



2. Migraciones en el Ámbito del MERCOSUL, un Impulso Hacia el “Modelo Social de Integración” - El Caso de Argentina

Laura Lucía Bogado Bordazar¹

El presente trabajo tiene por finalidad hacer un repaso de la normativa migratoria que ha desarrollado el MERCOSUR en sus 20 años de existencia. En este sentido, reconocemos que nuestro proceso de integración ha tenido muchas “idas y vueltas” respecto al tema migratorio, hasta que en el año 2002 se firman los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR, en función de los cuales el proceso toma un impulso hacia un modelo más social de integración. Asimismo, planteamos como ejemplo de avance la nueva ley de migraciones de Argentina, que fue el primer país del bloque en modificar integralmente su política migratoria en conformidad con lo establecido en los Acuerdos mencionados.

Palabras claves: Migraciones – MERCOSUR – Integración social.

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma revisão da lei de imigração que desenvolveu o Mercosul em seus 20 anos de existência. Neste sentido, reconhecemos que o nosso processo de integração teve muitos "altos e baixos" no que diz respeito à migração, até que em 2002 assinou acordos de residência do MERCOSUL, segundo os quais o processo toma um impulso como modelo mais social de integração. Além disso, propomos como um exemplo de progresso a nova lei de migração na Argentina, que foi o primeiro país no bloco a modificar totalmente sua política de imigração em conformidade com os acordos citados.

Palavras-chave: Migrações – MERCOSUL – Integração Social.

Introducción

En las próximas líneas realizaremos una presentación sobre la normativa migratoria aprobada en el ámbito del MERCOSUR, los programas implementados en función de ésta y las estructuras creadas en el ámbito regional. En este desarrollo también analizamos el programa



de normalización documentaria aprobado por Argentina, como parte de una política más amplia sobre migraciones internacionales.

El tema migratorio en el MERCOSUR si bien no fue incluido en los primeros acuerdos, con el tiempo se fue avanzando y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000 y 2005) y en última instancia avanzar en la concepción de una “ciudadanía común o comunitaria”.

Quizá en el MERCOSUR sea prematuro hablar de una “ciudadanía comunitaria”, pero sí es necesario comenzar a hablar de una “identidad regional”, de un proyecto que reciba el aval de la población y no solamente de las élites, para que no sea percibido únicamente como un acuerdo de integración económico, sino como un proyecto político, social y cultural que integre a sus sociedades y sobre todo que le proporcione legitimidad al proceso y se generalicen las “prácticas de democracia participativa”^{II}.

Todo ello requiere necesariamente generar profundos cambios ideológicos en las sociedades y cambios políticos en las clases dirigentes de los Estados que componen el bloque, además de una profundización hacia un modelo de integración que incorpore o haga mayor hincapié en la “dimensión social” del proceso, situación que se viene perfilando favorablemente desde el último quinquenio en las decisiones políticas y de alto nivel del MERCOSUR. Estos cambios tienen que ver –en principio- con dos ideas claves: en primer lugar, “desdibujar” las fronteras a los fines migratorios y en segundo lugar, unificar los derechos y obligaciones para los ciudadanos del bloque (cualquiera sea el Estado donde decidan residir y desarrollar sus actividades laborales). Se abandona la concepción de “frontera barrera” para constituirse en “frontera de encuentro” (Sassone, 2002). Estas nociones implican erradicar cualquier concepción xenofóbica sobre el inmigrante, el cual deberá ser considerado como un “ciudadano comunitario” y no como un migrante internacional. Este cambio de concepción requerirá necesariamente de una tarea de concientización desde y hacia el interior de las sociedades del MERCOSUR, con un trabajo que tendrá que iniciarse conjuntamente en los órganos del bloque, en los ámbitos políticos nacionales y en las propias sociedades.

Las migraciones en el ámbito del MERCOSUR y la normativa desarrollada.



