

Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales



“La conformación de una política migratoria común en el Mercosur: Una evaluación del Acuerdo sobre Residencia para lograr un área de libre residencia y de trabajo en la región”

Tesis para obtener el Grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales

Presenta: Candidato a Doctor Tomás Milton Muñoz Bravo

Sínodo: Tutor principal, Doctor Fernando Lozano Ascencio

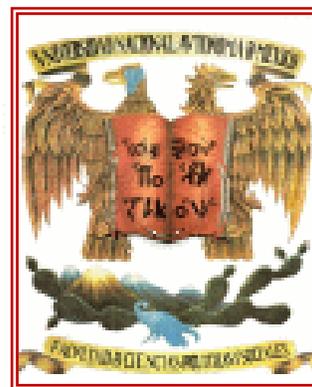
Doctora Cecilia Imaz Bayona

Doctora Leticia Calderón Chelius

Doctora Elaine Levine Leiter

Doctora Rosa María Piñón Antillón

Junio 2012





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Agradecimientos	5
Dedicatoria	7
Introducción	8
Capítulo I. De las estrategias de poblamiento en América del Sur a los procesos intrarregionales y extrarregionales de migración en el Mercosur	
1.1 De la Conquista a la consumación de las independencias latinoamericanas: La relevancia de la inmigración europea y africana en el nuevo continente.....	22
1.2 El surgimiento de las naciones latinoamericanas y la necesidad de poblar territorios: La consolidación de la presencia europea.....	26
1.3 Las últimas grandes oleadas de inmigración europea y la intensificación de los flujos regionales en América del Sur.....	34
1.4 América del Sur y su transición de lugar netamente receptor de migración a región de expulsión.....	41
1.5 El surgimiento del Mercosur y el escenario migratorio previo a la firma del <i>Acuerdo sobre Residencia</i>	49
Consideraciones finales.....	58
Capítulo II. La formulación de una política migratoria común en el Mercosur y el reconocimiento de la migración interregional como parte esencial del proceso de integración	
2.1 La migración interregional y su vinculación con el proceso de integración.....	62
2.2 El tratamiento de la migración en los procesos sudamericanos de integración económico-social: De lo bilateral a lo regional y viceversa.....	69
2.3 Las intencionalidades en el <i>Acuerdo sobre Residencia</i>	87
Consideraciones finales.....	99

Capítulo III. La internalización del acuerdo de migración mercosureño: El compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo

3.1 De lo general a lo particular. Los pormenores para instrumentar el <i>Acuerdo sobre Residencia</i>	102
3.2 Los vericuetos de la internalización de normas aprobadas en el Mercosur.....	103
3.3 Características de los seis procesos de internalización del <i>Acuerdo sobre Residencia</i> : Las vías legislativa y administrativa.....	113
3.3.1 La vía legislativa y los pormenores de la internalización en Argentina.....	115
3.3.2 La instrumentación del acuerdo en Uruguay.....	116
3.4 La internalización por la vía administrativa.....	125
3.4.1 La agenda migratoria de Brasil en el Mercosur: Retos y oportunidades.....	126
3.4.2 Política y migración en Paraguay: Entre el compromiso integracionista y la realidad interna.....	135
3.4.3 Bolivia: Un Estado plurinacional centrado en la política hacia los emigrados.....	146
3.4.4 Chile y el reto de convertir acciones aisladas en una política migratoria explícita.....	153
Consideraciones finales.....	157

Capítulo IV. La nueva política migratoria argentina: Avances y pendientes en el cumplimiento del *Acuerdo sobre Residencia*

4.1 Características generales de la inmigración intrarregional en Argentina.....	162
4.2 La inserción laboral de los inmigrantes limítrofes en Argentina.....	169
4.3 La nueva política migratoria argentina y la relevancia de la normativa.....	178
4.4 Las respuestas del Estado argentino en el día a día: Normativa vs realidad.....	192
4.5 La búsqueda de la integración e igualdad de los derechos para los inmigrantes.....	206
Consideraciones finales.....	221

Capítulo V. La política de la no política en Chile y las acciones gubernamentales para cumplir con el acuerdo migratorio mercosureño

5.1 Panorama reciente de la inmigración limítrofe en Chile.....	231
5.2 Inserción laboral de los inmigrantes regionales en la economía chilena.....	239
5.3 La política de la no política. La urgencia del Estado chileno para lograr una nueva normativa migratoria.....	246
5.4 Las respuestas del Estado para cumplir con el <i>Acuerdo sobre Residencia</i>	253
Consideraciones finales.....	280
Conclusiones	286
Bibliografía	297
Anexos	328

Agradecimientos

Como es sabido, toda tesis es reflejo de un esfuerzo colectivo, y la presente no es la excepción. La conclusión del trabajo que el lector está a punto de leer se logró gracias al apoyo de una serie de instituciones y de personas que con sus aportaciones, sugerencias y críticas enriquecieron lo que era un proyecto ambicioso, pero en ciernes y necesitado de herramientas precisas para ser pulido.

En primer lugar, agradezco al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por darme de nueva cuenta la oportunidad de regresar a mi *Alma Mater*, esta vez para realizar un doctorado. En el mismo tenor, subrayo el apoyo económico invaluable otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para cursar mis estudios de tiempo completo y realizar la investigación correspondiente en México y en Argentina (durante un año).

Al doctor Fernando Lozano Ascencio, tutor principal de la tesis, le doy las gracias por su gran disposición, por las horas arduas de discusión invertidas y por los consejos para sacar adelante el proyecto. También aprovecho para destacar la labor de las doctoras Cecilia Imaz Bayona y Leticia Calderón Chelius, integrantes de mi comité tutorial, así como de las doctoras Elaine Levine y Rosa María Piñón Antillón, que se incorporaron en la etapa final del proceso de evaluación de la tesis y que con sus comentarios y sugerencias enriquecieron el trabajo.

De manera particular, aprecio sentidamente el asesoramiento que realizó la maestra Mariana García durante mi estancia de investigación en Argentina en el año 2010 y, en el mismo tenor, extendo mi agradecimiento a la Universidad Nacional del Rosario (UNR) y a la Universidad de Buenos Aires (UBA) por dejarme estar en sus aulas, en sus bibliotecas, en sus seminarios, con su gente.

A los doctores Lelio Mármora, Luis Bogado-Poison y Gerardo Halpern, así como al profesor Jorge Gurrieri y al maestro Juan Artola, representante regional de la OIM en el Conosur, les expreso mi admiración y mi reconocimiento por sus enseñanzas como profesores y por su ayuda puntual para extender mis contactos con otros especialistas en el tema migratorio en Sudamérica, con funcionarios y activistas.

Por su tiempo, disposición y conocimientos, también agradezco a todos los entrevistados que participaron durante la investigación y espero sepan disculparme por darles a sus palabras un acento mexicano en este trabajo, sobre todo porque de alguna manera privo al lector de esa riqueza y pluralidad del lenguaje español empleado en la región sur del continente americano.

De igual forma, aprecio el apoyo brindados por la maestra Consuelo Dávila Pérez y el doctor César Pérez Espinoza al iniciar el proceso de selección al Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, pues sin su confianza, esta embarcación jamás habría zarpado.

Finalmente, gracias Argentina y gracias a ti Buenos Aires por darme la oportunidad de desarrollarme como investigador y de crecer como persona.

Dedicatoria

Cuando la borrasca más arreciaba y cuando las velas y el timón quedaron a la deriva producto de mis errores, ustedes siguieron conmigo y me hicieron despertar de ese sueño inmundo al enseñarme con trabajo, dedicación y respeto que en la vida hay más de una ruta por recorrer.

Gracias por apoyarme en este nuevo camino. Los amo.

Columba Bravo Camacho, Héctor Muñoz Ruiz, Maribel Muñoz Bravo, Héctor Muñoz Bravo, esta tesis es dedicada a ustedes con la esperanza de que mis sobrinos aprecien algún día que la verdadera riqueza se tiene a través de la familia y con el conocimiento.

Introducción

En un mundo ideal, las fronteras no deberían representar obstáculos infranqueables para lograr mejoras económicas, sociales, culturales o políticas en las sociedades, y los habitantes de la llamada aldea global tendrían el derecho pleno de realizar sus vidas en donde existieran mejores oportunidades de desarrollo, de preferencia en sus países de origen o, en su defecto, en terceras naciones.

No obstante, la realidad imperante muestra que a pesar de la prevalencia de un modelo económico en el que se promueve la libertad de movimiento de capitales, bienes y servicios, la movilidad internacional de personas se encuentra cada vez más restringida y sujeta a lineamientos que pasan por criterios de nacionalidad, seguridad y características socio-laborales de los inmigrantes impuestas por los Estados receptores.

Así que en un mundo con estas características -y ante la prerrogativa histórica que tienen los Estados de formular políticas públicas y de aplicar acciones en materia migratoria para garantizar su existencia y sus intereses-, resulta difícil emprender esfuerzos multilaterales para formular políticas migratorias regionales que contemplen los movimientos internacionales como parte de un proceso de integración y, al mismo tiempo, busquen el desarrollo económico de los países participantes y velen por la igualdad de derechos sociales y laborales de los inmigrantes.

La Unión Europea, por medio del espacio Schengen y a pesar de algunas salvedades, ha sido pionera desde la década de 1980 en proyectar un área de libre circulación y de trabajo para los ciudadanos de sus países miembros, objetivos que recientemente se han visto seriamente cuestionados por los gobernantes en turno de Italia y Francia, específicamente, debido a la crisis

económica de 2008, al resurgimiento de brotes xenofóbicos, al aumento de la inmigración extracomunitaria y a las posturas antiinmigrantes adoptadas y capitalizadas por políticos oportunistas.

Otros bloques, particularmente en América del Sur, han emprendido acciones conjuntas para facilitar y dar causas legales a la migración intrafronteriza como parte de una corriente internacional enmarcada en la firma de tratados y acuerdos en la materia en las últimas décadas y en el crecimiento de procesos consultivos regionales con la participación de agencias multilaterales, entre ellas la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹

En el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) se ha intentado romper con la lógica imperante en el actual estadio del sistema capitalista en materia migratoria y al igual que la Unión Europea, pero con sus propias particularidades, se arriesgó a formular una política que reconociera la vinculación de la migración regional con el desarrollo económico, social, cultural y de integración que vive el bloque sudamericano.

El camino para llegar a esta formulación ha sido largo y es resultado en gran parte de factores como el impulso del tema migratorio en la agenda internacional a través de foros que han dado pie a convenciones internacionales en la materia,² del compromiso asumido por los Estados integrantes del Mercosur

¹ A pesar de las reticencias de algunos de los mayores países receptores de migrantes, por citar algunos Estados Unidos, Francia e Italia, “el número de actores comprometidos con la importancia de alcanzar un mayor nivel de cooperación y colaboración en el plano internacional se ha incrementado”, gracias a la participación de agencias multilaterales, organizaciones defensoras de derechos humanos, grupos académicos, iglesias, etcétera, quienes consideran que los retos globales –como la migración– demandan soluciones globales (ICMC: 2009; p. 1). En el caso de América del Sur, existen varios procesos consultivos regionales y destacan la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y el Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados, mismos que se detallan en el cuerpo de la tesis.

² Los seis Estados Mercosur analizados en este trabajo han suscrito y, en la mayoría de los casos, han ratificado instrumentos internacionales como la *Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, la *Convención de Palermo* y la *Convención*

para vincular la migración intrarregional con el desarrollo económico y social del bloque, y a las negociaciones bilaterales y multilaterales para alcanzar finalmente un acuerdo de avanzada que contemplara no sólo la regularización de los inmigrantes sin papeles, sino también canales para continuar con los flujos intrarregionales en condiciones legales y de pleno respeto a los derechos humanos.

De esta forma, y como parte del objetivo de afianzar una política migratoria común, los gobiernos de los cuatro Estados partes del Mercosur y dos de los Estados asociados al bloque (Bolivia y Chile)³ firmaron el 6 de diciembre 2002 el llamado “*Acuerdo Sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*”.

Dicho instrumento, que fue ratificado por los seis Estados y entró formalmente en vigencia en 2009, supuso el inicio de la aplicación de medidas y acciones comunes que entenderían a los movimientos migratorios como una parte de la realidad social, económica y política que vive el bloque y que, además, propiciarían una integración más profunda, promoverían el respeto de los derechos de los inmigrantes en igualdad de condiciones que los nacionales y permitirían al Mercosur gestionar los flujos migratorios intrarregionales, que son los más cuantiosos en la actualidad sudamericana y resultan relevantes por su participación en la actividad económica de los diferentes países de la zona.

sobre el Estatuto de Refugiados, situación que los ha obligado a incluir en sus agendas internas temas relacionados con la migración internacional.

³ Los Estados partes y fundadores del Mercosur son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que Bolivia y Chile son Estados asociados al bloque pero que forman parte formal y plena del *Acuerdo sobre Residencia*. Por su parte Venezuela está fuera del instrumento migratorio ya que el proceso iniciado para convertirse en Estado parte del Mercado Común del Sur se encuentra detenido en el Congreso de Paraguay, que se ha negado a ratificar la entrada del país gobernado por Hugo Chávez. Finalmente, Perú y Ecuador se adhirieron al acuerdo migratorio mercosureño en 2011, pero aún hay muchas dudas sobre la aplicación del instrumento a los ciudadanos peruanos y ecuatorianos por parte de todos los Estados mercosureños. El presente trabajo se enfoca a los seis países que arrancaron con el proyecto de alcanzar un área de libre movilidad, residencia y trabajo.

El acuerdo migratorio, que es considerado de avanzada y un hito en la historia del Mercosur, contempla una serie de disposiciones para los migrantes que logren las residencias, entre ellas: entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción; gozar de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales, económicas y especialmente laborales que los nacionales; enviar sin limitante alguna remesas a sus familiares en los países de origen; y permitir a los hijos de inmigrantes acceder a la educación pública aunque sus padres se encuentren en situación irregular.

Sin embargo, a más de nueve años de su firma y a más de dos de su entrada en vigor (diciembre de 2009), los seis países presentan desigualdades en el cumplimiento de todos los postulados plasmados en el *Acuerdo sobre Residencia*, incluidos los compromisos de otorgar servicios de salud, educación, orientación legal y protección laboral a los inmigrantes mercosureños.

