sin embargo, el proceso de implementación de este instrumento ha sido lento y obstaculizado por factores de distinta índole, algunos de los cuales aun no se han superado. Entre ellos, puede mencionarse: a) que no todos los países se encuentran aplicando los términos del acuerdo en relación a la totalidad de la signatarios (algunos Estados como Brasil lo sustentan en el principio de reciprocidad, otros como Chile aún no incluyen a los Estados asociados que han adherido al mismo); b) que los procedimientos de internalización o la jerarquía normativa con la que se lo implementa a nivel nacional difiere entre los países; c) que en algunos casos, como ha sucedido en Paraguay, se registra falta de información a los destinatarios sobre los derechos que reconoce el acuerdo, reticencia de los efectores de los organismos migratorios que deben adecuar procesos administrativos, sumado a excesivos tiempos para la resolución de trámites y limitados lugares para su gestión; d) y otros, como ha sucedido en Bolivia, en los que se observa el cobro de excesivas sumas de dinero en carácter de multas diarias o sanciones por permanencias fuera de término (violando las disposiciones del acuerdo); solicitudes de documentación adicional como contratos de alquiler o títulos de propiedad, entre otros requisitos, que sólo recientemente se han ido ajustando<sup>32</sup>.

De esta manera, ya sea por falta de voluntad política, por la existencia de débiles estructuras institucionales y administrativas que den soporte a la aplicabilidad de los términos del acuerdo; o desafíos de cambio de «cultura institucional» que deban afrontarse con capacitación de agentes y efectores públicos, este instrumento, considerado una piedra angular para el inicio de una política migratoria intrarregional, aún no se ha implementado de forma plena e integral. Sucede que, como en cualquier área de política intergubernamental en el MERCOSUR, su aplicación efectiva depende no sólo de su incorporación al derecho interno de cada estado suscriptor, no sólo del necesario dictado de normas que lo complementen y operacionalicen, sino también de la puesta en marcha de diversos mecanismos institucionales y administrativos acordes, y la generación de ciertas capacidades estatales. En cada Estado adherente se han logrado avances disímiles desde 2009, e incluso antes de esta fecha por vía unilateral o bilateral, pero subsisten desafíos diversos.

---

<sup>30</sup> Ahora bien, dado el carácter intergubernamental, y no supranacional, de las instituciones del MERCOSUR, sus normas en general no son de aplicación directa. Esto implica que aquellas normas regionales que modifiquen legislación interna de los Estados Parte requerirán, generalmente, para ser válidas de la participación de los órganos legislativos (o ejecutivos, dependiendo del caso) de los Estados firmantes, a efectos de su aprobación legislativa para luego poder ser ratificada por el Poder Ejecutivo y depositado su instrumento de ratificación ante el depositario. OIM - CSM, op. cit., p. 15.

<sup>31</sup> El Acuerdo fue suscrito en Brasilia el 6 de diciembre de 2002, sancionada el 9 de junio de 2004, promulgado de hecho el 13 julio de 2004 y vigente desde el 28 de julio de 2009. A este convenio pertenecen: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En el año 2011, Ecuador y Perú se adhirieron al mismo, y el ultimo en hacerlo fue Colombia a mediados de 2012.

<sup>32</sup> OIM - CSM, op. cit.

## 2. La creación del Foro Especializado Migratorio (FEM)

En el contexto del relanzamiento del MERCOSUR, de la consecuente ampliación y diversificación de la agenda regional y la firma del Acuerdo de Residencia, en 2003 se creó el Foro Especializado Migratorio (FEM), primer organismo mercosureño dedicado exclusivamente al tratamiento «integral» de los asuntos migratorios. Éste funciona en la órbita de la RMI, cuenta con la participación de diez países incluyendo a los Estados Parte y Asociados, y adopta resoluciones por consenso que se elevan a la RMI para su aprobación, las cuales tienen carácter vinculante y luego se someten al Consejo del Mercado Común para transformarse en normativa MERCOSUR.

A partir de la creación de este foro se disoció definitivamente el tratamiento de las cuestiones de seguridad de los temas migratorios en el MERCOSUR, ya que este Foro no se reporta a la Comisión Técnica, compuesta en su mayoría por funcionarios del área de seguridad, sino directamente a la RMI.

Entre los principales objetivos del FEM, figura la meta de trabajar en el establecimiento de criterios de política migratoria compartidos que definan una posición regional en la materia, incluyendo la armonización de normas migratorias nacionales. La «Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios» (2004), es difundida como el documento que condensa la postura del bloque regional en materia migratoria<sup>33</sup>, sin embargo, este consenso no trasciende el plano discursivo-declarativo, y aún está lejos de traducirse en un plan de acción de política migratoria de los países miembros y asociados.

Si se atiende al listado de acuerdos y compromisos negociados en este espacio desde su creación, claramente ninguno supera en términos de impacto y trascendencia el Acuerdo de Residencia, pues en su gran mayoría están volcados a compromisos relacionados a algún aspecto administrativo, técnico o burocrático (documentos de viaje, bases de datos compartidas, legalizaciones, entre otras), respecto de la movilidad intrarregional.

De acuerdo a un diagnóstico realizado por la OIM, “(...) *El trabajo de los diferentes ámbitos que conforman la institucionalidad del MERCOSUR, se ha caracterizado por una gran proliferación de documentos; su volumen dificulta hacer un seguimiento de los mismos. Los procesos de internalización de los Acuerdos aprobados, es decir aquellos procesos internos necesarios para que los Acuerdos se incorporen a la normativa de cada Estado del bloque, suelen insumir mucho tiempo [... y por estas razones] Hoy existe la necesidad de crear mecanismos que garanticen la efectiva vigencia, en el territorio de los Estados Miembros Plenos y Asociados, de las normas emanadas de las instituciones del MERCOSUR [y] Esto también resulta válido para el (...) Foro Especializado Migratorio*”

En virtud de esta situación, el FEM se ha volcado en la práctica a atender los desafíos relacionados con la búsqueda de metodologías para agilizar plazos y procedimientos de incorporación de instrumentos migratorios formalmente “vigentes” y a promover el

---

<sup>33</sup> Disponible en: [www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/verPdf.php?pk...](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/verPdf.php?pk...)

compromiso en su implementación. Esto se efectúa a partir de iniciativas de intercambio de experiencias, espacios de formación-capacitación compartidos, y cooperación técnica en la materia, convertidos en el eje central de las iniciativas que se discuten en esta instancia. Desde esta perspectiva, si bien el foro avanza en el diálogo político en la materia, puede decirse que en tanto instancia en la que participan autoridades de aplicación de los organismos migratorios de cada Estado, está dedicado casi de lleno a la resolución de problemas de aplicación de los compromisos regionales, que es sin dudas uno de los desafíos centrales que afronta el bloque en este ámbito.

Quizá en la actualidad, son otros los espacios donde se está concentrando el diálogo político migratorio en la región, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que por su dinámica amplia y no vinculante permite pensar formas creativas de avanzar en una mayor integración en este terreno. En efecto, en los últimos años, en el ámbito de la CSM y la UNASUR se han alcanzado amplios consensos en torno a la construcción de una «ciudadanía sudamericana», que se ha visto materializada en una propuesta específica en el ámbito mercosureño.

### **3. El Estatuto sobre Ciudadanía (2010)**

Luego del acuerdo de Residencia el otro paso trascendental que se alcanzó en el MERCOSUR fue la adopción del “Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR” (Decisión CMC 64/10), que prevé una aplicación progresiva con miras a alcanzar su plena implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción en 2021<sup>34</sup>.

Motorizada por el gobierno de Brasil, esta propuesta está integrada por un conjunto de derechos fundamentales para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, incluyendo la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados parte; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación; el reconocimiento progresivo de los derechos políticos a los ciudadanos de un Estado Parte, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del bloque<sup>35</sup>, entre otras.

Para alcanzar estos objetivos en las más diversas áreas que incluye (libre circulación de personas, fronteras, cooperación consular, educación, trabajo, previsión social, identidad, comunicaciones, derechos políticos), se han delineado toda una serie de tareas y actividades que en cada ámbito deberán contar con un cronograma de trabajo que elaborarán las distintas instancias del MERCOSUR con incumbencia específica en cada tema.