Todos los países del MERCOSUR se han caracterizado por ser Estados con tradición migratoria, aunque presentando algunas variaciones entre ellos. Sus sociedades se conformaron en mayor o menor medida en el siglo XIX y principios del XX, con población extranjera proveniente de Europa y de la región.

La inmigración europea (principalmente española e italiana) tuvo su impacto en los países del sur de América del Sur, aunque fue en Argentina, Uruguay y el sur de Brasil, donde resultó más significativo. Por otro lado, los movimientos migratorios entre los países del MERCOSUR se limitaron a movimientos fronterizos de menor magnitud, salvo el caso de Argentina que siempre recibió migraciones de los países de la región, debido en parte a su mayor desarrollo económico (Pellegrino, 2009: 18).

En la actualidad (a partir del año 2000) se han observado tres patrones migratorios en América Latina y el Caribe: (a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); (b) moderada intensidad de la migración intrarregional, manteniendo un predominio de la migración femenina; y (c) emigración continua hacia países desarrollados (Estados Unidos concentra las tres cuartas partes de la migración y Japón y España surgen como los destinos más dinámicos) (Martínez Pizarro, 2003: 8). Estos patrones se reproducen –en mayor o menor medida- en todos los Estados del MERCOSUR.

La tasa de inmigración en América Latina (intra zona) es muy baja: alrededor del 5 %. En el ámbito del MERCOSUR, las cifras son las siguientes: en Argentina el porcentaje de migrantes de todas las nacionalidades sobre el total de la población representa el 4,3 %; en Paraguay, el 3,7 %; en Uruguay el 2,7 %^{III} y en Brasil solo representa el 0,4 % de la población total. Datos que confirman la tendencia de la tasa promedio para la región y que no revelan situaciones de migraciones masivas. Sin perjuicio de ello, la constitución de un proceso de integración implica, por un lado, favorecer la libre circulación de las personas y construir un mercado laboral integrado, y por otro, reconocer todos los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y económicas de la población regional.



En este sentido, debemos reconocer –como punto de partida- que estamos ante países con grandes asimetrías en cuanto a sus estructuras productivas, de regulación normativa y de relaciones laborales (Jara y González: 24). A lo cual se debe sumar la existencia de algunas diferencias en los movimientos migratorios, sobre todo a partir de la década del 70 en adelante.

Advertimos, por un lado, que los recientes cambios de los patrones migratorios de la región han sido producto de situaciones de crisis económicas y políticas que afectaron a la región a partir de los últimos años de la década del noventa y que motivaron el aumento de flujos emigratorios hacia países desarrollados (Estados Unidos y algunos países europeos), en busca de una mejora de las condiciones de vida, lo cual también implicó una retracción de las migraciones intrarregionales. Esta situación se mantuvo por un tiempo aunque con algunas variaciones. Las cifras de crecimiento económico sostenido experimentado por la mayoría de los países de Sudamérica desde hace algunos años (2004 en adelante), sumado a la crisis de los países desarrollados iniciada en el año 2008 y que persiste, han provocado flujos de retorno de migrantes hacia sus países de origen. De acuerdo a la opinión de varios analistas, se espera que esta nueva situación tenga repercusiones en nuestra región y que provoque la dinamización y reorganización de las migraciones intrarregionales.

Si bien parecería haber una relación directa entre, por un lado, el aumento de los flujos migratorios y la circulación de las personas y por otro, la conformación de procesos de integración regional, producto de la interacción económica, social y cultural de la región que se amplía, en el ámbito del MERCOSUR este fenómeno no ha sido contemplado ni acompañado de una regulación acorde desde el inicio del proceso. Por el contrario, en el bloque la armonización de las políticas migratorias y de frontera se ha presentado como una de las grandes carencias estratégicas en lo que hace a una verdadera integración (ConsaniBogado Bordazar, 2007: 56).