En los últimos siete años, se registraron esfuerzos de manera unilateral y bilateral para aplicar algunos de los artículos del citado acuerdo ante la falta de ratificación por parte de las autoridades paraguayas. Por ejemplo, Argentina puso en marcha un programa de regularización enfocado a los inmigrantes mercosureños y su Congreso internalizó el *Acuerdo sobre Residencia* desde 2003 a través de una nueva ley migratoria, y en reciprocidad Chile y Bolivia firmaron acuerdos complementarios con la República argentina para otorgar residencias a los ciudadanos argentinos en sus respectivos territorios.

A pesar de los retrasos y vicisitudes, en el Mercosur se ha realizado un esfuerzo importante para impulsar una política migratoria común y desde 2009 es una realidad en los seis Estados el otorgamiento preferencial de residencias temporales o definitivas a los nacionales de los países que conforman el bloque y la aplicación de diversos programas para regularizar a inmigrantes sin papeles. Pero ante las asimetrías mostradas tanto para lograr las ratificaciones del acuerdo –con un Paraguay que tardó 7 años- como para concretar el proceso de

internalización del instrumento mercosureño vía legislativa o ejecutiva en cada uno de los seis Estados, resulta pertinente hacer varias preguntas de investigación para tener una fotografía completa y entender finalmente por qué no se ha logrado hasta el momento el objetivo de contar a plenitud con un área de libre residencia y trabajo en la región:

1.- ¿Qué condiciones originaron la formulación de una política migratoria común en el Mercosur y la firma del *Acuerdo sobre Residencia*?

2.- ¿Qué intereses explícitos e implícitos se perseguían en bloque y por separado con la firma del instrumento mercosureño?

3.- ¿Cuáles fueron los principales obstáculos a superar en el proceso que obliga a los Estados partes y asociados a internalizar lo dispuesto en el acuerdo migratorio?

Y 4.- ¿Qué factores jurídicos, sociopolíticos y económicos han impedido hasta el momento una aplicación uniforme del instrumento en los seis países signantes y de qué manera puede influir el proceso de internalización seleccionado (legislativo o ejecutivo) para alcanzar una mejor diligencia del acuerdo migratorio?⁴

Para contestar estos cuestionamientos, es necesario destacar de nueva cuenta que la integración comercial, aduanal y política alcanzada hasta el momento en el Mercosur⁵, así como el reconocimiento de la importancia social, política y económica de la migración en el bloque, han permitido sentar las bases para concebir una política migratoria común en la región; empero, los obstáculos de carácter político-institucionales para internalizar en cada Estado las normas adoptadas en el Mercosur y las particularidades en los patrones de migración

⁴ Para comprobar esta pregunta se estudian sólo los casos de Argentina, que escogió la vía legislativa, y Chile, que optó por la vía ejecutiva. Sobre los restantes cuatro países se hacen referencias pero no se analizan a fondo.

⁵ En el Mercosur, con todo y sus vaivenes, se ha alcanzado una cohesión regional (o consolidación regional) por medio de la cual se han desarrollado instituciones para tratar tópicos económicos, financieros, aduanales, políticos, sociales, culturales, de seguridad, migratorios y otros.

vividos en cada país (mayor emigración o mayor inmigración regional), son factores que han influido en los resultados dispares al momento de intentar cumplir con el acuerdo migratorio mercosureño.

Así mismo, la carencia en el Mercosur de un organismo supranacional que obligue a los Estados a cumplir en fechas perentorias con la normatividad adoptada en conjunto permite una gran flexibilidad al momento de internalizar acuerdos, lo que retrasa su plena ejecución, tal y como ocurrió con el instrumento migratorio, pero al mismo tiempo da pauta para registrar avances de manera unilateral o bilateral en su aplicación, a pesar de la falta de la ratificación general.

Respecto a la manera de internalizar escogida por cada país (legislativa o ejecutiva), es preciso señalar que forma parte medular en el análisis del presente trabajo doctoral pues, como se verá en los capítulos III, IV y V, determina la capacidad de las instituciones de cada Estado al momento de cumplimentar el instrumento migratorio regional.

El proceso consiste básicamente en el cumplimiento de las formalidades internas para aplicar en cada Estado las decisiones, acuerdos y directivas asumidas en el bloque. Existen dos vías para internalizar las normas emanadas del Mercosur y son la legislativa (por medio de la aprobación o de la adecuación explícita de las leyes internas en la materia) y la ejecutiva o administrativa, en la que el gobierno expide decretos u órdenes para cumplir con los instrumentos mercosureños, pero sin que medie la expedición de leyes nuevas a través del Congreso.

Esta flexibilidad en el Mercosur para ejecutar en cada país normas y acuerdos, como se ha destacado, posibilita avances de manera unilateral y bilateral en su aplicación a pesar de la falta de la ratificación general, tal es el caso del *Acuerdo sobre Residencia* hasta antes de 2009; sin embargo, el proceso de internalización adoptado (legislativo o ejecutivo) también puede incrementar o

reducir la capacidad de las instituciones de cada Estado al momento de cumplir el acuerdo migratorio mercosuriano de manera interna, básicamente debido a la representatividad que otorga el contar con el aval de los congresos y a la obligación jurídica que adquieren las dependencias gubernamentales para cumplimentar las leyes.

En el transcurso del trabajo se explican y analizan los seis procesos de internalización, pero en aras de comprobar la hipótesis de que el tipo de internalización seleccionada aumenta o reduce las capacidades institucionales de los Estados para el cumplimiento cabal del acuerdo migratorio, se han seleccionado como estudios de caso Argentina y Chile, países que además de contar con características migratorias e institucionales similares, eligieron las vías legislativa y ejecutiva, de manera respectiva.

En síntesis, el lector podrá encontrar el análisis de un largo proceso histórico, pero también actual, en el que la inmigración intrarregional en el Cono Sur se ha convertido en punto importante en el desarrollo del Mercosur; y para abordar las preguntas de investigación planteadas desde el punto de vista teórico, el presente trabajo se basa en la perspectiva del Regionalismo Internacional y en un modelo propuesto por Mármora (2002) sobre los elementos implícitos y explícitos presentes en la formulación de políticas migratorias.

La teoría del Regionalismo considera que la integración es un proceso derivado en primera instancia del establecimiento de transacciones relacionadas principalmente en la actividad económica, pero que involucra interconexiones políticas y sociales. Esas transacciones entre países pueden generar una conciencia regional y una identidad, en la que la mezcla de tradiciones históricas, culturales y sociales llevan a compartir una percepción de pertenencia a una comunidad particular (Butler: 2000; p. 411).

Una vez generada la conciencia y la identidad, los Estados pueden patrocinar acuerdos o la cooperación para manejar problemas comunes e impulsar una integración económica más profunda no sólo a través de la liberación comercial, sino también mediante el impulso del crecimiento económico. Cumplidos los pasos anteriores, es posible alcanzar la cohesión regional (o consolidación regional), por medio de la cual se desarrolla la institucionalización para tratar tópicos que van más allá de la economía, e incluyen la política, lo social, lo cultural y la seguridad.

El estadio de cohesión, a su vez, está fuertemente vinculado a los procesos de regionalización económica que unen a mercados nacionales de diversos países o territorios “con lo que se crean espacios económicos de productores, consumidores, distribuidores, e inversionistas más amplios en virtud de las necesidades que tiene el proceso de reproducción y expansión del capital a escala planetaria. La competencia intercapitalista ya no sólo se libra entre los Estados-nacionales, sino entre esos grandes mercados ampliados, también llamados regiones económicas o bloques” (Rosas: 2006), que caracterizan a la economía internacional de finales de siglo XX e inicios del XXI.

Sudamérica no se ha abstraído de esta realidad económica y se ha destacado por la creación de esquemas de cooperación para impulsar el desarrollo económico y social de manera multilateral, muestra de lo anterior son la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que inició su historia tras la firma del *Acuerdo de Cartagena* en 1969; la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), cuyo tratado constitutivo fue firmado por representantes de 12 Estados el 23 de mayo de 2008, y el propio Mercosur, que arrancó su proceso de integración desde 1991.

De acuerdo con la teoría del Regionalismo, en su vertiente de integración económica regional, hay cinco fases sucesivas en la integración y son: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política,

y aunque se ha cuestionado esta “unidireccionalidad” en el Mercosur (y en otros mecanismos de integración en el mundo) (Torrent: 2003; p. 13), se puede destacar que en el bloque sudamericano referido se ha avanzado sobre todo en las tres primeras fases y se han dado pasos para lograr la unión monetaria y la unión política. En este sentido, autores como Pérez Vichich (2007; p. 426) y Modolo (2010; p. 40) afirman que el estadio en el que se encuentra el Mercosur es el de Unión Aduanera Imperfecta, lo que no le ha impedido avanzar en varios renglones de la integración.

En lo que respecta al tratamiento del tema migratorio en el Mercosur, éste ha pasado por varias etapas durante la consolidación del bloque y el proceso para formular una política migratoria común, alejada del concepto restrictivo y clásico en el que de manera habitual los Estados abren o cierran sus fronteras, “según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional” (Hollifield, 2000; p. 152), no ha sido fácil ni ha estado exento de retrocesos, provocados principalmente por las diferencias de intereses y necesidades de seis Estados y por las desigualdades económicas, políticas y sociales presentes.

En este sentido, es importante señalar que las políticas migratorias al constituirse como “propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir en el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte del proceso global de planificación económico social-ideado” (Novick, 2000; p. 5); requieren en su formulación y aplicación de diversos órganos estatales con intereses particulares y en ocasiones opuestos, situación que se replica cuando se desea formular una política regional con la participación de varios Estados.

Por lo anterior, y para entender de mejor manera por qué y con qué objetivos se gestó una política pública migratoria entre seis países, coronada con el *Acuerdo sobre Residencia*, se retoman durante el desarrollo de la tesis tres

elementos clave del modelo teórico propuesto por Lelio Mármora (2002): las percepciones que se tienen de las migraciones y de los migrantes en los países de salida y destino; la identificación del origen y alcance de las acciones gubernamentales; y la intencionalidad en las políticas migratorias aplicadas por los Estados.

La percepción del inmigrante en los diferentes sectores de las comunidades expulsoras o receptoras depende de sus propios intereses, valores y principios existentes, y aunque los gobiernos son los que elaboran y aplican las políticas migratorias, es necesario conocer las posturas de los diferentes actores sociales, que con su opinión o acción influyen en la elaboración de estas políticas públicas.

El segundo elemento en una política migratoria, la identificación del origen y alcance de las acciones gubernamentales, sirve para determinar si las acciones emprendidas responden a necesidades coyunturales o de largo plazo, si las políticas van encaminadas a la emigración o a la inmigración, y si se pretende influir en la composición de los flujos migratorios admitidos con base a condiciones y atributos de los migrantes como el origen, religión, sexo, edad, educación, estado civil o nivel socioeconómico.

El último elemento retomado del modelo de Mármora es la identificación de la intencionalidad en las políticas migratorias aplicadas por los Estados, es decir, el objetivo u objetivos que desean satisfacer, como la retención de emigrantes, la promoción de la migración, la regulación, la recuperación y la incorporación de migrantes.

En lo que se refiere a la metodología de investigación, la tesis parte de una estrategia que combina básicamente el trabajo de gabinete con el de campo para recolectar y analizar información sobre los procesos acontecidos tanto a nivel Mercosur como en cada Estado.

En el renglón del trabajo documental, se hizo una selección, análisis y procesamiento de fuentes primarias compuestas por acuerdos, declaraciones y tratados constitutivos del Mercosur y sobre política migratoria común e individual (Estado por Estado), por censos sobre corredores migratorios en la región y documentos generados en instituciones de los seis países estudiados, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales; así como por fuentes secundarias, basadas en la rica literatura académica especializada en el estudio de la migración en el Mercado Común del Sur.

La investigación de campo incluyó la recopilación de información selecta por medio de entrevistas y de la asistencia a diversos congresos, seminarios y talleres relacionados con el tema en Argentina y en otros países del Mercosur durante un año de estancia de investigación doctoral en las universidades de Buenos Aires (UBA) y Nacional de Rosario (UNR).

Las entrevistas se realizaron bajo tres categorías: 1.- académicos y especialistas en el tema de política migratoria en el Mercosur; 2.- funcionarios públicos relacionados con el manejo de la inmigración en sus países; y 3.- representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan con inmigrantes, con el fin de tener un mayor panorama sobre el tema y de corroborar o confrontar datos, percepciones y conceptos en aras de responder a las preguntas de investigación y de lograr un trabajo de investigación más sólido.

La estructura de la tesis queda conformada por 5 apartados en los que se pretende destacar la importancia de los procesos migratorios en la historia de los seis países, las circunstancias que influyeron para considerar a la migración regional como parte del desarrollo y de la integración regional y los avances y pendientes para consumir un área de libre circulación, residencia y trabajo en un bloque marcado por las diferencias entre sus miembros.

El primer apartado presenta una síntesis histórica de la inmigración en los países del Mercosur durante cuatro grandes fases históricas, transcurridas entre los siglos XVI y XXI, y las políticas en la materia adoptadas por cada Estado como estrategias de sobrevivencia y desarrollo.

El capítulo con el que arranca la tesis es un eslabón básico para entender no sólo la conformación poblacional de los Estados analizados, sino también para comprender mejor los orígenes de los actuales patrones migratorios y las características políticas, sociales, culturales y económicas de los Estados que conforman al Mercosur.

El segundo capítulo aborda desde el punto histórico y teórico la manera en que el Mercosur, después de transitar por varias fases y de contar con cierta cohesión regional para competir con otros bloques, decidió impulsar una política migratoria de avanzada, cuyo corolario es la firma del instrumento migratorio regional en diciembre de 2002. Además, se realiza una revisión de las intencionalidades explícitas e implícitas perseguidas por el bloque con la aprobación del acuerdo migratorio.