---

<sup>34</sup> Disponible en:

[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2808/1/DEC\\_064-2010\\_ES\\_Estatuto%20de%20Ciudadania.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2808/1/DEC_064-2010_ES_Estatuto%20de%20Ciudadania.pdf)

<sup>35</sup> CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. 1º ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012, p. 330.

Lo cierto es que, a cinco años de su firma, aún no se vislumbran avances significativos en el diseño de esta hoja de ruta que incorpore y operacionalice los derechos que consagra. En ese sentido, la amplitud y carácter ambicioso de este acuerdo para alcanzar la tan ansiada ciudadanía regional, delinea un escenario más considerable aún del que planteó el Acuerdo de Residencia en términos de las posibilidades de pasar de la norma a la práctica en un conjunto tan variado de esferas, en las cuáles cada país presenta prácticas, instituciones, recursos, e instrumentos disímiles.

En suma, durante la última década y media se ha ido consolidando en el MERCOSUR una instancia que por primera vez en la historia del bloque se encarga de discutir, negociar e intercambiar experiencias en materia migratoria desde una óptica integral de los procesos migratorios, en detrimento de la antigua tangencialidad y securitización que atravesó su abordaje en el decenio de 1990. Este paso trascendental se vio complementado por el desarrollo de dos hitos en la regionalización de la política migratoria: un compromiso que avanza en el ámbito del derecho a la residencia con normas y criterios compartidos, y otro más abarcativo que apuesta a la construcción de una ciudadanía regional a partir del reconocimiento progresivo de derechos. Como lo demostró el primero, ambos acuerdos enfrentan el mismo reto: establecer los mecanismos necesarios para alcanzar su plena aplicación. No es casual entonces que el FEM haya asumido como meta central trabajar por la internalización de acuerdos regionales y el desarrollo de estrategias para su efectiva ejecución, en la superación de obstáculos que paralizan el logro de cambios efectivos en el tratamiento del tema a nivel regional. Este tipo de problemas se vincula al hecho de que cada país coloca en un lugar diferente la cuestión migratoria en su agenda pública, y esto es lógico dada la heterogeneidad de patrones y experiencias migratorias en cada Estado.

#### **IV. UN VISTAZO A LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LOS PAÍSES SUDAMERICANOS**

Más allá de la convergencia discursiva que se ha alcanzado en los últimos decenios en torno a la vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria regional, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos, la no criminalización de la migración irregular, la igualdad de trato, la regularización como vía para la integración plena de los migrantes, y sobre todo, la necesidad de avanzar en mecanismos cooperativos en el abordaje político de las migraciones<sup>36</sup>, lo cierto es que los países de la región aún presentan diferencias significativas en la orientación de sus políticas migratorias y esto es un dato central para comprender la dinámica de instancias como el FEM, y las posibilidades de avanzar en cambios efectivos en el tratamiento regional de la temática.

---

<sup>36</sup> Esto queda materializado en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del FEM, en las Declaraciones Finales emanadas de distintas ediciones de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, en el Acuerdo de Residencia y el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, entre muchos otros.

En primer lugar, se observa que en América del Sur existe una situación heterogénea en cuanto a las legislaciones que regulan de fondo la cuestión migratoria en cada Estado. Por un lado, están aquellos países que han impulsado recientemente reformas progresistas de sus normativas migratorias, siendo Argentina el caso pionero (2004), seguido por Uruguay (2008), cuya reforma siguió los principios y criterios en materia de reconocimiento de derechos de la primera. En ambos países su sanción constituyó una respuesta a la demanda de una red heterogénea de organizaciones de la sociedad civil<sup>37</sup> y como rasgo singular, ambas leyes asumen la migración como un «derecho humano», y reconocen toda una serie de garantías como la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, la reunificación familiar, el debido proceso y acceso a la justicia en situación de detención y expulsión, a la educación y la salud pública -aún para migrantes en situación irregular-, a recibir información por parte del Estado de acogida, entre otros.

En una situación similar se ubica Ecuador que, en el marco del amplio proceso de reforma del Estado y de innovación institucional que emprendió desde 2007, ha incorporado el tema de la movilidad humana con enfoque de derechos al nuevo texto constitucional y este cambio de paradigma se encuentra en proceso de adecuación a los instrumentos específicos de política migratoria. También Bolivia ha dado un paso fundamental en esta misma dirección, con la sanción de la Ley de Migración N° 3707 en 2013 que incorpora, entre otras innovaciones, los principios de “Vivir Bien”<sup>38</sup>, la no discriminación, la equidad de género (sin precedentes en la región), transparencia y derecho a la información, entre otros.

Luego están aquellos Estados como Chile y Brasil, que aún tienen vigentes marcos normativos sustentados en una concepción ideológica del migrante como amenaza a la seguridad nacional, diseñados por dictaduras militares en los 70 y 80'. Si bien han introducido modificaciones y actualizaciones parciales para facilitar el acceso de los migrantes a algunas esferas específicas, tienen aún pendiente la reforma integral de sus marcos jurídicos para adecuarlos al contexto democrático y a los estándares internacionales de derechos humanos.

En similar situación se ubican Paraguay y Colombia que cuentan con legislaciones basadas en criterios «instrumentales», vinculados directamente a las necesidades de sus mercados de trabajo, tendencia que sigue presente con distintos grados de intensidad en la mayoría de las legislaciones migratorias de los países de Latinoamérica<sup>39</sup>. En Paraguay, la norma general migratoria (Ley 978/1996) representa una clásica ley que protege el nivel de empleo interno, defiende sus fronteras, impone una selección estricta

---

<sup>37</sup> Incluyendo organismos de derechos humanos, instituciones religiosas, académicos, organizaciones de migrantes, sindicatos, entre otros CERIANI CERNADAS, P. “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, n° 233, 2011, pp. 68-86.

<sup>38</sup> Concepto que define el derecho de vivir en armonía con los ciclos de la madre tierra, el cosmos, la vida, la memoria histórica que proyecta el futuro en equilibrio y en permanente respeto con toda forma de existencia. Representa la convivencia comunitaria con interculturalidad y sin asimetrías de poder e incluye el reconocimiento de nuestras culturas, su valorización, y el sentimiento de pertenencia de cada persona con su entorno.

<sup>39</sup> CERIANI CERNADAS, P. op. cit.;

de los migrantes, y le otorga al Estado el rol de ejercer un fuerte control social<sup>40</sup>. En Colombia, el Decreto 4000/2004 que define la política hacia la inmigración, regula esta materia en base a las “necesidades” sociales, económicas, demográficas, sanitarias, científicas, de seguridad y orden público del Estado, privilegiando la inmigración calificada y con capital propio, y defendiendo la mano de obra nacional sobre la extranjera.

A la situación expuesta se le suma el hecho de que, debido a los perfiles migratorios diferenciados de los países sudamericanos, y al carácter “emisor” de muchos de ellos, algunos Estados han desarrollado una especial preocupación por la vinculación con su población emigrada en detrimento del interés por la movilidad intrarregional. De hecho, el significativo impacto de la emigración (sobre todo extrarregional) en países como Colombia, Perú y Ecuador en números absolutos (Ver Gráfico N° 1), o en relación a la población total como el caso de Bolivia y Paraguay (cerca del 7%<sup>41</sup> y 12%<sup>42</sup>, respectivamente), explican el mayor activismo desplegado en la última década en la producción de instrumentos y programas de repatriación, vinculación, entre otras. Vale mencionar al respecto, la Ley peruana de Incentivos Migratorios (2005), la Ley colombiana sobre Nacionales en el Exterior (2011), o programas tales como “Colombia Nos Une” (2003), “Bienvenid@s a Casa” (2008) en Ecuador, o Plan de Atención Integral a Connacionales (2011) en Paraguay, por citar sólo algunas iniciativas.