Desde sus orígenes, el MERCOSUR se propuso como objetivo en el Tratado de Asunción (artículo 1), la conformación de un mercado común y los Estados establecieron, entre otras medidas, “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”. Se deduce que la libre circulación de las personas estaba contenida en la “libre circulación de los factores productivos”, en tanto se considera al trabajo como “un factor productivo”. Pero no



estaba expresamente contenido en la letra del tratado. El Protocolo de Ouro Preto de 1994, tampoco profundizó en este objetivo, sin ir más lejos nada mencionó al respecto.

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de tratar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se creó muy tempranamente en el MERCOSUR el Subgrupo de Trabajo (SGT) número 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social^{IV}, en el cual se estableció una sub-comisión sobre Migración Laboral (la número 3), cuyo plan de trabajo se centraría –entre otras cuestiones- en la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región, que debería ponerse a consideración del Grupo Mercado Común (GMC). Tal discusión conllevó a que surgieran fuertes resistencias en todos los sectores involucrados, lo cual paralizó el tratamiento del tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores en el seno del SGT y trajo aparejada la postergación de la dimensión social y laboral del proceso de integración (Pérez Vichich, 2006: 3).

En el año 1992 las autoridades migratorias de los cuatro Estados fueron convocadas a participar de las reuniones del Sub Grupo de Trabajo Nro. 2 de Asuntos Aduaneros, en el cual se formaron dos Comisiones: de "Facilitación Fronteriza" y de "Control Migratorio" y un Grupo Ad-Hoc encargado de analizar la viabilidad de confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR a viajar dentro de los respectivos territorios como hacia terceros países (Resoluciones Nro. 51/92, 5/93 y 38/93 del GMC). A partir de la labor de estos Grupos y de acuerdo a los objetivos que se propusieron, se aprobó el denominado: "Acuerdo de Recife" y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados^V.

Continuando con el análisis, en el año 1995 el GMC creó un nuevo Subgrupo de Trabajo, No. 10, de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social en reemplazo del SGT No. 11. La cuestión migratoria en este nuevo Grupo fue abordada con una óptica diferente, pues se enmarcó la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, lo que significó colocarlas fuera del proceso de integración (Pérez Vichich, 2006). Se privilegió en este caso el análisis de políticas de corte nacionales por encima de la elaboración de una



eventual política regional (o comunitaria) sobre la libre circulación. Nuevamente no hubo consenso en el abordaje de una política de libre circulación.

Recién en el año 2002 se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (subordinado al GMC), el cual tuvo como objetivos crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora de la calidad de vida de sus poblaciones^{VI}. La tardía creación de una instancia de tratamiento de la integración fronteriza, espacio que debería ser considerado como el laboratorio donde se ensayen políticas de integración (Sassone, 2004: 15), nos conduce a afirmar que tampoco en este tema los Estados pudieron acordar una política regional y por ende la cuestión fronteriza fue tratada durante más de 10 años con una óptica nacional o bilateral.

El tema migratorio también se abordó en el MERCOSUR en las Reuniones de Ministros de Educación^{VII}, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y existe un Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados^{VIII} (FEM), creado en el año 2003, que funciona dentro de la Reunión de Ministros del Interior y es coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). El Foro tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque. Desde su creación el Foro ha funcionado como un observatorio de los temas migratorios en el bloque y en base a un análisis que hicimos de su memoria institucional^{IX}, una de sus mayores preocupaciones ha sido la de llamar la atención a las autoridades competentes sobre la necesidad de corregir las asimetrías que presentan los Estados parte en referencia al tema migratorio. Asimismo, ha trabajado en la elaboración de un digesto normativo sobre migraciones y en otras propuestas referentes a los censos en zonas de frontera, la situación en la Triple Frontera, el análisis de una estrategia común frente al tráfico de personas y sobre refugiados, entre otros.