El tercer apartado es dedicado al proceso de internalización del *Acuerdo sobre Residencia* llevado a cabo por cada uno de los países analizados, así como al estudio de las vicisitudes que retrasaron la entrada en vigor del instrumento y a la revisión de las políticas migratorias y de las acciones puestas en marcha por los seis Estados para contar con un área de libre circulación, residencia y trabajo en el Mercosur.

Los capítulos IV y V se enfocan al análisis particular de cómo las instituciones de Argentina y Chile, de manera respectiva, responden en el día a día a los compromisos y postulados del *Acuerdo sobre Residencia*, entre ellos el respeto a derechos en materia de salud, trabajo, educación y protección legal a los inmigrantes mercosureños en igualdad de circunstancias que los nacionales.

La elección de Argentina y Chile se debe a que ambos son en la actualidad polos de atracción intrarregional,⁶ cuentan con los mejores lugares en América Latina en cuanto al Índice de Desarrollo de Naciones Unidas, sus instituciones son fuertes y poseen necesidades similares de mano de obra inmigrante regional; sin embargo, escogieron procesos de internalización diferentes que han influido en la manera en que sus Ministerios y agencias pueden responder a retos similares.

Por cuestiones de selección metodológica y de tiempo, en la tesis se abordan de manera escueta los procesos de cumplimentación que han seguido los restantes cuatro países tras la entrada en vigor del *Acuerdo sobre Residencia*; aunque, el análisis de los casos de Argentina y Chile podría permitir en el futuro sentar las bases para ampliar el trabajo de investigación.

Finalmente, la investigación que a continuación se presenta pretende ahondar en la discusión que se lleva a cabo en el Cono Sur sobre la posibilidad real de concretar una política migratoria común con intencionalidades de ampliarse a otros países de la región y, al mismo tiempo, se convierte en uno de los primeros esfuerzos enfocados a evaluar un proceso visionario y en marcha, pero que será de largo aliento.

⁶ Aunque Brasil es un polo de atracción de relevancia, son los paraguayos los que representan la mayor parte de los extranjeros asentados en territorio brasileño, mientras que, proporcionalmente hablando, tanto Argentina como Chile cuentan con colectividades de extranjeros intrarregionales más variadas.

Capítulo I

De las estrategias de poblamiento en América del Sur a los procesos extrarregionales e intrarregionales de migración en el Mercosur

En este primer capítulo se realiza un breve recuento histórico sobre la forma en que América Latina, en general, y América del Sur, en particular, han transitado por cuatro grandes etapas en el proceso migratorio internacional en los últimos cinco siglos (Pellegrino: 2003), con el principal objetivo de entender la conformación de los actuales “stocks” y flujos migratorios y las condiciones que dieron origen al interés de los países miembros y asociados del Mercosur para darle cauce a inicios del siglo XXI a una condición latente: la migración laboral intrarregional, por medio de la conformación de una política migratoria común y la firma de un acuerdo en la materia.

Las cuatro fases a describir en el presente apartado se pueden identificar de la siguiente manera: la primera transcurrió entre la Conquista, realizada por potencias europeas en territorio de América, y la Independencia de las colonias, es decir entre principios del siglo XVI e inicios del XIX, y se caracterizó por la incorporación de población europea y de población africana en régimen de esclavitud a las llamadas colonias. La siguiente fase, que se gestó de la segunda mitad del siglo XIX hasta inicios del XX, tuvo como particularidad, sobre todo en América del Sur, la llegada masiva de europeos gracias a políticas de inmigración impulsadas por los propios países americanos.

La tercera gran etapa se desarrolló básicamente entre las décadas de 1930 a 1960, y en ella dominaron principalmente los movimientos internos de población hacia las grandes metrópolis y la intensificación de la migración intrarregional y fronteriza. Por su parte en la cuarta fase, efectuada en las últimas décadas del

siglo XX y los primeros años del XXI, el panorama migratorio dominante muestra un saldo negativo con el final paulatino de las grandes oleadas europeas y la creciente emigración hacia Estados Unidos y otros países desarrollados.

La descripción de los cuatro periodos, con especial énfasis en lo ocurrido en el sur del continente americano, sirve como un puente para ubicar al lector sobre la importancia histórica de los flujos migratorios en el moldeado de los países sudamericanos, así como para destacar la importancia de la formulación e implementación de políticas migratorias por cada Estado-nación en respuesta a necesidades que van desde el poblamiento de territorios, la protección de fronteras o la consecución de desarrollo económico.

De igual forma, el recuento se enfoca en los diferentes procesos migratorios que han vivido los seis firmantes del *Acuerdo sobre Residencia* y en las estrategias adoptadas por cada uno de los Estados para entender de mejor manera las circunstancias y los hechos que llevaron a la posibilidad de incluir a la migración intrarregional como parte de la integración y de la estrategia de desarrollo pretendidas en el Mercosur.

1.1 De la Conquista a la consumación de las independencias latinoamericanas: La relevancia de la inmigración europea y africana en el nuevo continente

El recuento de las grandes etapas en el proceso migratorio como las llama la doctora Pellegrino (2003; p. 11) arranca con el periodo de la Conquista, llevada a cabo por las entonces potencias mercantiles europeas España, Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda tras la llegada de Cristóbal Colón al continente americano en 1492.

Esta primera fase, que finaliza con el proceso independentista por parte de las colonias de las potencias europeas en las primeras décadas del siglo XIX,⁷ se caracterizó por la paulatina y masiva incorporación de migrantes europeos a los nuevos territorios y por la llegada de población africana en régimen de esclavitud.

El arribo de migrantes europeos al continente americano fue producto de una política de promoción migratoria de los países colonizadores basada en dos argumentos básicos: la necesidad de ocupar el espacio de los nuevos territorios con población y los requerimientos de mano de obra.

Este poblamiento de áreas territoriales con inmigrantes fue un mecanismo de geopolítica adoptado de manera más intensa entre los siglos XVII y XVIII por los gobiernos europeos para consolidar la soberanía en esas regiones frente a otros países colonizadores, ya que se reforzaba la presencia de los Estados a través del asentamiento de sus nacionales en las nuevas tierras, se incrementaba las posibilidades de defensa y se aseguraba la administración y explotación de los recursos naturales, en particular de las minas de oro y plata (Mármora: 2002; p. 216).

Ejemplos de la promoción del asentamiento de población inmigrante europea en América del Sur son abundantes en la literatura, ya que tanto la Corona española (en la mayor parte de Latinoamérica) como la portuguesa (en Brasil) promovieron el establecimiento de colonos en sus respectivas zonas de influencia por medio de incentivos, entre ellos el otorgamiento de extensiones de tierras, pago de pasajes y suministro de herramientas, semillas o provisiones.

⁷ Mientras que las 13 colonias británicas originales lograron su independencia de Inglaterra en 1783, la mayoría de los demás países americanos logró su emancipación a lo largo de las primeras cuatro décadas del siglo XIX. Cfr. De la Pedraja (2005; pp. 41-65).

En la mitad del siglo XVIII, Portugal promovió de manera explícita una colonización proveniente de las Islas Azores⁸ (ubicadas en el océano Atlántico a unos mil 500 kilómetros de Lisboa) hacia el norteño estado brasileño de Pará, así como a Santa Catarina y Río Grande del Sur, que son los estados más australes de Brasil.

Por su parte, el Reino español impulsó en 1780 la consolidación de fronteras con la construcción de guarniciones y el repoblamiento de Buenos Aires, Entre Ríos y la Banda Oriental⁹; además, todavía a inicios del siglo XIX, promovió el establecimiento de “fronteras vivas” en países como Uruguay para evitar la penetración portuguesa proveniente de Brasil, lo que dio pie a la construcción de una ciudad puerto principal, a una serie de pueblos pequeños y a un centro de autoridad y ordenamiento social en territorio uruguayo (Mármora: 2002; pp. 216 y 217).

Como parte de esta política de promoción migratoria, y ante la muerte masiva de indígenas debido principalmente a las enfermedades traídas desde Europa, y en menor medida a la explotación laboral a la que fueron sujetos y a las hambrunas,¹⁰ las naciones conquistadoras europeas importaron esclavos provenientes de África para realizar las faenas en minas y campos.

⁸ Las Islas Azores son un grupo de nueve islas portuguesas que en la actualidad cuenta con el estatuto de región autónoma.

⁹ Se conoció como Banda Oriental a las posesiones territoriales españolas ubicadas al norte del Río de la Plata y al este del Río Uruguay. Comprendía parte de Misiones (Argentina), Río Grande del Sur (Brasil), el territorio uruguayo y la región de los grandes lagos del litoral atlántico.

¹⁰ Autores como Dobyns (1983) y Diamond (2006) estiman que entre los años 1500 y 1650 la población indígena en el continente americano se redujo entre 90 y 95 por ciento. La principal causa de las defunciones habrían sido las enfermedades traídas por los europeos, pues a pesar de la brutalidad de la Conquista y del régimen de esclavitud impuesto, la viruela, el sarampión, la gripe, el tifus, la peste bubónica y otras enfermedades infecciosas endémicas europeas resultaron más letales para las poblaciones indígenas.

Se calcula que del siglo XVI al siglo XIX, al menos unos 10 millones de africanos¹¹ llegaron al continente americano y otros dos millones perecieron durante el viaje. Del total de los esclavos provenientes de África que llegaron al “nuevo continente”, dos terceras partes fueron enviados a las islas del Caribe y a Brasil (Price: 2005; p. 30).

Tan sólo en América Latina se estima que el número de africanos que arribó durante los siglos XVI, XVII y XVIII fue superior a la cifra de inmigrantes europeos, sin embargo debido a que los originarios del llamado “continente negro” llegaron en calidad de esclavos, sus índices de sobrevivencia y de expectativa de vida eran muy bajos en comparación a los originarios de Europa (Sánchez: 1994).

Tabla 1.1 Composición racial de la población de América Latina (1570-1825) en primera etapa de migración internacional

	América Española		América Portuguesa	
	Año 1570 (%)	Año 1825 (%)	Año 1570 (%)	Año 1825 (%)
Blancos	1.3	18.2	2.4	23.4
Mezcla de razas (mestizos y mulatos)	2.5	28.3	3.5	17.8
Negros	Incluidos con mezcla de razas	11.9	Incluidos con mezcla de razas	49.8
Indígenas	96.2	41.6	94.1	9
Total	100	100	100	100

Fuente: Morse (1964). “The Heritage of Latin America”, en Hartz, Louis (editor). *The Founding of New Societies*, Nueva York, Harcourt-Brace and World.

La paulatina inmigración de europeos al continente americano y de población esclava africana entre 1570 y 1825 dio origen a una composición racial multicultural en América Latina en la que destacaba la disminución de la población originaria, la indígena (Skidmore y Smith: 2004; pp. 24-26).

¹¹ Otros autores, como Appleyard (1991; p. 11), afirman que la cifra de esclavos traídos al continente americano hasta finales del siglo XIX alcanzó los 15 millones.

A mediados de 1825, la población en la “América española” estaba conformada por 18.2 por ciento de blancos, 28.3 por ciento de mestizos y mulatos, 11.9 por ciento de negros y 41.6 por ciento de indígenas; mientras que en la “América portuguesa” (que comprendía básicamente a Brasil), la población blanca era de 23.4 por ciento, la mestiza y mulata de 17.8 por ciento, la negra de 49.8 por ciento y la indígena de sólo 9 por ciento (ver Tabla 1.1).

Es precisamente en medio de esta realidad multirracial que a la mitad del siglo XIX inició la segunda fase de la migración internacional en América Latina y el Caribe, de manera particular en la región sur del continente, cuando se recibió una parte importante del flujo migratorio europeo hasta inicios del siglo XX.

1.2 El surgimiento de las naciones latinoamericanas y la necesidad de poblar territorios: La consolidación de la presencia europea

En esta segunda etapa, marcada por los movimientos independentistas en el continente americano, por el surgimiento de nuevas naciones y por el progresivo agotamiento del modelo de migración forzada (importación de esclavos), se dieron de nueva cuenta políticas de migración orientadas a la promoción de inmigraciones masivas provenientes principalmente de Europa, pero también de países asiáticos.

El mestizaje en América Latina creó una base permanente de mano de obra asalariada, mientras que el uso de trabajadores esclavos por parte de los productores resultaba cada vez más oneroso que la contratación de asalariados, lo que resultó clave para terminar con el sistema de migración forzada. “A estos elementos se puede agregar el hecho de que la mano de obra esclava requería, a su vez, una mayor inversión para su mantenimiento, y que su costo se volvía excesivo por su rápido agotamiento, al que había que sumarle además el riesgo de conflictos (Mármora:2002; p. 220)”, como revueltas y sublevaciones.

También resultó fundamental para concluir con el arribo masivo de africanos, la abolición del tráfico de esclavos por parte de Inglaterra en 1807, acción que tuvo repercusiones en las nuevas naciones de América Latina que, tras las justas independentistas, prohibieron la esclavitud y el tráfico de esclavos.

Ante esta imposibilidad de seguir importando africanos como si fueran mercancía, la estrategia de poblamiento y desarrollo económico tomada por los países emancipados del continente americano fue la promoción inmigratoria a gran escala.

En América del Sur, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela adoptaron leyes tendientes a facilitar la llegada de colonos europeos principalmente, y en algunos casos de asiáticos.

En la *Constitución* Argentina promulgada en 1853 se incluyó la promoción de la inmigración europea con las intencionalidades de poblar extensiones de territorio desiertas y solitarias, de consolidar a la nación y de adquirir un gobierno general y completo (Alberdi: 2002).

El artículo 25 de dicha *Constitución* señala que “el gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar, ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”. Además, en el artículo 20 se les garantizó a los extranjeros gozar de todos los derechos civiles del ciudadano (libertad de trabajo, de tránsito y culto), y les abría la posibilidad de tomar o no la ciudadanía argentina.¹²

Este planteamiento constitucional dio paso a la colonización de territorios en provincias como Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, en donde el gobierno argentino

¹² *Constitución de Argentina*, del año 1853, en la dirección electrónica <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2113/17.pdf> (23/10/2009).

cedía tierras a inmigrantes originarios de Europa y los proveía de herramientas, provisiones o semillas.