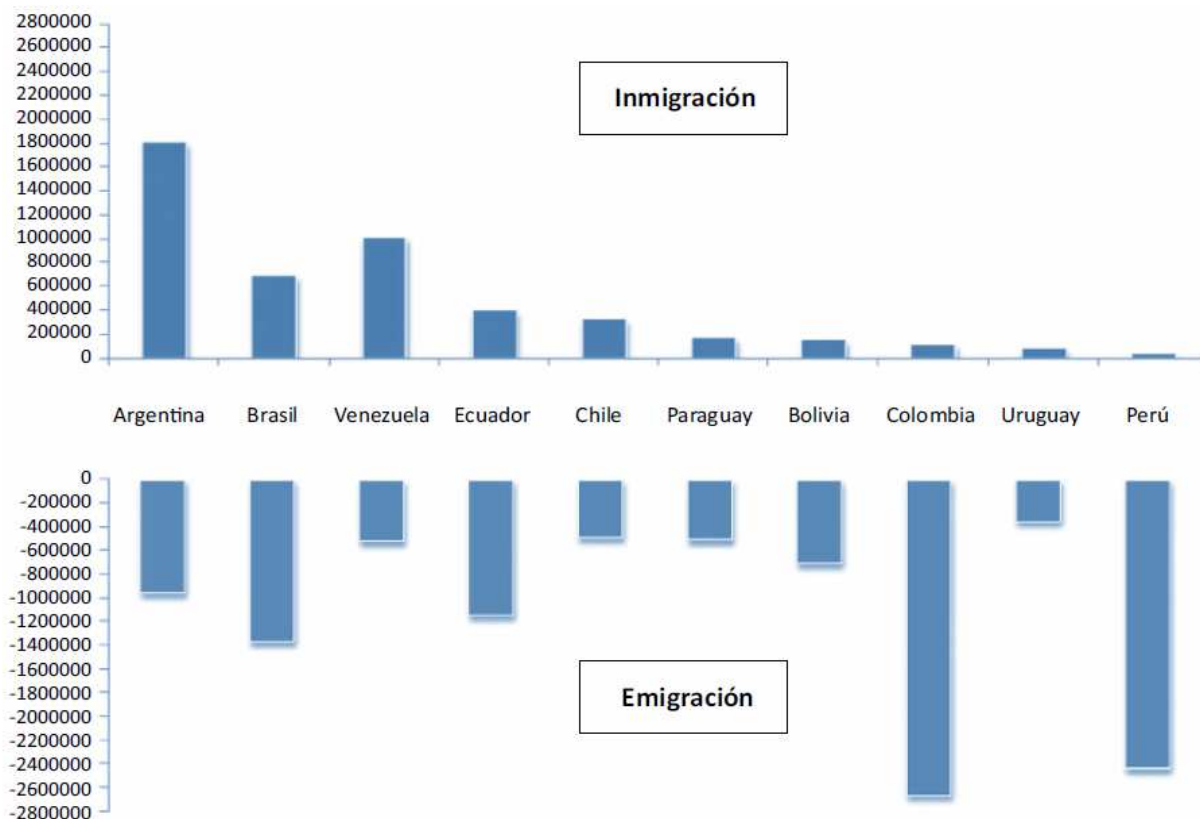
---

<sup>40</sup> NOVICK, S. “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración”, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina*, B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni y M. Villa Comps., Quito, FLACSO: Sede Ecuador - CLACSO: Universidad Alberto Hurtado, 2011, pp. 111-146.

<sup>41</sup> OIM. *Perfil Migratorio de Bolivia 2011*. Buenos Aires: OIM, 2011, p. 36.

<sup>42</sup> OIM. *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*. Buenos Aires: OIM, 2011, p. 35.

**Gráfico N° 1: Cantidad de inmigrantes y emigrantes en los países sudamericanos**



Fuente: OIM, *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires: OIM, 2012, p. 13.

En cuanto a la incorporación de dispositivos que complementan las normas migratorias el panorama es más alentador: se registra un importante activismo en las reformas legislativas sobre refugio de la mayoría de los países sudamericanos que, con la única excepción de Brasil, han producido nuevos dispositivos en el decenio del 2000, adaptándolos a los instrumentos internacionales sobre protección de los refugiados. Asimismo, excepto Brasil y Venezuela, todos los países de la región han ratificado la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Éste es el único tratado internacional que regula la protección de las personas migrantes, cuya adhesión implica la responsabilidad de someterse a un mecanismo permanente de evaluación y supervisión. El Comité que observa su aplicación obliga a los Estados Parte a presentar un informe oficial sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que se adoptan para dar efecto a las disposiciones del mismo. Pero de modo paralelo, distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil pueden enviar “informes alternativos”, que también se toman en cuenta para la realización de las evaluaciones y recomendaciones del Comité. Ciertamente, esta Convención genera obligaciones y responsabilidades muy importantes en el ámbito migratorio, que aún no están dispuestos a asumir la mayoría de los países del norte, particularmente, Estados Unidos y los Estados de Europa Occidental.

En el marco del panorama abordado hasta aquí, en muchos países de América del Sur se ha instalado en los últimos años la necesidad de modificar los marcos normativos migratorios generales vigentes (como sucedió en Ecuador y Bolivia y aún se está impulsando en Brasil y Chile), así como la ratificación de instrumentos internacionales relacionados. Esto forma parte de una corriente regional, también influenciada por algunos sectores domésticos que impulsan y promueven en cada país la discusión de propuestas en la materia, escenario en el cual el MERCOSUR se perfila como un espacio de cooperación, intercambio y convergencia hacia una perspectiva de política migratoria con enfoque de derechos humanos.

La instrumentación de medidas de regularización migratoria se perfila como otra tendencia compartida en gran parte de los países sudamericanos incluyendo los casos de Venezuela (2004), Argentina (2006) Chile (2007), Colombia (2008), Brasil (2009) o Ecuador (2010, 2011)<sup>43</sup>. Estos países han ensayado, con distintos niveles de éxito, diferentes metodologías de regularización no sólo por vía unilateral sino también bilateral. Los resultados de estas prácticas varían de acuerdo a cada país, dependiendo de los soportes institucionales para llevarlos adelante, la documentación y costos exigidos, el grupo de migrantes destinatarios (generalmente selectivo por nacionalidad), el status migratorio o tipo de residencia otorgado, entre otros factores<sup>44</sup>. Pero lo cierto es que en muchos países se registran marchas y contramarchas en este campo, en tanto se recurre a amnistías mientras se mantienen vigentes leyes restrictivas que dificultan a los migrantes el acceso a la regularidad<sup>45</sup>, reduciendo estas medidas a meras soluciones coyunturales (casos de Paraguay, Brasil o Chile, p.e.). El otro problema fundamental es que, en muchos casos, se parte de concebir a la regularización como la panacea de la problemática de la inserción social de la población migrante, en lugar de comprenderlo como un punto de partida para el desarrollo de políticas de integración de estos grupos, principal debilidad de las políticas migratorias de los países del MERCOSUR.

Finalmente, tomando en consideración la historia migratoria de cada país, su actual perfil migratorio, así como determinadas características de la propia institucionalidad de cada aparato estatal, existen diferencias en cuanto a los organismos ejecutores de política migratoria en cada Estado, sus capacidades, prácticas, recursos, entre otros. Si bien resulta imposible realizar un análisis pormenorizado sobre de este aspecto, vale advertir, a grandes rasgos, que la mayoría de los países cuentan con organismos migratorios con débiles mecanismos de articulación ya sea con otras esferas del estado involucradas en la compleja inserción social de los grupos migratorios (trabajo, justicia,

<sup>43</sup> OIM. *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*, Buenos Aires: OIM - Oficina Regional para el Cono Sur, 2013.

<sup>44</sup> Argentina, consiguió a través del Programa Patria Grande (2006-2010), otorgar un total de 224.924 residencias (incluyendo temporarias y permanentes) a migrantes del MERCOSUR Ampliado; Brasil, mediante la Ley de Legalización de Extranjeros en Situación Irregular en 2009 otorgó amnistía a 45.000 migrantes; Ecuador emitió 2.000 visas de trabajo para trabajadores migrantes peruanos y sus familias entre 2006-2008, y en 2011, emitió 2.993 visas de amparo y 232 visas laborales; Chile entre 2007 y 2008, regularizó a 47.580 migrantes; Venezuela en 2004 habilitó la naturalización y regularización de 357.891 y 127.897 migrantes, respectivamente. GAINZA, P. (Coord.). *Políticas migratorias e integración en América del Sur*. Sao Paulo: Espacio Sin Fronteras - CDHIC.

<sup>45</sup> OIM, op. cit, 2013.



desarrollo social, salud, educación y otros), y entre los distintos niveles de gobierno (local/departamental, regional/provincial, nacional), así como un bajo nivel de participación de las organizaciones de la sociedad civil, más allá de algunas excepciones y avances registrados en los últimos años.