Los cambios más recientes en materia migratoria se producen a partir del año 2002 y responden a los siguientes factores: en primer lugar, el ya mencionado cambio en las tendencias migratorias internacionales y regionales, producto de graves situaciones de crisis económicas, políticas y sociales que desencadenaron en flujos emigratorios de nuestra región^X hacia países desarrollados. En segundo lugar, los países de la región sudamericana – motivados por una problemática común: la emigración masiva de sus nacionales y el endurecimiento de las políticas migratorias de los países desarrollados receptores de



migrantes- comenzaron a analizar en conjunto los cambios en los patrones migratorios y a tomar posturas comunes frente a esta problemática, lo que se tradujo en la concreción de foros regionales de debate, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, la inclusión del tema migratorio en Cumbres regionales y otros procesos de integraciónXI; o en la inclusión en las agendas nacionales del tema migratorio y de la libre circulación de personas. Estos impulsos se materializaron en el MERCOSUR en la aprobación de los Acuerdos de Libre Residencia para los Nacionales de los Estados del MERCOSUR y Estados Asociados (2002) y del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2004). De esta manera hubo un impulso hacia la profundización del modelo social de integración. Los movimientos de inmigrantes han obligado a que, en el marco de la integración, los gobiernos tomen decisiones puntuales (amnistías, planes y programas, proyectos de leyes, etc.) que reconocen al antes extranjero, hoy ciudadano de un país con el cual se comparten estrategias económicas, culturales, científicas, políticas, entre otros (Novick, 2010: 23).

En virtud de la celebración de los citados Acuerdos, los nacionales de un Estado parte del MERCOSUR, que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Sin perjuicio de ello, los Estados parte no han acordado aún la implementación de los mismos, aunque ha habido un avance importante porque en el año 2009 los Acuerdos entraron en vigencia tras el depósito de la última ratificación por parte de Paraguay (la cual se había dilatado por más de seis años). La aplicación de estos acuerdos tendrán un impacto positivo en materia migratoria en toda la región, inclusive en la región ampliada (Sudamérica), ya que el MERCOSUR ha celebrado tratados de asociación con casi todos los países de Sudamérica (solo faltan las Guyanas y Surinam, los cuales a la vez se vinculan al MERCOSUR por su participación en la UNASUR).

Entre los objetivos principales de los Acuerdos señalamos los siguientes: lograr la profundización del proceso de integración; la implementación de una política común de libre circulación de las personas; la solución de la situación migratoria de los nacionales de los



Estados parte en la región; el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. Y se espera que muchas de las asimetrías y situaciones heterogéneas puedan ser minimizadas con la aplicación de los mismos.

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

Recientemente y considerado como una cuestión sustancial, el CMC ha aprobado por Decisión No. 64/10, el “Estatuto de ciudadanía del MERCOSUR” y ha propuesto un Plan de Acción para la conformación progresiva de dicho estatuto que tendrá que estar implementado al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (2021). En los propios fundamentos de la norma^{XII}, los Estados afirman la necesidad de avanzar en la “profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social^{XIII} y a garantizar a los nacionales de los Estados Parte y a sus familias el gozo de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas”. La norma establece que el estatuto de ciudadanía del MERCOSUR estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y se conformará en base a los siguientes objetivos: (i) implementación de una política de libre circulación de personas en la región; (ii) igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos para los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y (iii) igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (artículo 2). A los efectos de llevar adelante los objetivos



señalados, el mismo Plan de Acción define todos los elementos que serán incorporados y los organismos, grupos de trabajo y foros del MERCOSUR en los cuales se analizará y tratará cada tema.

El Estatuto de ciudadanía del MERCOSUR y el Plan de Acción para su implementación, significan la confirmación de una estrategia de avance progresivo hacia la profundización de la integración social del MERCOSUR. Integración que incorpora un enfoque multidimensional, y que contempla “acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en seguridad”^{XIV}.

El caso de Argentina.

Es necesario destacar que este país fue el primero de los cuatro socios en modificar su política migratoria nacional. Estos cambios estuvieron orientados a profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, reconociendo el derecho a migrar como un derecho humano inalienable. Además se avanzó en la voluntad de fomentar la libre circulación de los ciudadanos de los países del MERCOSUR (ampliado) por el solo hecho de ser nacionales de estos países.