De hecho, la primera norma migratoria argentina específica, *Ley N° 817 de Inmigración y Colonización*, de 1876, también conocida como *Ley Avellaneda*, “creó dispositivos institucionales que promovieron y facilitaron el ingreso, la permanencia y la inclusión laboral y social de los extranjeros llegados hasta las primeras décadas del siglo XX” (Pacecca y Courtis: 2008; p. 41). La norma posibilitaba a los extranjeros que ingresaran al país con la documentación exigida obtener el estatus de residente y los mismos derechos civiles y laborales que los nacionales.

En Brasil se tomaron varias medidas entre 1850 y 1908 para poblar territorio y garantizar la disponibilidad de mano de obra, de manera especial empleada en la siembra y cultivo de café. La primera acción emprendida fue la incorporación de esclavos africanos provenientes del norte del país hacia otras regiones, en un segundo paso se promovió la llegada de inmigrantes europeos predominantemente italianos a través del régimen de colonatos.

Sin embargo, a raíz de la prohibición del gobierno italiano en 1902 a sus connacionales de que salieran rumbo a terceros países en los que sus condiciones de vida serían deplorables, las autoridades brasileñas optaron por promover la entrada a su territorio de inmigrantes originarios de Japón a partir de 1908. Esta tercera acción brasileña fue considerada en un primer momento como “experimental”, pero con el correr de los años, la inmigración japonesa tuvo un papel preponderante, tal y como ocurrió en Perú, pero con la inmigración China.¹³

¹³ Otro de los países de América del Sur en el que la inmigración asiática en ese periodo fue numerosa es Perú, cuyo gobierno promovió la entrada de mano de obra china entre 1849 y 1874, lo que permitió la llegada de unos 100 mil chinos en un lapso de 25 años procedentes, en su mayoría, del cantón de Guangdong. Cfr. Rodríguez (2006; pp. 81 y 82).

La política de promoción migratoria de Brasil se vio reflejada de manera clara en la promulgación de la *Ley de Tierras*, de 1850, pues en su artículo 18 autorizó al gobierno a “mandar venir anualmente a costa del Tesoro cierto número de colonos libres para ser empleados, por el tiempo que se señalase, en establecimientos agrícolas, o en los trabajos dirigidos por la Administración pública, o en la formación de colonias en los lugares en que éstas más conviniesen, adoptando anticipadamente las medidas para que tales colonos encuentren empleo luego que desembarcasen” (Germani: 1997).

La aprobación de esta ley llevó a la creación de núcleos de colonización de extranjeros que se dedicaban a la producción de alimentos para el mercado interno especialmente en los estados de Río Grande del Sur, Santa Catarina, Paraná, Espíritu Santo y San Pablo.

El gobierno Paraguayo, por su parte, no sólo promulgó una ley en 1851 para promover la inmigración de colonos agricultores con los propósitos de aumentar la población y mejorar la producción, también facultó al general Francisco Solano López a gestionar en Europa el traslado de migrantes a territorio paraguayo.

En noviembre de 1854, el general Solano López firmó un contrato en París para la incorporación de 800 colonos de Burdeos, mismo que fue aprobado en mayo de 1855 por el gobierno nacional como un primer paso para atraer a población europea, católica y en edad productiva.¹⁴ El intento resultó fallido y

¹⁴ El acuerdo fue firmado entre el general Solano López y el armador de la ciudad de Burdeos, Antonio López, quien se comprometió a trasladar de la ciudad porteña francesa a Paraguay entre 800 y 900 personas al año con los siguientes requisitos: hombres útiles para el trabajo, solteros, de buena salud y religión católica. Debían ser vascos, franceses o españoles (Chaves: 1968). Cada colono suscribía un contrato en el que aceptaba trabajar y fertilizar el lote de tierra que le fuera cedido en territorio paraguayo y rembolsar con parte de sus cosechas el importe adelantado por el gobierno del país sudamericano. A cambio, las autoridades de Paraguay cubrirían el costo del traslado hasta Asunción, otorgarían lotes de tierra, vivienda, útiles, animales y semillas, exentarían por 10 años el cobro de impuestos a los colonos, quienes también estarían libres del servicio militar.

La colonia francesa, que fue llamada Nueva Burdeos se estableció en un punto del Gran Chaco (que se extiende por territorio de Paraguay, Brasil y Bolivia), registró desde su fundación problemas sociales, ya que los colonos se quejaban de la mala tierra, los escasos alimentos y un régimen de vida severo, mientras que el

terminó en un conflicto internacional por incumplimientos de contratos y rebeliones de los colonos, sin embargo, Paraguay no cejó en su intento de poblar zonas de su territorio.

Para el año de 1881 se estableció por ley un régimen de colonización con amplias ventajas para los colonos que decidieran poblar el territorio, por lo que en las últimas dos décadas del siglo XIX ingresaron a Paraguay miles de inmigrantes provenientes de Italia, Alemania, Inglaterra, España y Francia, y también de países limítrofes, en específico de Argentina y Brasil.

En lo que respecta a Uruguay, durante la segunda fase del proceso migratorio internacional en Sudamérica, el país se destacó por promover políticas de promoción migratorias dirigidas a europeos como estrategia de poblamiento de territorio y, también, para reemplazar a pueblos nativos.¹⁵

Las acciones adoptadas por los gobiernos de Uruguay llevaron a que la población pasara de 70 mil personas en 1829, la mitad concentrada en Montevideo, a más de 220 mil en el año 1852, como resultado de un patrón demográfico con alta natalidad, derogación de leyes restrictivas coloniales y considerar a la inmigración como una prioridad.

gobierno Paraguayo catalogó como defectuoso el proceso de reclutamiento y acusó a los colonos de carecer de la energía vital para resistir la acción de la naturaleza paraguaya. Muchos colonos desertaron y huyeron, por lo que fueron perseguidos. Algunos fueron capturados y reclusos en minas, otros fueron asesinados. La disolución de la colonia Nueva Burdeos se decretó en diciembre de 1855 y tras negociaciones entre los gobiernos paraguayo y francés, los colonos tuvieron la libertad de regresar a su país natal sin la obligación de tener que pagar las deudas contraídas con las autoridades del país guaraní.

¹⁵ Esta estrategia fue retomada por “Pueblos Transplantados”, constituidos por la expansión de naciones europeas sobre territorios de ultramar en donde, sin mezclarse con la población local reconstituían su paisaje y retomaban sus formas originales de vida. De manera posterior, se desarrollaron culturalmente de manera similar o paralela a las metrópolis como pueblos blancos del otro lado del mar. En esta clasificación entran Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia Argentina y Uruguay, aunque éstos dos últimos se “europeizan” después de estructurarse como pueblos mestizos que construyeron sus países y lograron su independencia (Ribeiro: 1984; p. 26).

Las autoridades uruguayas revirtieron de manera paulatina la falta de atractivo que generaba la Banda Oriental (del río Uruguay) para los colonos europeos o de países colindantes por tener una economía poco consolidada, basada todavía a finales del siglo XVIII e inicios del XIX en la caza de ganado semisalvaje en extensiones de tierra sin privatizar y en un sector comercial limitado.

Los flujos migratorios que llegaron a Uruguay entre 1830 y 1890 provenían de países vecinos y de España e Italia, principalmente, aunque también arribaron extranjeros de naciones como Francia. Entre 1852 y 1889 se estima que los inmigrantes representaban a la mitad de la población de la capitalina ciudad de Montevideo, mientras que para todo el país, en el año de 1860 se registró la presencia máxima de extranjeros, más de un tercio de la población total (Taks: 2006; p. 141).

La política de repoblamiento permitió que en 1890 el número de habitantes de Uruguay llegara al millón de personas y que durante las siguientes tres décadas, el país uruguayo continuara con un saldo de inmigración europea y regional positivo.¹⁶

En Chile, aunque las oleadas migratorias europeas fueron menores en comparación a las registradas en Brasil, Argentina o Uruguay,¹⁷ también se impulsó una política de promoción para atraer a colonos del viejo continente a través de leyes y decretos.

En 1845, la *Ley de Colonización* autorizó al entonces presidente de la República de Chile, Manuel Bulnes Prieto, a conceder terrenos baldíos a los extranjeros dispuestos a trabajarlos y a eximirlos del pago de impuestos. Cinco

¹⁶ El Censo de 1860 mostró que la población extranjera en Uruguay era de 35 por ciento, mientras que para 1908 la cifra se redujo y se ubicó en 17 por ciento (Barrán: 1995; p. 1).

¹⁷ Mientras que Argentina recibió a unos dos millones 275 mil extranjeros entre 1857 y 1897, Chile apenas acogió a 38 mil 528 entre 1859 y 1897. Cfr. Vives (2004).

años después se dictó una ley que permitió la llegada específica de colonos alemanes como parte de una política selectiva de inmigrantes, que tuvo como base la idea positivista de “mejoramiento de la raza” (Jensen: 2008; pp. 2-9).

Las autoridades también tenían especial interés en poblar el territorio chileno por cuestiones geopolíticas, pues en 1832 la población estimada era de un millón 100 mil habitantes, cantidad considerada insuficiente para distribuirse en el espacio que Chile proclamaba como propio y soberano. Para 1854, la población apenas había aumentado a un millón 400 mil habitantes, de los cuales 900 mil vivían entre los ríos Aconcagua y Maule (centro del país), por lo que otras zonas de la nación estaban prácticamente despobladas.¹⁸

Los problemas limítrofes con Argentina, la ocupación definitiva de la región de la Araucanía en 1881¹⁹ y la victoria militar chilena sobre Perú y Bolivia en la Guerra del Pacífico (1879–1883) obligó a los gobiernos de Chile a iniciar un proceso inmigratorio que garantizara la ocupación de la mayor parte de su territorio con población local y extranjera, y que incluyó la instauración de la Agencia Chilena de Colonización, con oficinas en París, Zúrich y Berna, y que entre 1883 y 1900 reclutó a unos 10 mil inmigrantes europeos (Ferrando: 1986; p. 527).

Durante las primeras tres décadas del siglo XX se mantuvo la atracción selectiva de inmigrantes europeos en Chile de diversas nacionalidades²⁰, aunque se presentó un descenso considerable desde el inicio de la misma centuria.

¹⁸ Cfr. Villalobos (1974).

¹⁹ Esta región fue ocupada por diferentes comunidades indígenas que fueron denominadas de manera genérica como “mapuches” y que fueron sometidas por el gobierno central tras varias rebeliones.

²⁰ Chile es uno de los países que más variedad de flujos migratorios presenta en la historia de Sudamérica, ya que a sus tierras llegaron alemanes, austriacos, británicos e irlandeses, españoles, franceses, italianos, suizos, rusos, holandeses, croatas, gitanos, etcétera. Y aunque la mayor parte de la inmigración provenía de Europa Occidental, Chile también se convirtió en lugar de recepción para inmigrantes provenientes de Europa del este, principalmente judíos. Ver Tabla 1.5.

Otros Estados en América del Sur como Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela²¹ también registraron la entrada de flujos migratorios europeos en esta segunda etapa de migración internacional, sin embargo un país en particular conservó una parte considerable de su población indígena, aún después de obtener su independencia en 1825, esa (pluri)nación es Bolivia.

Las oleadas migratorias europeas a Bolivia ocurrieron principalmente durante el periodo de la Colonia, pero a diferencia de otros países de la región, la población blanca y europea fue contundentemente menor frente a la mestiza y a la indígena a pesar de la mengua registrada entre los aborígenes por las enfermedades “importadas” de Europa y por el trabajo forzado.

La Conquista trajo consigo, además de los flujos de inmigrantes españoles y de población africana, el “hábito” de tener como actividad económica principal en Bolivia la explotación de los minerales en la región de los Andes, por lo que la población se concentró en ciudades como La Paz y buena parte del territorio carecía de habitantes bolivianos.

Al declararse independiente del Imperio español, Bolivia contaba con casi un millón 800 mil kilómetros cuadrados y con alrededor de un millón de habitantes; es decir, una proporción de menos de un habitante por kilómetro cuadrado, lo que explica que la costa de Atacama, las selvas del norte, los llanos del Oriente y en general las fronteras con los cinco países vecinos quedaron como áreas marginales desatendidas, con muy escasa o ninguna población. Esos vacíos fueron llenados por las naciones colindantes (Querejazu: 1982).

²¹ En el caso de Perú no sólo se registró la llegada de algunos flujos migratorios europeos, sino que se promovió la inmigración asiática tras la firma con el Imperio Manchú de un tratado para que unos 87 mil chinos llegaran a tierras peruanas a trabajar entre 1859 y 1874. Mientras que en Venezuela se aprobaron dos leyes, una en 1831 y otra en 1837, dirigidas a promover la inmigración de extranjeros europeos hacia zonas agrícolas despobladas (Mármora: 1985).

La escasa población boliviana, la paulatina llegada de chilenos a poblaciones litorales oceánicas como Antofagasta y Caracoles (con autorización de las autoridades bolivianas) y la ineffectividad para armar una política migratoria que atrajera población europea que fuera leal al gobierno de Bolivia, originó en gran parte la pérdida de territorios y de su salida al mar en conflictos con Brasil,²² Paraguay y Chile entre 1883 y 1935.

A grandes rasgos, esta segunda etapa de la migración internacional fue fundamental para la mayoría de los países de América del Sur como estrategia de poblamiento y en cuanto a su conformación etnográfica multicultural, ya que la región recibió a seis millones de los 50 millones de personas originarias de Europa que emigraron hacia otras latitudes del globo terráqueo entre 1850 y 1920.²³

1.3 Las últimas grandes oleadas de inmigración europea y la intensificación de los flujos regionales en América del Sur

Durante la última parte del siglo XIX e inicios del XX, Argentina, Brasil y Uruguay formaron el corazón de un sistema bien definido de migración internacional en la región sudamericana que recibía flujos masivos de inmigrantes europeos, en su mayoría de Italia, España y Portugal, y que sentó la bases para nuevas oleadas de migrantes provenientes de varias regiones del mundo hasta la década de 1970.