También representa un problema que en muchos países de la región son los Ministerios del Interior los que ejecutan la política migratoria (Argentina, Paraguay, Chile, Perú y Uruguay), lo cual contrae ciertas dificultades para avanzar en un efectivo enfoque de derechos, cuando estas carteras también han centralizado tradicionalmente las áreas encargadas de la seguridad y sus agentes perfilan sus prácticas y discursos desde esta óptica. Inclusive para quienes han reformulado los principios fundamentales de política migratoria para adecuarlos a los estándares internacionales de derechos humanos, subsisten desafíos diversos de cambio de cultura institucional en este sentido.

En esta misma línea, se suman dificultades en la superación de la dicotomía externo-interno en la generación e implementación de políticas migratorias en cada país, en tanto se los suele concebir como carriles que transitan separadamente en lugar de esferas cuya mutua influencia hace a la integralidad y coherencia de esta política. La institucionalidad también atraviesa este problema, ya que los compromisos regionales migratorios asumidos en instancias de integración regional, canalizadas a través de las carteras de relaciones exteriores, con frecuencia no son aprehendidos y asumidos por los organismos de ejecución de política migratoria interna en cada Estado.

## **V. EL MERCOSUR, LAS MIGRACIONES Y EL ROL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Para analizar el papel que ha desempeñado Argentina en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, segundo objetivo que se propone este trabajo, deben considerarse una serie de factores relacionados a la dinámica de las migraciones internacionales en su país, la orientación actual de su política migratoria en tanto principal receptor de la región, e inclusive comprenderse en un proceso más amplio relacionado a la estrategia de política exterior que lleva adelante el país en estos años.

### **1. Sobre la dinámica migratoria contemporánea**

En Argentina, las migraciones internacionales constituyen un fenómeno que ha estado presente desde los primeros años de vida independiente del país. En efecto, durante la etapa denominada como “la inmigración de masas”, se consagró como el mayor receptor de inmigración transatlántica de toda América Latina, siendo que para 1914 el 30% de la población del país era extranjera<sup>46</sup>.

En la actualidad, el porcentaje de migrantes sobre la población total es claramente inferior al de aquella época (4,5%), y al igual que muchos Estados sudamericanos,

---

<sup>46</sup> DEVOTO, F. *Historia de la inmigración en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2009.

Argentina combina su tradicional rol de receptor migratorio con el desarrollo de determinadas corrientes emigratorias. No obstante, sigue constituyendo predominantemente un “país de acogida”, ya que cuenta con 1.805.957 extranjeros, mientras el número de argentinos emigrados se estima en 971.698 personas<sup>47</sup>.

El origen de la inmigración también se ha transformado durante los últimos decenios, destacando la preeminencia de los flujos procedentes de Sudamérica. Estas corrientes, que también presentan un desarrollo histórico, han venido creciendo en términos relativos al arribo de inmigrantes de otros orígenes hasta convertirse en el grupo más numeroso. De acuerdo al último Censo (2010), los migrantes procedentes de países limítrofes (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y Perú, suman en conjunto el 80% de toda la inmigración y, dentro del total, las principales comunidades son la paraguaya, con más de medio millón de inmigrantes; la boliviana con 345.000 inmigrantes; siguiendo en orden de relevancia, la chilena, peruana, uruguaya y brasileña<sup>48</sup>.

En virtud de esta realidad migratoria, se advierte que el FEM representa una instancia de especial interés para Argentina, ya que constituye un espacio en el cual discutir y negociar criterios compartidos en materia migratoria con los principales Estados emisores de población a su territorio.

## **2. El nuevo perfil de la política migratoria argentina: enfoque de derechos y perspectiva regionalista. Avances y desafíos pendientes**

Como consecuencia de su tradición receptora, “(...) *el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias*”<sup>49</sup>, las cuales han ido mutando a lo largo de distintas etapas históricas, ajustándose a los proyectos nacionales e ideologías predominantes<sup>50</sup>.

Actualmente, Argentina define su política migratoria en base a la Ley N° 25.871, promulgada en 2004. Esta legislación dejó sin vigencia al decreto-ley N° 22.439, dictado por el último gobierno de facto en 1981, cuyas disposiciones resultaban violatorias de la Constitución Nacional y de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> INDEC, op. cit.; OIM. *Perfil migratorio de Argentina 2012*, Buenos Aires, OIM - Oficina Regional para el Cono Sur, 2012.

<sup>48</sup> INDEC, op. cit.

<sup>49</sup> NOVICK, S. (1997). “Políticas migratorias en Argentina”, *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, E. Oteiza, S. Novick y R. Aruj Comps., Buenos Aires, GEL, 1997, p. 86.

<sup>50</sup> MÁRMORA, op. cit., 2002.

<sup>51</sup> La concepción del inmigrante que subyacía a este decreto-ley era la del extranjero como amenaza o peligro para la seguridad nacional y el orden público. A tal efecto, la norma instauraba un régimen de persecución y expulsión que, entre otros aspectos, disponía la obligación de los trabajadores de distintas instancias públicas a denunciar la existencia de inmigrantes en condición irregular, los cuales no contaban con ningún tipo de garantía procesal en casos de detención y expulsión. A su vez, este instrumento se combinaba con diversas prácticas burocráticas que se impusieron desde la DNM que hacían del acceso a la residencia una “misión” prácticamente inalcanzable para los migrantes sudamericanos.

El texto de la nueva ley migratoria marca un giro conceptual en relación al anterior dispositivo. En primera medida, avanza en el reconocimiento de toda una serie de garantías a la población extranjera que antes les eran negados. Entre las más importantes, el “derecho humano” a migrar; el acceso a los sistemas de salud y educación pública -independientemente de la condición migratoria del migrante-; al debido proceso en situaciones de detención y expulsión; a la asistencia jurídica gratuita, a la reunificación familiar; a recibir información y asesoramiento por parte del Estado en todo lo concerniente a su inserción en el país receptor; a gozar de un trato igual del que gozan los nacionales en su acceso servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, entre otros. Asimismo, esta legislación se distingue de la anterior por no criminalizar la irregularidad migratoria en el sentido de su tratamiento como delito penal. Ello queda en evidencia a partir de la obligación que contrae el Estado de conminar permanentemente a la regularización y sobre todo, a partir del principio de *no detención* durante la tramitación del procedimiento de expulsión<sup>52</sup>, la cual sólo puede ser dictada por el Poder Judicial, otorgando las debidas garantías judiciales.

En tercer lugar, la ley 25.871 constituye la primera norma migratoria que cita explícitamente un proceso de integración y que incorpora disposiciones que atañen a metas de integración. En su art. 28 señala que: “(...) *El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado (...) de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR*” (Ley 25.871, Art. 28).

A partir de esta disposición se habilita al Estado argentino a otorgar un trato diferenciado a los inmigrantes de los Estados miembros del MERCOSUR, facultad que se ve materializada en el artículo 23, inciso “1” de la misma ley, que introduce el “criterio de nacionalidad” (derivado del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR) como nueva categoría para radicarse en el país.

La adopción de la ley 25.871 actuó como el punto de partida para toda una serie de transformaciones de los marcos regulatorios directa o indirectamente ligados a esta materia, que se adoptaron durante este período:

---

<sup>52</sup> Según el artículo 70, sólo excepcionalmente y cuando las características del caso lo justificaren, la DNM o el Ministerio del Interior podrán solicitar a la autoridad judicial la *retención* del extranjero aún cuando la orden de expulsión no se encuentre firme y consentida.