Antecedentes y perfil migratorio de la Argentina.

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, fundamentalmente de origen europeo –numeroso hasta la década de 1930- y latinoamericano -constante desde avanzada la década del noventa-.

Se puede afirmar así que Argentina es un país con tradición migratoria. Su sociedad se fue conformando con la integración, desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, de grandes flujos migratorios provenientes en su mayoría de Europa Occidental (italianos, españoles y alemanes). Hacia 1914 y según el censo nacional de población, el porcentaje de



nacidos en el extranjero sobre la población total ascendía al 30 % y representaba una parte importante del crecimiento total de la población.

En la actualidad esta tendencia se revirtió y las migraciones internacionales han sufrido transformaciones tanto en su magnitud como en la procedencia de la población migrante. En cuanto al total de la población, en los últimos censos (2001 y 2010) la población migrante solo representaba un porcentaje cercano al 4 % del total. En cuanto al origen, también hubo un cambio de migración europea de ultramar a migración principalmente limítrofe y de la región sudamericana (proveniente de: Paraguay, Bolivia, Chile, Uruguay y Perú, entre otros). Cabe destacar que de los países del MERCOSUR, Argentina es el país que recibe mayor cantidad de migrantes intrazona y del MERCOSUR ampliado (Perú, Bolivia y Chile).

A partir del año 2000, Argentina adquiere el doble rol de país receptor de migrantes (límites y de la región sudamericana) y de país de origen (o “expulsor” de sus nacionales). En los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, el país tuvo un saldo negativo emigratorio de 80.000 habitantes por año pertenecientes a la clase media, con un nivel de educación formal medio y alto.

Política migratoria internacional argentina.

En consonancia con los cambios producidos en la dinámica migratoria, el país ha desarrollado una serie de acciones en su política internacional orientada en tres ejes centrales; en primer lugar, Argentina ha reconocido rango constitucional, a partir de la reforma de la Constitución de 1994, a una serie de tratados y convenciones internacionales que consagran el goce de diferentes derechos humanos, lo cual ha implicado un triunfo a favor de la protección internacional de los derechos de las personas (art. 75 inc. 2 Constitución). Entre éstos se encuentra el derecho de los migrantes a recibir el mismo trato que los nacionales del país de residencia. Cabe destacar que este reconocimiento ha significado un hito jurídico en la historia constitucional argentina.

En segundo lugar, en el año 2004, el Congreso Nacional aprobó los Acuerdos de Libre Residencia para los Nacionales de los Estados del MERCOSUR y Estados Asociados (de diciembre de 2002), sobre los cuales hemos profundizado anteriormente.



El tercer eje de la actual política migratoria internacional argentina, fue la sanción de la Ley de Migraciones número 25.871 de enero de 2004. Con esta ley se produjo un salto cualitativo al derogar el decreto ley que estaba vigente desde la época del proceso militar (conocido como “ley Videla”^{XV}). Este decreto ley era absolutamente restrictivo no sólo al ingreso de migrantes, sino también al reconocimiento de los derechos de los mismos una vez establecidos en el país. Estaba basado en la doctrina de la seguridad nacional, motivo por el cual la Dirección Nacional de Migraciones, con un criterio autoritario y de policía, aplicaba expulsiones (muchas veces arbitrarias) y por razones de persecución política (Novick, 2005). Con la nueva ley de migraciones se produjo un cambio ideológico y conceptual respecto de las migraciones en general, el cual contrasta profundamente con un contexto mundial donde la política que prima, fundamentalmente en los países desarrollados, es la de restricción a la entrada de personas^{XVI}.

Es dable destacar que en Argentina los cambios en la política migratoria respondieron fundamentalmente a un largo reclamo de varios sectores de la sociedad civil que pugnaban, en primer lugar, por una reforma del decreto-ley de migraciones y en segundo lugar, por la adopción de una política pública programática acorde a la nueva coyuntura migratoria internacional y regional.