En números redondos, se estima que en un periodo de 170 años (1800-1970) la región de Latinoamérica y el Caribe se convirtió en el hogar de alrededor de 13.8 millones de inmigrantes netos, de los cuales tres cuartas partes se

²² Bolivia y Brasil se enfrentaron en la llamada Guerra del Acre entre 1899 y 1903. El resultado fue la victoria de la nación brasileña y la pérdida por parte de los bolivianos del territorio del Acre, rico en árboles de caucho y yacimientos auríferos.

²³ De esos 50 millones de europeos que emigraron entre 1850 y 1920, un 70 por ciento se dirigió a Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México), 12 por ciento a América del Sur y 9 por ciento Australia, Nueva Zelandia y África del Sur (Mármora: 2002; p. 225).

asentaron sólo en Brasil y Argentina. Del total de los inmigrantes que hicieron de América Latina su destino permanente,²⁴ alrededor de 60 por ciento provenía de países europeos del sur, 15 por ciento de otras partes de Europa y 11 por ciento de naciones asiáticas (Lattes: 1985; p. 16).

Esta copiosa llegada de inmigrantes, en búsqueda de mejores oportunidades de vida, jugó un importante papel tanto en la conformación poblacional de la región sudamericana como en el desarrollo industrial registrado en ciudades de gran relevancia, entre ellas Buenos Aires, San Pablo y Montevideo.

Es con estos antecedentes que la tercera fase de migración internacional se lleva a cabo, de 1930 hasta finales de la década de 1960, caracterizada por el arribo de algunas oleadas de inmigrantes europeos (aunque mucho menores en comparación a las registradas en la segunda fase) y por el aumento de los movimientos internos de población hacia las grandes ciudades industrializadas.

En este periodo de poco más de 30 años, de acuerdo con Pellegrino (2003; pp. 11 y 12), la migración internacional en América del Sur adquiere principalmente un carácter regional y fronterizo y funciona como complemento de la migración interna.

En primera estancia, con la crisis económica mundial de finales de la década de 1920, que tuvo como epicentro la Bolsa de Valores de Nueva York en octubre de 1929, finalizó una época de prosperidad y de apogeo del liberalismo económico con una consecuencia directa tanto en los flujos como en las políticas migratorias internacionales.

²⁴ América Latina y el Caribe recibió en ese periodo una inmigración bruta de 21 millones de personas, sin embargo se estima que unos 7.2 millones de individuos habrían regresado a sus países de origen o emigraron de manera posterior a otros países fuera de la región analizada, por lo que se puede indicar que la inmigración neta alcanzó los 13.8 millones (Lattes: 1985; p. 16).

Países tradicionalmente receptores de flujos migratorios y que habían aplicado políticas de puertas abiertas, endurecieron sus posturas y restringieron el ingreso a su territorio. El ejemplo por antonomasia de esta postura restrictiva en el continente americano fue el de Estados Unidos, cuyo gobierno promulgó en 1924 una ley para limitar la entrada de extranjeros y fijar los requisitos raciales con los que deberían contar los foráneos que tuvieran la intención de ingresar a suelo estadounidense (Ward: 2004; p. 225).

La Ley estadounidense de Inmigración de 1924 establecía que el grueso de la inmigración sería de las mismas fuentes raciales de quienes se establecieron originalmente en Estados Unidos y constituían la mayor parte de la población, es decir, personas de origen europeo, blancas, protestantes y de “fácil” asimilación.

También contemplaba una limitación numérica precisa de los inmigrantes que serían aceptados y la selección previa allende al mar (por medio del otorgamiento de visas de inmigración), con lo que por primera vez en la historia, Washington aplicó una política migratoria regulatoria por medio del control directo de la inmigración desde su origen (Muñoz: 2006; p. 82).

Para la década de 1930 varios países retomaron criterios de selección de inmigrantes con tintes nacionalistas y, en algunos casos, con rasgos racistas y xenofóbicos, lo que se sumó al detrimento de los flujos de migrantes europeos hacia América Latina. De esa forma, “los movimientos de emigración masiva se detienen, manteniéndose corrientes más pequeñas, fundamentalmente integradas por refugiados por persecuciones políticas o étnicas” (Pellegrino: 2003; p. 12).

La disminución del establecimiento de migrantes en el sistema regional sudamericano se pudo apreciar de manera particular en Argentina, país que entre 1921 y 1930 recibió a casi un millón 400 mil extranjeros, la mayoría de ellos europeos, pero que una década después (1932-1940), sólo acogió a unos 377 mil foráneos (ver Tabla 1.2).

Tabla 1.2 Inmigración extranjera recibida en Argentina (1857-1957) en miles de personas

Década	Italia	España	Francia	Alemania	Polonia	Rusia	Resto	Total
*1857-1860	12.4	3.4	1.1	0.2	-	0.1	2.8	20,000
1861-1870	113.6	22.6	8.4	1.3	-	0.4	13.3	159,600
1871-1880	152.1	44.5	32.7	3.8	-	0.4	27.4	260,900
1881-1890	486.9	158.8	93.8	13.8	-	4.2	83.6	841,100
1891-1900	424.7	131.7	26.6	8.7	-	17.5	29.1	648,300
1901-1910	828.2	652.7	34.2	19.3	-	84.5	145.2	1,764,
1911-1920	274.8	590.2	25.9	22.6	0.3	56.8	234.3	1,204,900
1921-1930	578.0	412.2	15.6	67.9	128.8	11.5	180.4	1,394,400
*1932-1940	97.5	82.8	4.3	32.8	52.6	1.4	106.3	337,700
1941-1950	275.7	110.4	3.6	8.4	14.7	5.5	42.3	460,600
*1951-1957	220.8	129.7	4.7	13.5	2.1	1.6	67.5	439,800
Totales	3,464.7	2,339.0	250.9	192.3	198.5	183.9	942.9	7,571,500

* No se contabilizan décadas completas.

Fuentes: Lattes (1985; p. 26), con base en Resumen Estadístico de la Dirección General de Inmigración de 1925 e Informe Demográfico de la República de Argentina 1944-1954.

En Brasil, que como se recordará fue con Argentina y Uruguay uno de los principales centros de atracción migratoria en el sistema sudamericano, también se observó una disminución sustancial en cuanto a la llegada de nuevos inmigrantes entre 1931 y 1950, y es a partir de 1951 a 1957 que se recupera en parte la cifra de arribos (ver Tabla 1.3).

Vale destacar que los incrementos registrados tanto en Argentina como en Brasil en la década que va de 1940 a 1950 se deben en gran parte a los flujos de refugiados y asilados que salieron de sus países de origen antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) para evitar los horrores y persecuciones de la conflagración que costó la vida a unas 60 millones de personas.

Inclusive, en varios países del Cono Sur (entre ellos Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile) también se establecieron colonias nazis y se

convirtieron en refugio para integrantes y partidarios del régimen del Tercer Reich.²⁵

Tabla 1.3 Inmigración extranjera en Brasil por décadas y según país de origen de las principales corrientes (1821-1957) en miles de personas

Década	Alemania	España	Italia	Japón	Portugal	Resto	Total
1821-1830	2.0	-	-	-	-	5.4	7,400
1831-1840	0.3	-	0.2	-	0.5	1.9	2,900
1841-1850	2.8	-	-	-	0.5	3.5	6,800
1851-1860	18.9	-	-	-	68.9	33.8	121,600
1861-1870	12.8	0.7	4.9	-	50.2	29.0	97,600
1871-1880	17.0	5.2	60.0	-	75.3	61.7	219,200
1881-1890	21.3	40.8	295.5	-	117.8	49.7	525,100
1891-1900	12.5	157.1	678.8	-	202.4	78.5	1,129,300
1901-1910	17.5	129.2	215.9	1.8	218.2	88.7	671,300
1911-1920	26.1	169.9	134.0	27.5	321.5	118.6	797,600
1921-1930	75.9	76.0	101.1	71.3	286.7	229.2	840,200
1931-1940	24.5	9.9	18.3	86.4	95.7	53.7	288,500
1941-1950	8.4	8.2	22.8	-	48.6	41.1	129,100
*1951-1957	12.1	75.8	74.6	-	192.9	101.4	456,800
Total	225.0	673.1	1,606.1	187.1	1,679.1	896.4	5,293,800

* No se contabiliza década completa.

Fuente: Lattes (1985, p. 27) y elaboración propia.

En lo que respecta a Uruguay y Chile, las dos naciones presentaron de manera similar una constante en el número de inmigrantes que llegaron de Europa para asentarse en sus territorios al terminar la Segunda Guerra Mundial, tal y como se puede apreciar en las siguientes Tablas 1.4 y 1.5.

²⁵ Algunos de los más reconocidos integrantes del régimen nazi que encontraron refugio en Sudamérica fueron Aribert Heim, alias el “Doctor Muerte”; Joseph Rudolf Mengele, apodado el “Ángel de la Muerte”; y Karl Adolf Eichmann, responsable directo de la llamada Solución Final, consistente en el transporte de judíos a campos de concentración para su eliminación.

Tabla 1.4 Inmigrantes europeos asentados en Uruguay (1948-1956), en miles de personas

Año	España	Italia	Otros	Total
1948	1.1	1.6	1.2	3,900
1949	1.8	2.9	0.7	5,400
1950	2.9	2.5	0.5	5,900
1951	4.0	2.2	0.7	6,900
1952	3.8	1.9	0.8	6,500
1953	3.8	2.1	0.5	6,400
1954	3.9	2.1	0.5	6,500
1955	5.6	3.3	0.4	9,300
1956	4.4	1.8	0.3	6,500
Totales	31.3	20.4	5.6	57,300

Fuente: Lattes (1985; p. 32) y elaboración propia.

Tabla 1.5 Población extranjera residente en Chile (1920-1949) en miles de personas

Año	1920	1930	1949
Origen			
Alemania	8.9	10.9	20.1
China	2.0	1.6	1.8
España	26.0	23.4	26.8
Estados Unidos	1.9	2.1	4.4
Francia	7.2	5.0	4.1
Gran Bretaña e Irlanda	7.2	5.3	4.6
Italia	12.4	11.1	14.1
Polonia	-	-	2.1
Rumania	-	-	1.6
Rusia	1.3	1.3	1.6
Siria	1.4	1.3	1.6
Suiza	1,7	1.4	1.4
Turquía	1.3	-	-
(Antigua) Yugoslavia	-	4.0	4.6
Resto	49.1	38.1	35.3
Total	120,400	105,500	124,100

Fuente: Lattes (1985; p. 29) y elaboración propia.

En lo que se refiere a la Tabla 1.5, es pertinente aclarar que la disminución de la inmigración europea en Chile se ve reflejada en los llamados “stocks” migratorios, mismos que indican la población total foránea contabilizada al momento de realizar los censos, es decir, no mide los flujos directamente, pero sí

el saldo migratorio, incluidas las salidas definitivas y las entradas para residir en el país por parte de extranjeros.

Las últimas oleadas de inmigrantes europeos al continente americano, y por ende a Sudamérica, se registraron después de la Segunda Guerra Mundial y de manera paulatina el número de extranjeros provenientes del viejo continente continuó con su declinación.

El último arribo masivo de Europa a Sudamérica del que se tiene registro se dio en la década de 1950²⁶ debido al “boom petrolero” en Venezuela, que trajo consigo inversiones para industrializar al país. La nación venezolana se convirtió durante esa década en un importante punto de atracción para unos 335 mil inmigrantes, de los cuales 70 por ciento eran de Europa del Sur (Italia, España y Portugal), y el resto de países de la región y de otras nacionalidades (Massey, et al.: 1998; p. 197).

Al iniciar la segunda mitad del siglo XX, Latinoamérica fue escenario de varios cambios sociales y económicos que repercutieron en los movimientos migratorios. En esta etapa, las naciones sudamericanas también pasaron de un modelo económico predominantemente agro-exportador a uno de sustitución de importaciones, por medio del cual se buscó convertir la actividad industrial en el eje del desarrollo económico.

El modelo de sustitución de importaciones, que se agotó a finales de la década de 1970 y mediados de la década de 1980, promovía la expansión de la actividad productiva y del consumo en los mercados internos a través de la

²⁶ En la década de 1950, varias naciones europeas, especialmente Alemania y Suiza, implementaron una serie de programas de trabajadores temporales que absorbieron mano de obra en una primera etapa de países del sur de Europa (Italia, España, Portugal y Grecia), lo que también influyó en la disminución paulatina de arribos de inmigrantes europeos a Sudamérica y al resto del continente americano. Cfr. Ardittis (1990).

inversión en la industria, de la importación de tecnología, del control estatal de los precios del mercado y de la restricción de importaciones manufacturadas.²⁷

Con el cambio de paradigma económico, la región sudamericana experimentó una transición, ya que las grandes ciudades industriales recibieron importantes flujos migratorios locales (de los campos a las metrópolis) e intrarregionales (de países menos desarrollados a países con mayores plantas industriales). Esta transición industrial influyó, junto a crisis económicas constantes y a eventos de carácter político, para que de manera paulatina miles de sudamericanos iniciaran un éxodo hacia América del Norte, Europa y Asia, tal y como se ve reflejado en la cuarta fase de la migración internacional en la región.

1.4 América del Sur y su transición de lugar netamente receptor de migración a región de expulsión

Varios fueron los factores que se presentaron para “invertir” los flujos migratorios en Sudamérica en las últimas tres décadas del siglo XX, cuando el saldo migratorio pasa a ser sostenidamente negativo, se intensifican los movimientos intrarregionales y la emigración hacia Estados Unidos y otros países desarrollados se convierte en uno de los hechos dominantes del panorama migratorio de la región.

Entre la década de 1970 y principios de 1990, los países que integran en la actualidad el Mercosur presentaron una baja en la presencia de inmigrantes permanentes (ver Tabla 1.6), pero en la mayoría de los casos se compensó en cierta forma con la llegada de inmigrantes originarios de países de la región sudamericana.