### **Cuadro N° 1: Argentina: Principales instrumentos y dispositivos normativos en materia migratoria adoptados durante la etapa 2003-2011**

<b>Año</b>	<b>de Instrumento / dispositivo legal</b>
2004	Ley 25.871. Ley de Migraciones
2004	Disposición DNM 2079. Suspensión de expulsión de los migrantes de países limítrofes
2004	Decreto 1169. Regularización de la situación migratoria de ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR
2004	Decreto 836. Emergencia administrativa de la DNM, creación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria y otras
2005	Decreto 578. Implementación del Programa de Normalización Documentaria Migratoria para los ciudadanos de los Estados Parte del MERCOSUR
2006	Ley 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado
2007	Ley 26.202. Ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
2008	Ley 26.364. Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas
2010	Decreto 616. Reglamentación de la Ley de Migraciones 25.871

Fuente: elaboración propia

Dentro de este conjunto de instrumentos, vale destacar las medidas de regularización migratoria, y especialmente, el Programa «Patria Grande», dirigido a los ciudadanos de países del MERCOSUR Ampliado<sup>53</sup>, a través del cual Argentina hizo efectivo unilateralmente (y sin exigencia de reciprocidad) el criterio de nacionalidad que dispone el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Su característica primordial fue la simplificación del trámite de radicación en términos de la documentación exigida y la descentralización en su ejecución a través de un amplio conjunto de organizaciones que actuaron tomando trámites en todo el territorio nacional. A través de su aplicación accedieron a la residencia (temporaria o permanente) un total de 224.924 migrantes MERCOSUR<sup>54</sup>. Más allá de esta significativa cifra, un total de 187.759 que se habían inscripto en el programa no lograron completar la documentación requerida, lo cual también reveló que para algunos grupos migratorios siguió constituyendo un proceso complejo<sup>55</sup>. A su vez, y como rasgo que permanece en la actualidad para la gestión de la residencia por trámite ordinario, en algunos puntos del interior del país, los migrantes deben atravesar enormes distancias físicas para llegar a una dependencia de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM); para otros, la obtención de determinada documentación que se emite desde su país de origen resulta imposible de costear. En efecto, Argentina ha solicitado colaboración a los países del MERCOSUR, por vía bilateral y regional, para que las administraciones consulares de estos Estados contribuyan facilitando determinadas certificaciones y reduciendo los costos para su acceso. Es un claro ejemplo sobre la necesidad de definir marcos de actuación cooperativa para garantizar algunos objetivos de su política migratoria, que no se alcanzan de una manera estrictamente unilateral.

<sup>53</sup> La expresión “MERCOSUR Ampliado” hace referencia al espacio constituido por los países miembros plenos y asociados del bloque.

<sup>54</sup> Dirección Nacional de Migraciones, “Síntesis Estadística de Radificaciones” [en línea]. Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Sintesis%20Radificaciones%20enero-diciembre%202012.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Sintesis%20Radificaciones%20enero-diciembre%202012.pdf) (Fecha de acceso: 20.3.2013).

<sup>55</sup> Entre los problemas más recurrentes se identificaron la falta de información y difusión sobre cómo acceder al programa y seguir su proceso; problemas y demoras operativas; clausura de los expedientes de regularización sin notificación efectiva; entre otros.

Por el catálogo de dispositivos adoptados (ver cuadro n° 3), Argentina ha sido considerada en Sudamérica como uno de los países que ha mostrado los mayores avances en el reconocimiento formal de derechos a la población migrante en la última década y con una perspectiva “regionalista”. No obstante, la política migratoria durante esta etapa ha recibido distintos cuestionamientos, relacionados al hecho de que el tránsito del reconocimiento formal de derechos al de su garantía efectiva es un proceso complejo, que exige atender una serie de desafíos, algunos de los cuales se han iniciado con éxito, pero muchos otros aún no.

Por un lado, la generación de políticas y programas que operacionalicen lo que dispone la ley 25.871, aspecto que se ha plasmado con contundencia, por ejemplo, en el ámbito de la regularización (aún con sus limitaciones), no ha estado presente o se ha emprendido de modo tardío en otras esferas de considerable relevancia como la difusión de la ley, la capacitación de agentes públicos, la proporción de información a la población migrante, la eximición del pago de la tasa migratoria para extranjeros en situación de precariedad, entre otros.

Asimismo, todavía se observa una deuda en la articulación entre las distintas carteras del Estado involucradas en la inserción social de las poblaciones migrantes. Si bien se ha detectado un buen trabajo conjunto entre la DNM y la Cancillería o el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el abordaje de determinados problemas (lucha contra la discriminación, relaciones consulares, participación en foros migratorios internacionales y del MERCOSUR), no sucede lo mismo con otros ministerios estratégicos como el de Trabajo o Desarrollo Social, donde la articulación es ausente y/o incipiente. En el caso del primero, esto se revela como una dificultad fundamental para abordar dos problemáticas específicas que afectan a la población migrante en Argentina, que no han sido combatidas con contundencia: la situación de explotación laboral que padece un grupo muy significativo de migrantes que trabajan en la industria textil, y la vulneración de derechos de mujeres migrantes insertas en el servicio doméstico<sup>56</sup>. En el caso del segundo, para avanzar en la adecuación de marcos regulatorios nacionales, provinciales y municipales a los parámetros de la nueva legislación nacional migratoria en el ámbito de la salud y los servicios sociales, en los que aún subsisten mecanismos explícitos de discriminación a la población extranjera en base a su condición migratoria, su tiempo de residencia en el país, o su situación administrativa.

La necesidad de aceitar mecanismos operativos y articulaciones interinstitucionales, es uno de los retos más importantes para avanzar en el terreno de la integración social del migrante, que constituye el principal desafío de la política migratoria argentina.

### **3. Institucionalidad migratoria: algunas consideraciones de relevancia**

Tradicionalmente, las áreas gubernamentales que han detentado competencias en el área migratoria en distintos países sudamericanos, han sido los Ministerios del Interior y en

---

<sup>56</sup> CELS-FIDH. 2011. Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.FIDH.Migrantes.pdf> (Fecha de acceso: 24.6.2011).

segundo término, los Ministerios de Relaciones Exteriores<sup>57</sup>. Estos últimos han acrecentado su protagonismo en los últimos años a la par del fortalecimiento de estructuras institucionales encargadas de atender la problemática de las poblaciones emigradas, y también en la medida en que algunos países se fue cambiando el enfoque de las políticas migratorias desde perspectivas securitarias a otras con sustento en los derechos humanos y la integración regional<sup>58</sup>.

En Argentina, el organismo del Estado encargado del diseño y ejecución de políticas migratorias ha sido históricamente la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) perteneciente al Ministerio del Interior, que actualmente sigue constituyendo el actor más importante en este ámbito. No obstante, en el último decenio se han advertido dos modificaciones relevantes:

Por un lado, que en 2003 la Policía Federal dejó de pertenecer al Ministerio del Interior, (con lo que ello implica en términos de la concepción de la migración como una cuestión de “seguridad”) y pasó a depender del Ministerio de Justicia y, partir de 2010, del nuevo Ministerio de Seguridad. De esta manera, la progresiva adopción de un perfil de política migratoria con eje en el ser humano, se vio favorecido por esta transformación institucional, que más allá de no significar un automático viraje de las prácticas de los agentes de este organismo, favoreció una apertura mayor, sin la presencia de las fuerzas de seguridad liderando este ámbito.

En segundo lugar, que desde fines de los años 90’, pero más acentuadamente, a partir del nuevo siglo, ha ingresado en la escena migratoria el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (en adelante, MRECIC), a través de la Dirección de Asuntos Consulares y, más específicamente, de la Dirección de Migraciones Internacionales (DMI)-, dependiente de la anterior. Este órgano del cual depende también el tratamiento de temáticas vinculadas a la emigración, cumple un rol central en la representación de la Argentina en las negociaciones bilaterales, regionales e internacionales atinentes a la problemática migratoria. En efecto, la delegación argentina que participa en el FEM está encabezada por representantes de la DNM, ya que este Foro pertenece a la Reunión de Ministros del Interior, pero también componen la delegación funcionarios del MRECIC, lo cual implica considerar los intereses sectoriales de esta última cartera que también se vuelcan en este foro.

Al respecto, se debe considerar que durante los gobiernos de Kirchner (2003-2007) y las dos administraciones de Fernández (2007-2015) la política de inserción internacional de Argentina estuvo estructurada en torno a la búsqueda de alcanzar mayores grados de autonomía en el accionar internacional, a través de la integración y cooperación política regional, comenzando con la profundización y la ampliación del MERCOSUR. Desde esta óptica, la política exterior fue encuadrada dentro del paradigma de la “*autonomía*

---

<sup>57</sup> OIM. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires: OIM, 2012.

<sup>58</sup> PÉREZ VICHICH, N. “Las políticas públicas migratorias como fuente de ciudadanía en el MERCOSUR”. *Revista Población*, nº 3, vol. 2, 2009, pp. 41-47.

*relacional*<sup>59</sup>, concepción que parte del supuesto que el aumento del nivel de autonomía no puede resultar hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, autosuficiencia o mera oposición, sino que supone más bien el trabajo coordinado, la negociación en regímenes internacionales y, principalmente, la “*dimensión regional*”. Así, la autonomía en las diversas esferas de actuación se procura mediante estrategias de «internacionalización» o «regionalización»<sup>60</sup>, considerándose primordial, la discusión de diversas políticas públicas en instancias regionales en el marco de las cuales el país proyecta su propia mirada e intereses.