Los principales ejes de la nueva ley de migraciones y el Plan de Normalización Documentaria.

Argentina identificó en el desarrollo de su política migratoria, el derecho a migrar como un derecho humano fundamental (artículo 4: “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”), lo que implicó un cambio sustancial en el concepto de migrante a partir del reconocimiento de los derechos humanos del mismo y su núcleo familiar y del derecho de “reunificación familiar” establecido en la nueva ley, todo ello con el fin de fomentar y facilitar la integración social de los migrantes, la igualdad de trato y la no discriminación.



La ley reconoce (en concordancia con los tratados internacionales de derechos humanos, los acuerdos bilaterales y los celebrados en el ámbito del MERCOSUR), los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos, especialmente el derecho a acceder a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, entre otros, constituyéndose en uno de los instrumentos innovadores de la nueva política pública migratoria desarrollada por Argentina, cuyo objeto principal es integrar a la población migrante en la sociedad. A estos efectos, la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, puso en práctica, en función de las prerrogativas establecidas en el artículo 17 de la ley, el “Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria” (conocido como “Plan Patria Grande”), a partir del cual se implementó la regularización de la situación documentaria de los migrantes del MERCOSUR ampliado que ya residían en Argentina. El Plan se aplicó entre los años 2006 y 2009.

Con la vigencia de este programa el Estado orientó su política, en primer lugar, a conocer y regularizar la situación de los migrantes que son nacionales de los Estados parte del MERCOSUR[xvi], que han manifestado su vocación de arraigo en el país, facilitando el acceso a la residencia. En segundo lugar, el programa favoreció el goce de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, cuyos derechos estaban siendo vulnerados por no tener regularizada su situación migratoria particular. En función del mismo, se estableció un nuevo criterio de radicación, basado en la “buena fe y en la nacionalidad” (solo basta acreditar la nacionalidad de alguno de los Estados establecidos en la normativa para iniciar la regularización).

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones y en virtud del mencionado Plan de Normalización Documentaria accedieron a la residencia legal 423.712 inmigrantes del MERCOSUR y del bloque ampliado. Se destacan por su mayor número, los trámites de radicaciones de paraguayos (248.086); bolivianos (105.017); peruanos (47.464), uruguayos (10.790), chilenos (5.360) y brasileños (4.600) (Novick, 2010: 20).

En definitiva, la regularización de la residencia y de la situación migratoria facilita la mayoría de los aspectos que hacen a la integración del migrante y su familia en la sociedad receptora y funciona como una herramienta correctiva, dotando a los migrantes de derechos ciudadanos que los sitúan en igualdad de condiciones con los naturales del país de acogida.



En materia de educación, la ley promueve el acceso igualitario a la educación y establece que “en ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario”. Asimismo establece que las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria (artículo 7).

Finalmente, es importante resaltar el rol que ejercen las redes sociales conformadas por diferentes sectores de la sociedad civil, ya sea las asociaciones de comunidades migrantes o de otro tipo de redes sociales que trabajan en favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes y que actúan muchas veces como interlocutores válidos entre los migrantes y sus familias y las autoridades nacionales, provinciales o municipales. Destacamos en este sentido, la labor realizada por los Consulados de los países del MERCOSUR y Asociados acreditados en Argentina y por determinadas ONG convocadas por la DNM como instituciones colaboradoras para la puesta en práctica del Plan Patria Grande. De esta manera, el organismo responsable del programa cumplió con el objetivo de acercarse al migrante y realizar la regularización documentaria a aquellos migrantes que lo necesitaban, favoreciendo el acceso a la información y el conocimiento sobre los derechos consagrados en la nueva ley de migraciones.

Conclusiones.

La dinámica actual de las migraciones regionales en el ámbito del MERCOSUR y su desarrollo normativo, requieren de la implementación de una política migratoria integral que profundice el proceso de integración regional y que establezca la libre circulación de las personas en un mediano plazo.