²⁷ La literatura sobre el modelo de sustitución de importaciones en América Latina es abundante y sólo como referencia de consulta señalo los trabajos de Harper y Cuzán (2005; pp. 149-159) y el de Toye y Toye (2006: pp. 23-32)

Tabla 1.6 Inmigrantes nacidos en el extranjero asentados en países del Mercosur (1970-1992) en miles de personas

País	Año 1970	Año 1980	Año 1991-2	Cambio 1970-1980	Cambio 1980-1991-2
Argentina	2,193.3	1,857.7	1,605,8	-335.6	-251.9
Brasil	1,229.1	1,110.9	767.7	-118.2	-343.2
Chile	88.9	84.3	114.6	-4.6	+30.3*
Paraguay	79.7	169.1	187.3	+89.4	+18.2**
Uruguay	131.8	131	92.3***	0.0	-38.7***
Bolivia	-	-	59.8	-	-

* Entre 1980 y 1991, Chile registró un considerable aumento de extranjeros residiendo en su territorio. De los más de 114 mil censados, 74 mil eran originarios de países circunvecinos (Argentina, Ecuador, Uruguay, Bolivia, Perú y Brasil), 32 mil de Europa y más de 6 mil 600 de varios países de Asia.

** En Paraguay se asentaron extranjeros provenientes de manera mayoritaria de Brasil y Argentina (más de 107 mil brasileños y 47 mil 800 argentinos fueron censados en Paraguay en 1992).

*** El censo de Uruguay corresponde al año 1996, el resto de los países corresponde a 1991 o 1992.

Fuentes: Massey, et al. (1998; p. 198), Banco de Datos del CELADE,²⁸ en <http://www.eclac.org/migracion/imila/>, y elaboración propia.

El factor de arranque para explicar el cambio de los flujos migratorios es la disminución en el arribo masivo de extranjeros provenientes de Europa. En primera instancia, trabajadores originarios de países del sur europeo optaron por colocarse en naciones como Alemania (Federal), Francia, Suiza y Bélgica, Estados que desde la década de 1950 impulsaron programas de trabajadores invitados o huéspedes (Castles y Miller: 2005; pp. 90-95).

De la misma forma, los principales países expulsores de inmigrantes hacia América Latina (España, Italia y Portugal) registraron en las últimas tres décadas del siglo XX²⁹ un sostenido crecimiento económico y con ello las motivaciones económicas para salir de estas naciones se redujeron.

²⁸ El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) es un organismo autónomo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sede en Santiago de Chile y que posee el banco de datos denominado Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

²⁹ La crisis económica y financiera de 2008 ha puesto en jaque las economías de estos tres países europeos, lo que podría afectar a mediano y largo plazo los patrones migratorios observados en las últimas décadas.

Al mismo tiempo, en los tres países europeos antes citados se presentaron procesos como la consolidación de mercados fuertemente segmentados, el crecimiento de la economía informal y una demanda creciente de mano de obra no cualificada en el sector servicios y, en especial, en el sector de servicios personales (cuidado de niños y ancianos, trabajo doméstico, etcétera) (López: 2005; p. 41), lo que atrajo a flujos importantes de migrantes latinoamericanos.

Los países de Europa meridional se transformaron, por primera vez en su historia, en naciones receptoras de inmigración a gran escala, principalmente de extranjeros provenientes de África, Asia y América Latina; y aunque durante la Guerra Fría (1947-1991) miles de refugiados políticos salieron de naciones de Europa del Este controladas por la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), su número era limitado y se concentraron principalmente en Canadá y Estados Unidos, en lo que respecta al continente americano.

Un segundo hecho de gran significancia para modificar las corrientes migratorias en Sudamérica fue el cambio de modelo económico que, como se destacó líneas atrás, incrementó en primera instancia el desplazamiento interno en los países; es decir, el movimiento de áreas rurales a zonas urbanas.³⁰

El modelo de sustitución de importaciones influyó de igual forma en el aumento de la migración entre países de la región, ya que nuevas corrientes se sumaron a los tradicionales desplazamientos temporales registrados desde el siglo XIX por parte de trabajadores migrantes a regiones agrarias colindantes entre naciones de América del Sur.

³⁰ El incremento del desplazamiento interno e internacional de áreas rurales a urbanas en Sudamérica, al igual que en el resto de América Latina, se dio en momentos en que se registraba un sostenido crecimiento demográfico en la región, en promedio de 2.5 por ciento entre 1980 y 2000. Cfr. Indicadores para el Seguimiento Regional del Programa de Acción de la CIPD, de la CELADE, en <http://celade.cepal.cl/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=ELCAIRO&MAIN=WebServerMain.inl>.

Ni siquiera las posturas de restricción migratoria para “garantizar la seguridad” adoptadas por las últimas dictaduras militares padecidas en buena parte de los países de Sudamérica, entre las décadas de 1970 y 1980, impidió que cientos de miles de personas se desplazaran entre países de la región.

Tabla 1.7 Inmigrantes nacidos en Latinoamérica³¹ asentados en países del Mercosur (1970-1991) en miles de personas

País	<u>Año 1970</u>	<u>Año 1980</u>	<u>Año 1991-2</u>	Cambio en miles	Cambio en miles
	Número total y Representación porcentual en total de población inmigrante	Número y Representación porcentual en total de población inmigrante	Número y Representación porcentual en total de población inmigrante	1970-1980	1980-1991-2
Argentina	579.1 (26.4%)	747.1 (40.2%)	805.4 (50.2%)	+168.0	+58.3
Brasil	70.9 (5.8%)	107.7 (9.7%)	177.8 (23.1%)	+36.8	+70.1
Chile	30.1 (33.9%)	38.6 (45.8%)	65.4 (57.1%)	+8.5	+26.8
Paraguay	63.8 (80.1%)	149.9 (88.6%)	166.3 (88.7%)	+86.1	+16.4
Uruguay	36.8 (27.9%)	32.0 (24.3%)	45.8* (49.6%)	-4.8	+13.8
Bolivia	-	-	46.4 (77.7%)	-	-

* El censo de Uruguay corresponde al año 1996, en el resto de los países los censos son de 1991 o 1992.
Fuentes: Massey, et al. (1998; p. 198), Banco de Datos del CELADE, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/>, y elaboración propia.

La Tabla 1.7 ejemplifica de manera clara el aumento del desplazamiento intrarregional entre las décadas de 1970 y 1990. En cinco de los seis países firmantes del *Acuerdo sobre Residencia* se aprecia que la población extranjera de origen latinoamericano residiendo en su territorio era ya mayoritaria en los

³¹ No se incluyen a las personas nacidas en el Caribe ni en Belice.

primeros años de la década de 1990 si se comparaba con la de origen europeo o asiático.

En Argentina, el censo de 1991 reveló que del total de la población extranjera que residía en su territorio (1 millón 605 mil 871 personas), 805 mil 468 eran provenientes de países latinoamericanos, y los mayores contingentes eran originarios de Paraguay (251 mil 130), Chile (218 mil 217), Bolivia (143 mil 735), Uruguay (133 mil 653), Brasil (33 mil 543) y Perú (15 mil 977).³²

Brasil, por su parte, es el país que conservó mayor población extranjera principalmente europea de acuerdo con el Censo de 1991, ya que sólo los residentes provenientes de Portugal (263 mil 610), Italia (66 mil 294), España (57 mil 888), Alemania (24 mil 329) y de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (10 mil 545), representaban el 55 por ciento del total de la población foránea (767 mil 784), sin contar a los originarios de otras naciones europeas como la ex Yugoslavia, Grecia, Holanda o Hungría.

La República Federativa de Brasil, que también registró en 1991 a una importante comunidad de japoneses (más de 85 mil 500), era en esa fecha la residencia de 177 mil 857 extranjeros latinoamericanos (23.1 por ciento del total de extranjeros), de los cuales 25 mil 468 eran argentinos, 22 mil 143 uruguayos, 20 mil 437 chilenos, 19 mil 18 paraguayos, 15 mil 691 bolivianos y 5 mil 833 peruanos.³³

En lo que respecta a Chile, se observa que el aumento de la población extranjera de origen latinoamericano se fue incrementando de manera sostenida

³² Cfr. Censo argentino de población extranjera de 1991, en dirección de CELADE <http://www.eclac.org/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=AR91|R|ARGENTINA%201991>, (31/11/2009).

³³ Cfr. Censo brasileño de población extranjera de 1991, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=BR91|R|BRASIL%201991>, (30/11/2009).

entre las décadas de 1970 y 1990. Para el Censo de 1992, las autoridades chilenas reportaron a 114 mil 597 extranjeros.³⁴

Del total de extranjeros, 65 mil 419 eran de naciones latinoamericanas. Los principales afluentes eran de Argentina (34 mil 415), Bolivia (7 mil 729), Perú (7 mil 649), Brasil (4 mil 610), Venezuela (2 mil 397), Ecuador (2 mil 267) y Uruguay (1 mil 599).³⁵

Paraguay y Uruguay también presentaron un aumento sostenido de inmigrantes latinoamericanos entre 1970 y 1990, aunque el segundo registró una ligera baja en la década de 1980.

En números absolutos, la población extranjera latinoamericana que residía en Paraguay, según el censo de 1992, era de 166 mil 328, lo que representaba 88.7 por ciento del total de foráneos (187 mil 372). Las nacionalidades latinas con más presencia eran la brasileña (107 mil 452), argentina (47 mil 846), uruguaya (3 mil 39), mexicana (2 mil 974), chilena (2 mil 264) y peruana (1 mil 432).³⁶

En tanto que Uruguay era, de acuerdo con el censo de 1996, la residencia de 45 mil 829 extranjeros latinoamericanos (o el 49.6 por ciento del total de la población foránea) y los afluentes más importantes eran de Argentina (26 mil 256), Brasil (13 mil 521), Chile (1 mil 726), Paraguay (1 mil 512) y Venezuela (737).³⁷

³⁴ Poco más de 32 mil 700 europeos y 6 mil 616 asiáticos vivían en Chile a inicios de la última década del siglo XX.

³⁵ Cfr. Censo de población extranjera en Chile de 1992, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=CL92|R|CHILE%201992>, (31/11/2009).

³⁶ Cfr. Censo de población extranjera en Paraguay de 1992, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=PY92|R|PARAGUAY%201992>, (31/11/2009).

³⁷ El número total de personas nacidas en el extranjero que habitaba en Uruguay era de 92 mil 378 en el año 1996. La presencia de europeos aún era importante con 21 mil 594 españoles, 10 mil 193 italianos, 1 mil 658 alemanes, 1 mil 473 polacos y 940 franceses. Cfr. Censo de población extranjera en Uruguay de 1996, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=UY96|R|URUGUAY%201996>, (31/11/2009).

En el caso de Bolivia, que como se subrayó ha mantenido a una población de origen europea baja en comparación a los demás países partes o asociados del Mercosur,³⁸ también presentó un alto porcentaje de extranjeros latinoamericanos residiendo en su territorio a inicios de la década de 1990.³⁹

El censo de 1992 muestra que del 100 por ciento de la población extranjera (59 mil 807 personas) asentada en territorio boliviano, el 77.7 por ciento (46 mil 462) era procedente de países latinoamericanos como Argentina (17 mil 829), Brasil (8 mil 586), México (6 mil 607), Perú (5 mil 805) y Chile (3 mil 909).⁴⁰

Este aumento de los desplazamientos intrarregionales en Sudamérica, y de manera particular en los países que años adelante serían integrantes del Mercosur, se sumó a un tercer factor que influyó de manera determinante en la modificación de las corrientes migratorias: la salida constante de personas ante repetidas crisis políticas y el advenimiento de regímenes represivos.

Argentina (1976-1983), Brasil,⁴¹ Paraguay (1954-1989), Uruguay (1973-1985), Chile (1973-1990) y Bolivia (1964-1982) vivieron durante esta cuarta fase de la migración internacional sendas dictaduras militares que provocaron el exilio de miles de personas,⁴² las cuales encontraron refugio principalmente en México,

³⁸ En el censo de 1992, sólo se contabilizaron a 5 mil 965 europeos residiendo en Bolivia y los grupos más representativos eran los de España (1 mil 337), Alemania (1 mil 99), Italia (718) e Inglaterra (472).

³⁹ No se cuenta con estadísticas de las dos décadas previas en el caso de Bolivia.

⁴⁰ Cfr. Censo de población extranjera residiendo en Bolivia en 1992, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/seleccion.asp?parametro=BO92|R|BOLIVIA%201992>, (31/11/2009).

⁴¹ Aunque el último golpe de Estado registrado en Brasil ocurrió en 1964 y el régimen militar empezó a ceder espacios a partir de la década de 1970, es hasta 1989 que se elige por vez primera después de 29 años al primer presidente de manera democrática y directa. El triunfador de ese proceso fue Fernando Collor de Mello.

⁴² A pesar de la existencia de varios estudios al respecto, aún se cuestiona el número total de personas que emigraron de estos seis países por motivaciones políticas. Lo anterior obedece tanto al tipo de fuentes disponibles como a las dificultades que esas fuentes presentan para determinar las que serían consideradas como causales políticas de la emigración. Las diferentes dictaduras, por una parte, omitían la publicación de estadísticas que permitieran conocer los flujos reales de la emigración de connacionales y, por otro lado, la naturaleza del exilio genera dificultades para recopilar información debido al carácter de clandestinidad en

Estados Unidos, Canadá y varios países de Europa, así como en otras naciones de la propia región sudamericana.⁴³

La represión ejercida por los regímenes militares aunada a las reiteradas crisis económicas en la región y el proceso de “retorno a Europa” de sudamericanos descendientes de inmigrantes europeos⁴⁴ terminaron por convertir a Sudamérica en una región de expulsión de migrantes a naciones desarrolladas, principalmente Estados Unidos, España, Italia y Portugal.

En la última década del siglo XX, los países del Cono Sur del continente americano afrontaban una realidad migratoria caracterizada por esa pérdida de población en búsqueda de mejores oportunidades de vida, pero también pasaba por escenarios políticos y económicos trascendentales, el avance de los mecanismos de integración regionales con gobiernos democráticamente electos y la consolidación de la siguiente fase del capitalismo conocida como globalización económica.

que salieron los perseguidos políticos, que en ocasiones adoptaban la categoría de “turistas” para escapar de la represión.

Por ejemplo, en el caso de Argentina se manejó en un estudio del Comité de Estimulo a los Universitarios Argentinos en el Exterior (CEUAE) la cifra de dos millones de exiliados argentinos entre 1950 y 1983, sin embargo en este estudio se realizó la estimación sin “discriminar” los resultados, ya que se confundió la condición de exiliado político con la de residente en el extranjero. Cfr. Yankelevich (2007).