De este modo, la selección de esta área prioritaria de relacionamiento externo estuvo delimitada en estos años al plano sudamericano, más que latinoamericano, y se sustentó en una relación estratégica con Brasil, el estrechamiento de los vínculos con Venezuela, y la intensificación general de las relaciones con el resto de los países de la región, aunque no exento de fricciones de distinta índole con algunos de ellos.

En este marco de acción, el activo involucramiento argentino en la resolución de distintas crisis políticas en Sudamérica durante la década del 2000, y su accionar en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, no se interpretan desde una óptica estrictamente ideológica o principista, sino como una herramienta de construcción de “poder blando”. Esto es, una modalidad de poder persuasivo, cimentado en la capacidad de proponer conceptos e ideas interesantes dirigidas a gestar regímenes internacionales y a reforzar ámbitos multilaterales<sup>61</sup>, que también se utiliza para incrementar la presencia/protagonismo internacional y/o la adquisición de prestigio en determinadas áreas.

En la misma línea se interpreta a la revitalización de la cooperación técnica como instrumento de política exterior, que además de representar una herramienta para afrontar las necesidades comunes de desarrollo, ha sido concebida como una estrategia para incrementar y fortalecer la “presencia” argentina en la arena internacional, y especialmente en la región, basada tanto en una voluntad política como en una capacidad técnica para contribuir al desarrollo<sup>62</sup>. Es en esta sintonía, en este marco de actuación internacional que debe comprenderse el accionar del gobierno argentino en el ámbito de la integración regional vinculado a la temática migratoria.

---

<sup>59</sup> RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. “Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación. Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina”. *Agenda Internacional*, n° 2, vol. 1, 2004, pp. 16-30.

<sup>60</sup> COLACRAI, M. “Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía”, *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner, Tomo IV, Vol I*, B. Bologna (Dir.), Rosario: UNR Editora - Universidad Nacional de Rosario, 2006, pp. 13-30.

<sup>61</sup> TOKATLIAN, J. G. “Ética y política exterior”, *Página 12*, 28/8/2012.

<sup>62</sup> UNSAM. Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo. “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur. A 30 años de la Declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina”. *Documento de Trabajo*, n° 1, 2009. Disponible en:

[http://www.unsam.edu.ar/escuelas/humanidades/centros/centro\\_cici\\_d/Cuaderno1.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/humanidades/centros/centro_cici_d/Cuaderno1.pdf) (Fecha de acceso: 1.10.2012).

## VI. LA ACTIVA PERFORMANCE ARGENTINA EN EL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR

Del análisis del discurso de las autoridades migratorias argentinas, se desprende una visión que interpreta que el país reúne una serie de condiciones para desempeñar un papel de “conductor” del diálogo migratorio regional y ejercer un rol de liderazgo en esta esfera<sup>63</sup>. A su vez, de los documentos de gestión interna de la DNM, también se registra una explícita aspiración de: “*Posicionar a la República Argentina como «líder regional» en materia de políticas migratorias (...) [y] como cara visible de los procesos regionales que, relacionados con las migraciones, se desarrollan en América del Sur*”<sup>64</sup>. Como objetivos y metas perseguidas en este marco, figuran en estos documentos, la presentación de iniciativas para consensuar con los países sudamericanos los principios que deberían regir las políticas públicas regionales en materia migratoria; la búsqueda de trabajo conjunto con los servicios migratorios de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR para avanzar en la efectiva vigencia de las normas negociadas regionalmente; la promoción de acuerdos bilaterales que pongan en vigencia el texto de los acuerdos regionales logrando un tratamiento más favorable para los ciudadanos argentinos e impulsar su vigencia regional; la armonización normativa migratoria entre los países de la región, entre otros<sup>65</sup>.

Ahora bien, el análisis de la performance del gobierno argentino en el FEM demuestra efectivamente que este país se ha convertido en el forjador de la agenda, orientando directa o indirectamente el contenido de esta área de la integración. De acuerdo a Margheritis, este país ha desplegado una notable capacidad de iniciativa en el foro, proponiendo a través de la elaboración de proyectos y el impulso de discusiones, alrededor del 90% de los compromisos asumidos en esta instancia<sup>66</sup>. Sin embargo, como se observará seguidamente, y tomando en cuenta la realidad que ha adoptado este espacio, su principal función está constituida por las iniciativas dirigidas al seguimiento de aplicación de acuerdos regionales y la promoción de su vigencia efectiva.

Ahora bien, para interpretar el comportamiento argentino y de los distintos países en el marco del FEM, Pardo Carrasco ha puntualizado que es la combinación de capacidad estatal y voluntad política para definir la agenda de este espacio, el aspecto de mayor relevancia. La voluntad política puede observarse en el nivel de asistencia de las distintas delegaciones a cada una de las reuniones del FEM, como en el grado de participación que ejercen en las mismas. En relación a ese aspecto, en el período 2004-

---

<sup>63</sup> Entrevista a Nora Pérez Vichich, Asesora Principal de la Dirección de Migraciones Internacionales, Dirección General de Asuntos Consulares, MRECIC, 6/12/2012; Entrevista a Gabriel Servetto, Director de Migraciones Internacionales, Dirección General de Asuntos Consulares, MRECIC, 20/6/2012.

<sup>64</sup> DNM - Ministerio del Interior. Informe de Control Interno y Gestión Res. 96/2006 SGN. Gestión del período junio de 2003 – junio de 2007. 2007, p. 20-22. Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/gestion\\_publica/Informe\\_de\\_Control\\_Interno\\_y\\_Gestion\\_2003-2007.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/gestion_publica/Informe_de_Control_Interno_y_Gestion_2003-2007.pdf) (Fecha de acceso: 5.3.2011).

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> MARGHERITIS, A. “Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within MERCOSUR”. *Review of International Political Economy*, n° 3, vol. 20, 2012, pp. 541-575.



2012, se encuentra un nivel de asistencia perfecto entre las delegaciones de Argentina y Brasil en relación al resto de los países parte y asociados que participan del foro. Esto representaría una medida del compromiso asumido con el mismo, ya que la asistencia implica estar al tanto de los temas abordados, la oportunidad de presentar nueva información y propuestas, manifestar inquietudes, acuerdos y desacuerdos, y el hecho de haber realizado un seguimiento previo de cada cuestión discutida antes de la celebración de las reuniones:

**Cuadro N° 2: Nivel de asistencia de los Estados del MERCOSUR Ampliado al FEM/RMI<sup>67</sup>**

País	Número de veces que asiste/no asiste	
	Asiste	No asiste
<b>Argentina</b>	<b>17</b>	<b>0</b>
<b>Brasil</b>	<b>17</b>	<b>0</b>
<b>Paraguay</b>	<b>14</b>	<b>3</b>
<b>Chile</b>	<b>15</b>	<b>2</b>
<b>Uruguay</b>	<b>11</b>	<b>6</b>
<b>Bolivia</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
<b>Colombia</b>	<b>14</b>	<b>3</b>
<b>Venezuela</b>	<b>5</b>	<b>12</b>
<b>Perú</b>	<b>7</b>	<b>10</b>
<b>Ecuador</b>	<b>7</b>	<b>10</b>

Fuente: PARDO CARRASCO, op. cit. p. 21.

Por su parte, el análisis del grado de participación (sumatoria de las intervenciones, propuestas, reportes efectuados, apoyo o desacuerdo manifiesto sobre los temas trabajados), revela un posicionamiento mucho más fuerte de las mismas delegaciones, aunque Argentina se destaca como el país que encabeza la promoción y el seguimiento de las distintas temáticas trabajadas, seguido por Brasil, que muestra también un comportamiento activo, y más lejos, por la delegación paraguaya.

<sup>67</sup> El análisis se realiza en base a los datos extraídos de las últimas 17 Actas de las Reuniones disponibles para 2009-2012, con el registro de los Estados asistentes y ausentes.

### Cuadro N° 3: Participación de los Estados del MERCOSUR Ampliado en las reuniones del FEM/RMI

País	Número de veces que participa en las reuniones
Argentina	189
Brasil	128
Paraguay	74
Chile	52
Uruguay	52
Bolivia	27
Colombia	17
Venezuela	17
Perú	8
Ecuador	5

Fuente: PARDO CARRASCO, op. cit. p. 21.