De continuar la profundización del “modelo social” de integración, el mismo tendrá que plantar como objetivo (a largo plazo), la constitución de una región sudamericana de libre



circulación y la creación de una “ciudadanía sudamericana”. El MERCOSUR en este sentido, tendrá que fomentar la concreción de acuerdos regionales con los países de la Comunidad Andina de Naciones y con la UNASUR, a los efectos de ampliar el espacio de libre circulación. En estos momentos existen canales de confluencia casi inéditos en la región en referencia al tema migratorio.

Pero para llegar a un proyecto de este tipo, el MERCOSUR tendrá que desarrollar primeramente una política migratoria, que tendrá como fundamento jurídico los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR y Asociados. A partir de los cuales cada Estado podrá instrumentar un programa de normalización documentaria, al estilo del plan desarrollado por Argentina y que tuvo importantes resultados^{XVIII}. De esta manera se podrá comprometer a los Estados a favorecer la gobernabilidad migratoria regional, que no es otra cosa que ordenar las migraciones.

Para finalizar, reconocemos como uno de los avances más importantes y que confluye con la ideología del nuevo modelo de integración social del MERCOSUR, la consagración y el respeto por los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias, fundamentado en el concepto de la nacionalidad y de la igualdad de trato en todos los aspectos. Este reconocimiento impondrá redoblar los esfuerzos de los Estados parte, en pos de establecer mecanismos que favorezcan la integración del migrante a fin de conformar una sociedad regional más justa e igualitaria. Oportuno es entonces recordar el Acuerdo de Libre Residencia del MERCOSUR, en cuanto establece profundizar el proceso de integración, así como los fraternales vínculos entre los Estados, potenciando de esta manera la cooperación entre los pueblos.

Notas:

I La autora es Abogada; Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de la República, Uruguay) y Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Doctorando del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNL. Docente e investigadora de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe, del Centro de Estudios Sudamericanos y de la Cátedra Brasil del IRI de la UNLP. Mail: lbogadobordazar@gmail.com

II Ver: Caetano Gerardo, La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur. Documento de Trabajo 005, CEFIR, Montevideo, Uruguay, 2010.



- III Uruguay tiene uno de los mayores porcentajes de América Latina de ciudadanos que residen fuera del país: alrededor del 15 % de la población vive fuera de las fronteras (Pellegrino, Adela: 2009).
- IV Los Sub Grupos de Trabajo se constituyen en el ámbito del Grupo Mercado Común (GMC). Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de Trabajo N° 11 fue su funcionamiento tripartito, en el cual participaban delegados gubernamentales -provenientes de los Ministerios de Trabajo- y representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.
- V MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/93: Aprobó el Protocolo Adicional Reglamentario del Acuerdo de Recife sobre Procedimientos Operativos.
- VI MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/02.
- VII En estas reuniones se han elaborado políticas regionales a favor del reconocimiento de estudios y títulos en toda la región (educación básica, educación superior y educación tecnológica) y se han llevado adelante iniciativas y programas conjuntos a favor de la integración educativa.
- VIII Actualmente revisten carácter de Asociados: la República de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República de Ecuador y la República de Perú.
- IX Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional.pdf (consultado: 28/4/2011).
- X A modo de ejemplo, en los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, Argentina tuvo un saldo negativo emigratorio de 80.000 habitantes por año pertenecientes a la clase media, que se caracterizaban por tener un nivel de educación formal medio y alto.
- XI En la Cumbre de América Latina y el Caribe Sobre Integración y Desarrollo (CALC), celebrada en 2010 se incluyó como uno de los ejes del plan de acción el tema migratorio, reclamando el desarrollo de políticas coordinadas para enfrentar el problema de la migración y la protección de los derechos humanos. Asimismo, el Tratado constitutivo de la UNSASUR incluyó entre sus objetivos específicos el tema migratorio: (artículo 3 letra k) “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas”.
- XII MERCOSUR/CMC/DEC. No. 64/10, de diciembre de 2010.
- XIII Principios contenidos también en el Plan de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), incluido en la



Decisión CMC/DEC. No. 67/10, en virtud de la cual el CMC decidió encomendar a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales la implementación de políticas sociales comunes.