⁴³ A pesar de que países como Uruguay y Bolivia también padecían regímenes militares, miles de argentinos se refugiaron en esas dos naciones, ya fuera de manera permanente o en tránsito hacia otros países (Torales, González y Pérez: 2003; p. 17).

⁴⁴ Desde la última parte del siglo XX, países como España, Italia y Japón han puesto en marcha mecanismos para permitir la llegada a sus territorios de los descendientes de sus connacionales que se establecieron en naciones del continente americano.

En el caso de Japón, y debido a la falta de mano de obra, al envejecimiento de su población y a su negativa de permitir la llegada de migrantes con características étnicas y religiosas diferentes, sus autoridades han promovido la llegada de descendientes japoneses nacidos en Brasil y Perú. De igual forma, el “mecanismo de retorno” fue aprovechado por cientos de argentinos que, en medio de la crisis política y económica sufrida en Argentina a partir del año 2001, optaron por instalarse en Italia y España, países en los que les fue reconocida la segunda nacionalidad gracias a que eran descendientes de españoles y de italianos, según correspondiera.

1.5 El surgimiento del Mercosur y el escenario migratorio previo a la firma del Acuerdo sobre Residencia

En la década de 1990, los países de América del Sur contaban de nuevo con gobiernos elegidos democráticamente y se encontraban inmersos en una dinámica económica Neoliberal predominante, basada en la promoción de la libre circulación de bienes y capitales con la menor participación posible del Estado.

En las últimas tres décadas, la globalización de la economía y de los mercados financieros trajo consigo transformaciones sociales, políticas, culturales, tecnológicas y migratorias. En éste último apartado se puede destacar el aumento de los flujos migratorios en términos absolutos con la participación de todos los países del mundo, ya sea como receptores, emisores o de tránsito (Novick: 2006; p. 1).

El desarrollo y el abaratamiento de los medios de transporte, la existencia de mercados segmentados de trabajo en el actual fase del mundo capitalista, la inequidad en la distribución de la riqueza, la participación de redes consolidadas en el traslado de los migrantes y la propia dinámica de los mercados (que requiere tanto de migrantes calificados y como de no calificados), han permitido que en esta etapa del capitalismo económico vivan 214 millones de personas en países diferentes a los que nacieron, ya sea de manera regular o indocumentada (PNUD: 2009; p. 23).

La globalización ha acelerado los desplazamientos de personas a pesar de las políticas migratorias restrictivas en países desarrollados,⁴⁵ tendientes a captar

⁴⁵ De acuerdo con una encuesta aplicada a representantes de 195 gobiernos por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Organización de Naciones Unidas, las autoridades de los países desarrollados son más restrictivas en la aplicación de controles fronterizos para evitar la entrada de indocumentados o para detectarlos, que las autoridades de naciones en desarrollo. Estas últimas son más rígidas en la realización de operativos policiales y en las multas aplicadas a trabajadores indocumentados y empleadores (PNUD: 2009: p. 39).

principalmente migrantes con calificaciones específicas para competir en un mundo cada vez más interconectado económicamente.

En este contexto de competencia es que nace el Mercosur en 1991, tras la firma del *Tratado de Asunción*,⁴⁶ con el propósito inicial de lograr la integración regional por medio de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial conjunta.

La formación del Mercosur responde a la necesidad de contar con una estrategia de desarrollo conjunta para competir en mercados con regiones integradas y desde su primera etapa de gestación, el objetivo de aumentar el intercambio comercial rindió frutos, pues los cuatro países fundadores pasaron de tener un intercambio comercial de 5 mil millones de dólares en 1991 a 20 mil 300 millones de dólares en 1997.

Pero a pesar del crecimiento paulatino de las transacciones comerciales en el bloque ampliado,⁴⁷ dos patrones migratorios se consolidaron desde la entrada en vigor del Mercosur hasta nuestros días: 1.- la emigración de ciudadanos mercosureños hacia naciones desarrolladas como Estados Unidos, Canadá, España, Italia y Japón (en el caso de los brasileños), y 2.- la intensificación de la migración intrarregional tanto legal como ilegal, con Argentina como destino primordial de los flujos laborales de los países vecinos.

En este sentido, Pellegrino (2009: p. 25) sostiene que la existencia del Mercosur “no ha tenido consecuencias importantes sobre los flujos migratorios, ni en su orientación ni en su ritmo, y su situación parece estar más bien relacionada con las asimetrías económicas de los procesos en desarrollo y con los avatares

⁴⁶ El *Tratado de Asunción*, que fue firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se puede consultar en la dirección <http://www.mercosur.int/MSWEB/portal%20intermediario/ES/index.htm>, (20/11/2008).

⁴⁷ El bloque ampliado se refiere a los países fundadores y a los asociados, en este caso a Bolivia y Chile.

económicos y políticos de cada uno de los países”, empero los datos demuestran que la premisa implícita sobre los tratados de comercio regionales –que sostiene que a mayor comercio se reducen los procesos de migración ocasionados por desigualdades económicas- no aplicó en el bloque sudamericano, de la misma forma que no ha funcionado en automático para otros acuerdos comerciales, como el Tratado Comercio de América del Norte (TLCAN).⁴⁸

En lo que se refiere a la emigración de sudamericanos hacia países desarrollados, Estados Unidos se destaca en las últimas décadas como país de recepción, pues de las poco más de 560 mil personas censadas en 1980, se pasó a más de 1 millón 930 mil en el año 2000, un incremento mayor a 300 por ciento en 20 años (ver Tabla 1.8).

Según el censo estadounidense de 2000, el grueso de los sudamericanos contabilizados provenía de la región andina (Colombia, Ecuador y Perú), no obstante, también se manifestó la presencia visible de los brasileños, argentinos, bolivianos y chilenos.

En otras partes del mundo, se calculaba de manera conservadora que para el año 2000, la población latinoamericana en Europa era de 1.1 millones de personas, y que otro millón de latinoamericanos estaba distribuido entre Canadá, Israel, Japón y Australia, aunque por las dificultades de la recolección de la información, el número preciso de sudamericanos en los países antes mencionados es impreciso (Pellegrino: 2003; p. 14).

⁴⁸ La colectividad de mexicanos residiendo de manera regular e irregular en Estados Unidos pasó de 6 millones 794 mil en 1994 (año en que entró en vigor el TLCAN) a unos 11.5 millones en 2011 –con un pico registrado en 2008 de 12 millones 700 mil personas-, con lo que se corroboró que el tratado comercial fue insuficiente por sí mismo para detener los flujos masivos a pesar del crecimiento exponencial de los intercambios comerciales entre México y Estados Unidos, que han favorecido en la balanza, de manera tradicional, al país latinoamericano (Muñoz: 2011b, p. 47).

Tabla 1.8 Población nacida en el extranjero residente en Estados Unidos (1980-2000)

Región o país de origen	1980	1990	2000
Total de Población Nacida en el Extranjero	14,079,906	19,767,316	31,107,889
POBLACIÓN EUROPEA	5,149,572	4,350,403	4,915,557
POBLACIÓN ASIÁTICA	2,539,777	4,979,037	8,226,254
POBLACIÓN AFRICANA	199,723	363,819	881,300
POBLACIÓN DE OCEANÍA	77,577	104,145	168,046
POBLACIÓN LATINOAMERICANA	4,372,487	8,407,837	16,086,974
Población mexicana	2,199,221	4,298,014	9,177,487
Población caribeña	1,258,363	1,938,348	2,953,066
Población centroamericana	353,892	1,133,978	2,026,150
Población sudamericana	561,011	1,037,497	1,930,271
Argentina	68,887	92,563	125,218
Bolivia	14,468	31,303	53,278
Brasil	40,919	82,489	212,428
Chile	35,127	55,681	80,804
Colombia	143,508	286,124	509,872
Ecuador	86,128	143,314	298,626
Paraguay	2,858	6,057	11,980
Perú	55,496	144,199	278,186
Uruguay	13,278	20,766	25,038
Venezuela	33,281	42,119	107,031

Fuentes: Gibson, Campbell y Kay Jung (2006; pp. 39-42) y Oficina de Censos de Estados Unidos (2001), Compendio de Datos 1.

El desplazamiento de sudamericanos, y particularmente el de personas originarias de los cuatro países fundadores del Mercosur y de los asociados Bolivia y Chile hacia naciones desarrolladas, formaba parte fundamental del escenario migratorio de la región al finalizar el siglo XX, al igual que el incremento paulatino de la movilidad migratoria entre las fronteras de los seis Estados firmantes del acuerdo.⁴⁹

⁴⁹ En la región andina, Venezuela se ha convertido en el corazón receptor de la mayor parte de inmigración en esa subregión, aunque también se registra presencia importante de ciudadanos de naciones andinas en los países signatarios del *Acuerdo sobre Residencia* en el Mercosur.

De manera histórica, los movimientos migratorios entre los seis países citados se han alimentado por características básicas, entre ellas la contigüidad geográfica, la afinidad cultural, los niveles desiguales de desarrollo económico-social, las crisis económicas y los procesos de inestabilidad y violencia política (Pérez Vichich: 2005; p. 3).

Desde la entrada en vigor del *Tratado de Asunción*, los flujos migratorios intra-Mercosur se han incrementado, impulsados en parte por una dinámica de complementariedad de mercados de trabajo en la región, con países que tienen grandes poblaciones de inmigrantes (Argentina, Paraguay y Brasil) y con naciones tradicionalmente expulsoras (Paraguay, Bolivia, Chile y Uruguay); pero también con Estados que viven una doble realidad, ya que son receptores y emisores de flujos importantes de migrantes, y con un país como Chile que ha empezado a revertir los saldos negativos y a convertirse en un lugar importante de recepción (ver Tabla 1.9).

El subsistema migratorio del Mercosur tiene al iniciar el siglo XXI a la Argentina como destino privilegiado de los movimientos laborales de los países limítrofes, pues hasta 2000 era el hogar de la mayor cantidad de extranjeros intrarregionales (916 mil 264, o el 68 por ciento del total).

Paraguay, por su lado, se ubicó en el segundo lugar de recepción de migrantes de la zona (147 mil 886), pero su saldo migratorio es negativo debido a la gran cantidad de sus connacionales residiendo en los restantes cinco países del Mercosur (357,719), que ubican a la nación paraguaya con la mayor cantidad de connacionales viviendo en otros países de la región.

Brasil se mantuvo como el tercer receptor de migración intrarregional en los censos de las décadas de 1990 y 2000 y en el quinto lugar en cuanto a connacionales en el extranjero en el año 2000, sin embargo el impacto migratorio

es “muy pequeño” en el gigante del sur si se compara con la realidad vivida en Paraguay por el tamaño de la población en ambos casos.

Tabla 1.9 Población extranjera intrarregional residente en países del Mercosur (1990-2000)

País de Residencia	Inmigrantes intrarregionales	Países de Nacimiento					
		Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Totales en 1990*	1,159,906	145,227	168,132	166,523	246,248	273,207	160,751
Argentina	780,278	-	143,735	33,543	218,217	251,130	133,653
Bolivia	31,606	17,829	-	8,586	3,909	955	327
Brasil	102,757	25,468	15,691	-	20,437	19,018	22,143
Chile	49,036	34,415	7,729	4,610	-	683	1,599
Paraguay	161,357	47,846	766	107,452	2,264	-	3,029
Uruguay	34,872	19,669	211	12,332	1,439	1,421	-
Totales en 2000**	1,344,917	190,304	264,540	148,752	236,373	357,719	147,229
Argentina	916,264	-	231,789	33,748	211,093	322,962	116,672
Bolivia	49,307	27,094	-	14,428	4,163	3,201	421
Brasil	118,612	27,531	20,388	-	17,131	28,822	24,740
Chile	69,457	48,176	10,919	6,899	-	1,222	2,241
Paraguay	147,886	61,247	1,068	80,156	2,260	-	3,155
Uruguay	43,391	26,256	376	13,521	1,726	1,512	-

* La suma se hizo con los censos disponibles de los países entre 1991 y 1992, excepto Uruguay, cuyo censo utilizado fue el de 1985.

** La suma se realizó con los censos disponibles entre 2000 y 2002, excepto Uruguay, cuyo censo empleado fue el de 1996.

Fuente: Banco de Datos del CELADE, en <http://www.eclac.org/migracion/imila/> (10/03/2009), y elaboración propia.

Entre Brasil, con una población estimada en más de 170 millones personas en el censo de 2000, y Paraguay, con unos 5 millones 500 mil habitantes, existe una larga tradición migratoria y los desplazamientos fronterizos son protagonizados principalmente por trabajadores rurales y campesinos, como es el caso de los “brasiguayos”.⁵⁰

⁵⁰ El caso de los “brasiguayos” es *sui generis* ya que son personas que no son reconocidas ni como brasileñas, ni como paraguayas, pues en la mayoría de los casos carecen de documentación expedida por las autoridades

La Tabla 1.9 permite apreciar que en Paraguay los inmigrantes provienen en su mayoría de Brasil, mientras que en la nación brasileña el grueso de la inmigración la encabezan los paraguayos, seguidos por los argentinos y los uruguayos. Tanto en Brasil como en Paraguay, la nacionalidad argentina es la segunda en presencia, aunque como indica la autora Alicia Maguid (2005; p. 234), en el caso paraguayo, la cantidad de argentinos “está afectada por el retorno de paraguayos con hijos nacidos en Argentina, que son contabilizados como inmigrantes de Argentina”.

En lo que se refiere a Bolivia y Uruguay, el saldo de migración es destacablemente negativo, ya que además de ser dos de los países de la región que más población han perdido por los desplazamientos fronterizos (264 mil 540 y 147 mil 229, de manera respectiva), sólo se establecieron 49 mil 307 inmigrantes limítrofes en territorio boliviano y 43 mil 397 en suelo uruguayo.