En cuanto a la capacidad estatal, se relaciona con la capacidad concreta que manifiestan las estructuras burocrático-estatales para dar seguimiento a cada uno de los asuntos trabajados en el FEM, y que puede ser observado en indicadores tales como la respuesta de cada delegación a los requerimientos de información solicitados en el foro, la aplicación de medidas resueltas en reuniones previas, la puesta en marcha de acuerdos regionales, entre otros. Uno de los datos más significativo para evaluar esta variable es el registro de las solicitudes de acatamiento de compromisos y/o requerimientos de información demandados en las reuniones del FEM. Como se observa en el siguiente cuadro, Argentina destaca especialmente por no haber recibido nunca una solicitud de estas características, lo cual reflejaría un bajo nivel de dificultades para gestionar y dar tratamiento expeditivo a las iniciativas y propuestas que se negocian regionalmente:

### Cuadro N° 4: Cantidad de solicitudes de acatamiento de compromisos y/o requerimientos de información solicitados en el FEM/RMI por país

País	Número de solicitudes de acatamiento de compromisos y/o requerimientos de información solicitados
Argentina	0
Brasil	8
Paraguay	8
Chile	7
Uruguay	3
Bolivia	6
Colombia	3
Venezuela	1
Perú	5
Ecuador	2

Fuente: PARDO CARRASCO, op. cit. p. 27.

Ahora bien, como complemento de estos datos cuantitativos, que hacen a una dimensión más formal de la participación en el FEM, un análisis exhaustivo de las memorias institucionales de este foro<sup>68</sup>, confirma el alto nivel de activismo de la delegación argentina, que se resume en las siguientes líneas de actuación:

<sup>68</sup> MERCOSUR - Foro Especializado Migratorio - Reunión de Ministros del Interior. "Memoria Institucional 1997-2011". Disponible en:

*a) Presentación de las ideas fuerza que inspiran la política migratoria argentina y promoción del intercambio de información y de espacios de formación y capacitación:*

Ésta constituye una de las líneas de comportamiento más reveladoras que han impulsado las delegaciones argentinas en la etapa estudiada, que incluye una permanente difusión de la ley 25.871 entre las representaciones del resto de los países que participan el foro, y especialmente, la presentación del Programa Patria Grande y la distribución periódica de información estadística sobre los resultados e impactos de este instrumento. Además de la intención de difundir los principios de su política migratoria para que sean emulados a nivel regional, estas acciones también respondieron a la necesidad de solicitar colaboración al resto de los países en la puesta en marcha del ya citado Programa de regularización<sup>69</sup>.

Con la misma lógica, cabe mencionar los esfuerzos de la delegación argentina en la presentación de su sistema informático de registros migratorios, el desarrollo de sus modelos de generación de documentos de identidad para extranjeros, el diseño de encuestas sobre información migratoria, proponiendo el intercambio de información estadística que contribuya a un mayor conocimiento sobre los procesos migratorios en la región y al mejoramiento en la recolección de datos. Para ello, se ha invitado de modo permanente a las delegaciones del resto de los Estados a las distintas reuniones de trabajo o seminarios sobre la temática realizadas en el propio país; se han desarrollado instancias para intercambiar normativa y buenas prácticas en el tema del refugio; se han impulsado la realización de cursos de formación/capacitación sobre normativa migratoria; e incluso se impulsó la creación de un Instituto para la formación y capacitación de funcionarios que trabajan en la temática migratoria, entre otros.

Este tipo de iniciativas revelan un esfuerzo por presentarse como un Estado con experiencia como para coordinar la cooperación regional en este terreno (construcción de poder blando) y también la promoción de distintas vías para canalizar y dar respuesta a las distintas velocidades de incorporación de acuerdos regionales por parte de los distintos Estados del MERCOSUR.

*b) Activismo en la orientación de la agenda regional:*

Sin lugar a dudas, el dato más significativo vinculado al rol que desempeña Argentina en el FEM tiene que ver con su capacidad de iniciativa en cuanto a la generación de nuevos compromisos migratorios a nivel regional. El Cuadro N° 5 evidencia la

---

[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/pdf/memoria\\_institucional.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional.pdf) (Fecha de acceso: 20.4.2012).

Este documento compila las actividades desarrolladas en el marco de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, desde el inicio de su funcionamiento en 1997 hasta 2011, y en el marco de la misma, el relatorio de todas las reuniones del FEM desde su inicio formal en 2004 hasta el mismo año, 2011.

<sup>69</sup> En respuesta a esta demanda, en la XVIII RMI Acta N° 02/05 realizada en Montevideo, los Ministros del Interior asumieron el compromiso explícito de suministrar la documentación necesaria.

responsabilidad casi exclusiva de este país en el impulso de todos los acuerdos negociados en el FEM que se convirtieron en norma regional.

**Cuadro N° 5: Acuerdos negociados en la órbita del FEM/RMI convertidos en normativa MERCOSUR por país que impulsa la iniciativa<sup>70</sup>**

Nombre del Acuerdo / Declaración y Número de identificación	País que impulsa la iniciativa
Proyectos de acuerdos contra el tráfico ilícito de migrantes, entre los Estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Decisión CMC N° 37/04	Argentina
Acuerdo sobre Procedimiento para la Verificación de Documentación de Ingreso y Egreso de Menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Acuerdo RMI N° 02/06.	Argentina
Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacional es de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados. Decisión CMC N° 10/06 -	Argentina
Documentos de viaje de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados. Decisión CMC N° 18/08 -	Argentina
Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados. Decisión CMC N° 25/08 -	Argentina
Acuerdo de Modificación del anexo del Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Decisión CMC N° 14/11	Argentina
Complementación del Acuerdo de Recife en materia migratoria Decisión CMC N° 07/12	Argentina
Acuerdo para la creación de la Red de Especialistas en Seguridad Documental Migratoria del MERCOSUR y Estados Asociados. Decisión CMC N° 08/2012	Colombia
Acuerdo sobre Simplificación de legalizaciones entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Acuerdo RMI N° 01/09.	Argentina

Fuente: elaboración propia en base a MERCOSUR, op. cit.; sitio web oficial de la DNM (<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa>) y sitio web oficial del Sistema de Comercio Exterior de la OEA (<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/indice.asp>)

De igual modo, la delegación argentina ha realizado un especial esfuerzo por influir en la elaboración de documentos que definen la postura regional en materia migratoria y temas afines (como son los casos de la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios de 2004 y Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados de 2005), así como en la preparación de documentos regionales que condensan el posicionamiento del bloque ante instancias de mayor alcance (p.e., en Foro Mundial de Migraciones y Desarrollo, o en los proyectos de temarios para aportar a la agenda de la CSM)

Esta labor se complementa con una notable promoción de iniciativas destinadas al logro de un mejor funcionamiento de los órganos que tratan las cuestiones migratorias en el MERCOSUR, materializado en propuestas tales como la creación de una Reunión de Directores Nacionales de Migraciones dentro del mismo; la inclusión de los Ministros del Interior en las reuniones de los órganos decisorios del bloque mercosureño; el Proyecto de modificación del reglamento interno de la Reunión de Ministros del Interior; entre otras propuestas como la elaboración de las memorias institucionales del

<sup>70</sup> Si bien no revisten carácter de normativa regional, se incluyen en el cuadro la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios y la Declaración de Montevideo sobre Trata de Personas, por constituir los documentos declarativos más importantes que condensan la postura regional en la temática migratoria.

FEM o el diseño de una guía de orientación en materia de movilidad regional para el ciudadano mercosureño.

*c)- Impulso al seguimiento de aplicación de normas y a la progresiva armonización de marcos jurídicos*

No obstante lo expuesto anteriormente y tomando en consideración la dinámica y objetivos que ha adquirido el FEM, sobresalen por su importancia los aportes de la delegación argentina dirigidas a instalar un seguimiento del estado de aplicación de los acuerdos firmados por el MERCOSUR en el ámbito migratorio.

Una de las propuestas más importantes ha sido la de circular en cada reunión de la RMI y el FEM un cuadro del estado de situación de los procesos de incorporación de los acuerdos regionales a los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados, de manera de fomentar el compromiso de cada país en su actualización.