XIV MERCOSUR/CMC/DEC. No. 64/10, diciembre de 2010, considerandos de la norma.

XV Apellido del primer presidente de facto del golpe militar en 1976.

XVI Se puede mencionar el caso de Italia, donde se aprobó en el mes de mayo de 2009 la ley de Seguridad e Inmigración que prevé el delito de "inmigración ilegal".

XVII Un programa similar se aplicó a los ciudadanos que residían en Argentina y cuya nacionalidad era diferente a la los países del MERCOSUR ampliado.

XVII Cabe mencionar en referencia a este aspecto, que recientemente (2008) Chile, ha puesto en práctica un programa de regularización migratoria respecto de nacionales del MERCOSUR ampliado, en sintonía con la regularización realizada por Argentina. Asimismo, Paraguay y Uruguay han firmado un compromiso sobre regularización migratoria entre las Direcciones Nacionales de Migraciones de ambos países con el mismo objetivo. (Memoria Institucional Foro Especializado Migratorio).

Referencias Bibliográficas:

Bogado Bordazar, Laura

2003 Migraciones Internacionales. La Migración China en Argentina y Uruguay. Serie Tesis, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 2003, 183 páginas.

Caetano, Gerardo y Otros

2008 “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En: La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas, CEFIR, Montevideo, Uruguay, 2008.

Caetano, Gerardo

2010 La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur, Documento de Trabajo No. 005, CEFIR; Montevideo, Uruguay.

Consani, Norberto y Bogado Bordazar, Laura

2007 “MERCOSUR: perspectivas a 16 años de integración” en: Transitando los inicios del Siglo XXI. Las Relaciones Internacionales de Argentina, Chile y México. Grupo Editor Nuevohacer, Argentina, pp. 51-68.

Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM)

Memoria

Institucional.

Disponible



en: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional.pdf

Gratius, Susanne

2008 MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos. Iberoamericana, España, 2008.

Jara, Antonio y González, Marita.

2009 El Dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el MERCOSUR. Revista Mercosur Parlamentario.

Luján, Carlos

2008 “Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales” en: La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas, Caetano, Gerardo (coordinador), CEFIR, Montevideo, Uruguay, 2008.

Mármora, Lelio

2004 Las políticas de migraciones internacionales, Buenos Aires, Argentina. Paidós.

Martínez Pizarro, Jorge

2003 “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género” en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/13732/lcl1974_P.pdf (consultado el 18/4/2011).

Novick, Susana y otros.

2010 “Introducción. “Migraciones, políticas e internación regional: avances y desafíos” en: Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa. Catálogos S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2010.

Novick, Susana y Otros,

2005 “El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes”, Documentos de Trabajo No. 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Pérez Vichich, Nora

2006 “Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR”. Presentado en el 1er. Congreso Argentino de Estudios sobre Migraciones, Políticas Migratorias y de Asilo. Buenos Aires, 25 al 27 de abril, 2006.

Pellegrino, Adela



2009 “Las migraciones internacionales. Impacto del Mercosur”, en: Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Sassone, Susana

2002 “Problemática geodemográfica en las fronteras interiores del MERCOSUR: una mirada desde el territorio argentino”, Anales GAEA Sociedad Argentina de Estudios Geográficos – Homenaje al Dr. Raúl Rey Balmaceda, Tomo 21-22, Vol. II (1997-2001), 213-246.

Sassone, Susana

2004 “Políticas migratorias y la integración en el Mercosur: actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina”, GEODEMOS, número 7/8, año 2004. ISSN 03280527 (Línea Geografía de las Fronteras).

Texidó, Ezequiel

2008 Perfil migratorio de Argentina, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, Argentina.