Como se observa en el Cuadro N° 6, Argentina fue el país que presentó durante estos años un estado de situación permanentemente actualizado en los distintos encuentros del FEM sobre incorporación de acuerdos a su legislación interna, que superó ampliamente las presentaciones del resto de los países.

Esta tarea fue complementada con el desarrollado de un trabajo en conjunto con los servicios migratorios de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR para concienciar a las autoridades de la importancia de la efectiva vigencia de los acuerdos negociados y aprobados.

#### **Cuadro N° 6: Presentaciones sobre incorporaciones de acuerdos migratorios regionales en las reuniones del FEM/RMI**

<b>País</b>	<b>Cantidad de veces que se presenta información actualizada sobre incorporación de acuerdos migratorios regionales</b>
<b>Argentina</b>	<b>10</b>
<b>Bolivia</b>	<b>1</b>
<b>Brasil</b>	<b>6</b>
<b>Chile</b>	<b>1</b>
<b>Paraguay</b>	<b>2</b>
<b>Uruguay</b>	<b>-</b>

Fuente: elaboración propia en base a MERCOSUR, op. cit.

Si se toma en cuenta que los Estados esbozan como argumentos para justificar la ausencia de información actualizada, las demoras en el tratamiento de las temáticas y las dificultades prácticas para la incorporación de acuerdos, esto puede asociarse a las diferentes capacidades de los sistemas institucionales migratorios para dar tratamiento a estos temas, aunque a veces también, a la falta de voluntad política asociada a resistencias internas de aplicar los compromisos.

También deben mencionarse las estrategias bilaterales realizadas por Argentina para la puesta en vigencia de algunos convenios firmados que no logran los depósitos de

ratificaciones de todos los países suscriptores como fue el caso paradigmático del Acuerdo de Residencia, sobre el cual el país impulsó diversos compromisos bilaterales. Finalmente, destacan los esfuerzos para avanzar en la progresiva armonización de marcos jurídicos migratorios entre los países del bloque, para lo cual Argentina propuso trabajar en el intercambio de esquemas nacionales como punto de partida para la realización de iniciativas de armonización efectivas.

## VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El ingreso de la temática migratoria en la agenda global tuvo impacto directo en el espacio sudamericano a partir de la década de 2000, por medio de la multiplicación de mecanismos e instancias que abordan de manera sistemática y permanente esta materia. En este contexto, la redefinición del rumbo del MERCOSUR, a través de la renovación y ampliación de su agenda, contribuyó a intensificar el diálogo y la cooperación migratoria, siendo su expresión más contundente la creación del FEM en 2003, que consagró un abordaje integral de las migraciones, disociándolas de los temas de seguridad. En efecto, desde el relanzamiento del MERCOSUR a inicios del siglo XXI, se observó una clara convergencia discursiva entre los países de la región en torno a la necesidad de avanzar en el establecimiento de una política migratoria regional con eje en el ser humano y el respeto de sus derechos fundamentales, así como en el establecimiento de mecanismos cooperativos y de integración regional para el tratamiento del tema.

La firma del Acuerdo de Residencia en 2002 inauguró el establecimiento de reglas comunes para la tramitación de la residencia al interior del bloque, introdujo el “criterio de nacionalidad MERCOSUR”, que inició una política migratoria diferenciada entre los ciudadanos MERCOSUR y los ciudadanos extrarregionales. Ocho años después, la adopción del Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, se erige como una oportunidad sin igual para llenar de contenido, a partir del reconocimiento progresivo de derechos en distintas esferas, la condición de ciudadano MERCOSUR.

Sin embargo, y más allá de estos progresos, materializados en documentos declarativos, pero también en compromisos vinculantes como los citados, se encuentran dificultades de distinta naturaleza que demoran o impiden una transformación contundente del tratamiento del tema a nivel regional, y avanzar hacia la regionalización de la política migratoria. En primera medida, se evidencia que la lógica nacional sigue dominando la regional, y vinculado a ello, que persiste una situación heterogénea en cuanto a la orientación de las políticas migratorias de los Estados parte y asociados. Por un lado, coexisten legislaciones migratorias con enfoque de derechos (Argentina, Uruguay, Ecuador, Bolivia), con otros instrumentos con orientaciones securitarias y/o estrictamente utilitarios, asociados a las necesidades de los mercados de trabajo de los países de destino (Chile, Brasil, Paraguay, Colombia). A esto se le suma un disímil grado de prioridad otorgado a la cuestión migratoria en la agenda pública en cada uno de los países, también vinculado a perfiles migratorios no coincidentes. Y en tercer término, al desarrollo de sus estructuras institucionales para el abordaje del tema

(diversos ministerios involucrados con débiles mecanismos de articulación, bajo grado de participación de la sociedad civil, disociación en el tratamiento doméstico-externo del tema migratorio, entre otros), que son los que obstaculizan la internalización de acuerdos y/o la plena aplicación de los que están legamente vigentes.

Por las razones expuestas, en la actualidad, el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, se ha convertido en un espacio que, en lugar de estar funcionando como un foro innovador en el desarrollo de políticas migratorias regionales, está más abocado al diseño de metodologías que contribuyan a la implementación efectiva de los compromisos que se suscriben en el ámbito regional.

En cuanto al rol desempeñado por la República Argentina en el marco del FEM, se pueden extraer diversas conclusiones. En primer lugar, que el hecho de constituir el principal Estado receptor de migraciones intrarregionales en Sudamérica, hace que este país valore especialmente este foro, en tanto le permite negociar el rumbo de las políticas migratorias con los países históricamente emisores de población a su territorio. En segundo término que, dado el rumbo asumido por la política migratoria de este país a partir del año 2004, incluyendo la adopción de la primera normativa migratoria con enfoque de derechos en América del Sur, el activismo en la renovación de marcos jurídicos en la materia, el impacto de las medidas de regularización y la orientación regionalista de su política migratoria, han conducido a las autoridades migratorias a impulsar y potenciar una imagen de país de “referencia” en materia de políticas migratorias a nivel regional.

En efecto, este estudio demuestra que Argentina ha intentado jugar un rol protagónico tanto en la creación como en la dinámica que adquirió el FEM, desplegando un activismo y capacidad de iniciativa considerables, que reflejan sus intenciones de «regionalizar» la política migratoria. Este comportamiento se relaciona al interés por alcanzar una reciprocidad de trato con los países socios, asegurarse la aplicabilidad de determinadas metas de política migratoria a nivel doméstico que dependen del trabajo articulado con los países socios (sobre todo en el área de regularización), pero también, a una aspiración más amplia de proyectarse y visibilizarse regionalmente como un país “líder” en materia migratoria a nivel regional.

En cuanto a este último punto, y como una expresión de que la política migratoria argentina se encuentra cada vez más en la intersección entre la política interna y externa, el avance de la Cancillería en la esfera migratoria ha traído aparejado la consideración de otras metas vinculadas a la estrategia general de política exterior del país que también influyen y atraviesan la performance argentina en el FEM. En este sentido, a través de una renovada apuesta a la integración regional sudamericana, el gobierno argentino ha buscado fortalecer su presencia internacional en aquellos temas en los cuales el país cuenta con experiencia o desarrollo de determinadas capacidades estatales, y la esfera migratoria se convierte en un caso típico.

¿Pero que resultados tiene este rol de liderazgo que impulsan las autoridades migratorias argentinas en el marco del FEM? No existen dudas del activismo ejercido en la difusión

regional de las ideas fuerza que inspiran la política migratoria argentina; en la generación de espacios de formación, capacitación e intercambio de experiencias en el tema; en la influencia en la elaboración de los documentos declarativos que se producen en esta instancia; e incluso en el hecho de haberse convertido en impulsor casi total de las compromisos negociadas en el FEM que se convirtieron en normativa regional. Sin embargo, dada la dinámica que adquirido este espacio, su principal aporte en este foro se relaciona con los esfuerzos realizados en pos de la internalización de acuerdos firmados en el bloque al ordenamiento jurídico de los Estados miembros y las propuestas para el seguimiento de aplicación de normas vigentes. Ésta es la principal contribución de la República Argentina al FEM, que incluye no sólo el impulso de instancias de capacitación, trabajo de concientización, etc. sino también, el hecho de colocarse a la vanguardia de la implementación de normas, lo cual no es un dato menor si se considera que este país también tiene dificultades de implementación de política migratoria en el plano doméstico.