Por las proporciones de sus respectivas poblaciones⁵¹ y por el volumen de sus diásporas, tanto Paraguay, como Bolivia y Uruguay, representaban a inicios del siglo XXI las principales fuentes de expulsión de emigrantes en el subsistema migratorio del Mercosur.⁵²

competentes que los identifique como originarios o residentes de alguno de los dos países. El proceso de la formación de este grupo inició en 1975 por medio de las gestiones de los dos gobiernos y que permitieron el asentamiento de brasileños en las áreas rurales paraguayas de los departamentos de Alto Paraná, Canindenyú y Amambay, fronterizos con Brasil.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Alianza y Cooperación Económica de 1975, se puso en marcha una estrategia para poblar el territorio paraguayo con más de 1 millón 200 mil de brasileños (equivalente a 45% de la población del Paraguay de la época) en un área de casi 122 mil kilómetros cuadrados (cerca del 30% del territorio paraguayo). El objetivo primordial del tratado era crear un “cerco vivo” alrededor del lago de Itaipú y asegurar la expansión de la frontera económica brasileña en el Paraguay, lo que se consideraba benéfico para los dos países por la llegada masiva de migrantes extranjeros para desarrollar la agricultura comercial en zonas poco habitadas; sin embargo, generó la expulsión de campesinos paraguayos que residían en la región y un estatus de indefinición legal para los brasiguayos. Cfr. Texidó, et al.: 2003.

⁵¹ La población total de Bolivia en 2000 era superior a los 8 millones 270 mil personas y la de Uruguay se estimó en más de 3 millones 337 mil habitantes.

⁵² Autores como Massey (et al., 1998) consideran a Sudamérica como un sistema migratorio definido por dos subregiones la andina y la del Mercosur.

Chile, por su parte, también se convirtió en un importante expulsor de migrantes en la zona durante las últimas décadas del siglo XX; no obstante, su estabilidad económica y política permitió disminuir la salida de connacionales hacia el exterior y convertirse de manera paulatina en un nuevo destino de migrantes regionales.

El Estado chileno ha reducido su saldo negativo migratorio intrarregional de manera considerable. Mientras que en los censos de 1990 se calculaba que había unos 246 mil chilenos residiendo en los restantes cinco países que ahora integran el Mercosur ampliado, 10 años después se contabilizaron a 236 mil 373.

Al mismo tiempo, la presencia de extranjeros regionales en Chile aumentó más de 40 por ciento, pues de los 49 mil 39 foráneos censados con residencia en Chile en 1990, se pasó a 69 mil 457 en el año 2000, tendencia que se esperaba continuaría en la siguiente década gracias a la fortaleza de la economía chilena y a las crisis económicas registradas en países vecinos, como la de Argentina en 2001.

Aunque los censos y estudios antes citados presentan limitaciones en la información y pueden subestimar la migración documentada e indocumentada, ya que sólo miden las poblaciones de migrantes asentadas y no los flujos migratorios u otras formas de movilidad, los datos analizados permiten entender en parte por qué el tema migratorio es retomado en un mecanismo de integración económica como el Mercosur, de manera particular ante la consolidación de la migración intrarregional en esta cuarta gran etapa de la migración en América del Sur.

La relevancia de la migración intrarregional, así como las diferentes aristas que conllevaba para los países expulsores o receptores la importante movilidad intrazona, son elementos que pesaron en las decisiones de conformar una política migratoria común y de firmar un acuerdo migratorio en el Mercosur, aunque

también influyó de manera determinante el tipo de acuerdo por medio del cual se constituyó el bloque mercosureño.

En el continente americano existen dos tipos de acuerdos de integración regional según la consideración que puedan llegar a prestar al tema de las migraciones internacionales y son los de tipo A, que son acuerdos preferenciales de mercado en los que se excluye el tema migratorio y los de tipo B, que se proponen penetrar en formas más profundas de integración política y social (Di Filippo y Franco: 2000a; Martínez Pizarro: 2000; y Novick: 2006).

En el primer grupo se ubican el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el aún inconcluso Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en los que la migración ha sido relegada o reducida a su mínima expresión; mientras que en los acuerdos de tipo B se encuentran la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el propio Mercosur, mecanismos de integración que además de procurar el libre comercio, la unión aduanal y los mercados comunes, busca profundizar en temas políticos, sociales y en la movilidad migratoria.

Así mismo, componentes como la democratización vivida en América del Sur, el reconocimiento de la importancia histórica de la migración en la región, el consenso existente para vincular los flujos intrazona con la unión del bloque y el desarrollo económico y la dinámica ampliada de integración predominante en el Mercosur⁵³ han permitido que en diferentes etapas se aborde el tema de las migraciones internacionales entre los países partes y los dos asociados (Bolivia y

⁵³ Para fortalecer la integración institucional, aduanera, económica, comercial, política y social, el Mercosur ha adoptado protocolos adicionales como el de Auro Preto, en 1994, y el Protocolo de Olivos, de 2002. Además cuenta con una estructura institucional que incluye órganos políticos y de toma de decisión, entre ellos: el Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio del Mercosur, Parlamento del Mercosur, Foro Consultivo Económico-Social, Secretaría del Mercosur, Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur y el Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho.

Chile), al igual que la libre movilidad del factor trabajo, que es inherente a la constitución de los mercados comunes y a la convergencia de políticas públicas que permitan la libre movilidad de personas y de residencia (Di Filippo: 2000b; p. 10).

Consideraciones finales

El primer apartado de esta tesis ha servido para poner en perspectiva la importancia de los flujos internacionales en la conformación social, cultural y económica del Cono Sur americano, y de manera especial, de los países que conforman el Mercosur ampliado en la actualidad.

El recuento histórico de las cuatro grandes etapas de la migración internacional en Sudamérica, de manera particular, también permitió destacar la importancia de las diferentes estrategias y políticas migratorias adoptadas en los últimos cinco siglos por los países que ahora forman el Mercosur con fines geopolíticos, de poblamiento o repoblamiento, de atracción de mano de obra y de promoción masiva de inmigraciones -tanto forzadas como voluntarias-. Todas destinadas a garantizar su subsistencia y desarrollo de acuerdo con las circunstancias imperantes de cada época.

El primer capítulo reproduce el panorama migratorio al iniciar el siglo XXI de seis países con grandes asimetrías y que se caracteriza por una consolidada migración laboral intrarregional, tanto legal como ilegal, y por la salida de flujos sudamericanos hacia países desarrollados.

La migración intrarregional se da en un escenario en el que factores de expulsión -como el bajo crecimiento económico, la existencia de excesiva fuerza de trabajo que no puede ser absorbida por economías locales y diferencias sustanciales de ingresos- y factores de atracción -cercanía de economías más desarrolladas y complementariedad entre los mercados de trabajo-, han dado

como resultado que Bolivia, Paraguay y Uruguay cuenten a inicios del siglo XXI con saldos migratorios negativos, mientras que Argentina, Paraguay,⁵⁴ Brasil y de manera reciente Chile, se establecieron como los principales receptores de migrantes intrarregionales.

Tabla 1.10 Indicadores poblacionales y económicos de países del Mercosur seleccionados hasta 2000

Indicador poblacional*	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Población total en millones (año 2000)	37.0	8.3	170.4	15.2	5.5	3.3
Tasa de crecimiento medio anual de población (1990-1999)	1.3	2.4	1.4	1.5	2.7	0.7
Tasa global de fecundidad (1995-2000)	2.6	4.3	2.3	2.4	4.1	2.4
Esperanza del vida al nacer (2000)	72.9	61.4	67	74.9	69.6	73.9
Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos (1998)	22	78	40	12	27	19
Porcentaje de población urbana (1999)	90%	62%	81%	85%	55%	91%
Porcentaje de analfabetos (Población de 15 años o más en 1998)	3%	15.5%	16%	4.5%	7.5%	2.5%
Indicador económico**						
PIB total en millones de dólares (2000)	284,204	8,061	602,207	70,611	7,727	19,442
Producto Interno Bruto por habitante en dólares (2000)	7,949	957	3,539	4,642	1,405	5,892
Tasa de desempleo abierto urbano (2000)	15.1%	7.7%	7.1%	9.2%	10%	13.6%
Inflación anual (2000)	-0.7	3.4	6.0	4.5	8.6	5.1
Balanza comercial total en millones de dólares (2000)	1,061	-520	-753 (*)	500	-1,182	-1,116

(*) El año 2000 es el último en el que Brasil ha registrado un saldo negativo en su balanza comercial con sus socios del Mercosur.

Fuentes: *Texidó; et al. (2003; p. 7), **Secretaría General de la Comunidad Andina (2004; pp.12-16) y elaboración propia.

El escenario previo a la firma del acuerdo migratorio mercosureño en 2002 se complementa con las marcadas diferencias poblacionales y socioeconómicas de la región (ver Tabla 1.10), así como con las grandes desigualdades en el desarrollo político e institucional entre las seis naciones, que han adoptado por el

⁵⁴ Es preciso recordar que Paraguay recibe principalmente migraciones fronterizas provenientes de Brasil.

mecanismo de la integración para desarrollarse como bloque y superar esos contrastes.

El Mercosur, después de un largo proceso, que se describe en el siguiente capítulo, y a pesar de las notables asimetrías, optó por incluir a la migración regional como parte de su dinámica de integración, pero también como una estrategia de desarrollo económico, al reconocer la complementariedad de mercados entre países, que se ve nutrida por los flujos migratorios intrazona, y en un marco internacional en el que la migración se ha convertido en una parte importante de la agenda.

Al igual que en otras etapas de la migración en Sudamérica, los ahora países integrantes del Mercosur han decidido adoptar políticas que les permitan alcanzar su desarrollo social y económico, la diferencia radica en que esta vez pretenden alcanzar sus objetivos de manera conjunta y a través de una política migratoria común.

Capítulo II

La formulación de una política migratoria común en el Mercosur y el reconocimiento de la migración interregional como parte esencial del proceso de integración

La competencia económica y comercial en la que están inmersos los Estados nacionales en la presente etapa del capitalismo ha influido de manera determinante en la adopción de estrategias para competir en el mercado global, sobre todo a partir de la década de 1990 y después de la caída del bloque socialista.

Como se ha señalado, una de estas estrategias ha sido la formación de bloques económicos regionales, así como la firma y entrada en vigor de acuerdos comerciales. La Unión Europea (UE),⁵⁵ el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y el Mercosur son algunos ejemplos.

De acuerdo con las características propias de cada mecanismo es como se pueden trabajar o, en su defecto, descartar, temas aduanales, políticos, sociales, de seguridad y de migración laboral y residencia. Y es en este punto donde encaja el presente capítulo, en el que describe la forma en que la migración interregional llegó a ser considerada parte esencial en el proceso de integración y desarrollo en el Mercosur.

⁵⁵ Aunque los antecedentes de la UE se remontan a la década de 1950, con la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1950) y la firma del Tratado de Roma (1957), que constituyó a la Comunidad la Comunidad Económica Europea, es hasta la década de 1990 que concluye la creación del mercado único con los cuatro pilares de circulación de lo que hoy conocemos como Unión Europea (de mercancías, servicios, personas y capitales).

Los pasos previos para formular una política migratoria común de avanzada y las intencionalidades perseguidas por los seis países al momento de firmar el *Acuerdo sobre Residencia*, son puntos que también se desarrollan en el capítulo como preámbulo a las dos preguntas centrales de la investigación ¿cuáles fueron los principales obstáculos a superar en el proceso que obliga a los Estados partes y asociados a internalizar lo dispuesto en el acuerdo migratorio? y ¿qué factores jurídicos, sociopolíticos y económicos han impedido hasta el momento una aplicación uniforme del instrumento en los seis países signantes?

De esta manera, en el presente apartado se desarrollan básicamente cuatro puntos: la relevancia de la migración intrarregional en los países Mercosur y sus principales causalidades; los antecedentes bilaterales y multilaterales sobre el tratamiento de la migración internacional en Sudamérica, con énfasis en los países mercosureños; las tres etapas en las que se ha manejado el tópico migratorio en el seno del Mercosur (Maguid: 2005), que abarcan desde la creación del bloque en 1991 hasta la firma del instrumento migratorio en 2002; y las intencionalidades perseguidas por el bloque con la concreción del *Acuerdo sobre Residencia*.

La notabilidad del análisis de los tres primeros elementos antes mencionados radica en que propiciaron, en gran medida, la firma del *Acuerdo sobre Residencia*, que además de ser el corolario de una política migratoria compartida, forma parte integral del actual proceso de integración y de desarrollo económico del bloque.

2.1 La migración interregional y su vinculación con el proceso de integración

A inicios del siglo XXI, en los países fundadores del Mercosur, junto a Bolivia y Chile, se observan algunas características similares, por ejemplo la población nacida en el extranjero tiene un escaso peso en comparación a la población total, la mayoría de los procesos de migración son intrarregionales (principalmente entre países limítrofes), la emigración hacia otras regiones del

mundo es una constante y los llamados “stocks” de inmigrantes que llegaron de ultramar se hacen viejos y tienden a ser cada vez menores, sin posibilidades de que se renueven.

Las épocas en las que hasta un 30 por ciento de la población llegó a ser de origen extranjero terminaron,⁵⁶ y aunque los actuales movimientos intrarregionales migratorios son importantes por sus implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales, porcentualmente hablando son contundentemente inferiores a los de principios del siglo XX, cuando eran dominados en la mayoría de los seis países estudiados por corrientes de europeos.

En Argentina –que es considerado el actual corazón del subsistema migratorio del Mercosur-⁵⁷ la población extranjera pasó de representar un 5 por ciento del total en 1991 a sólo 4.2 por ciento en 2000. De esta última cifra se desprende que 50 por ciento eran migrantes limítrofes (Gurrieri: 2005; p. 5).

En los restantes cinco países la representación porcentual en el año 2000 de residentes extranjeros fue más baja que en Argentina, pero en lo que respecta a los connacionales que salieron para radicar a naciones de la región, la balanza afecta más a Uruguay, Paraguay y Bolivia, que a los otros tres países (ver Tabla 2.1).

La migración intrarregional es la más importante entre los países del subsistema Mercosur y aunque no se compara en magnitud poblacional con la de ultramar en siglos anteriores, hoy en día es la que nutre los flujos, permite que las economías locales continúen con su actividad, ocupa huecos laborales dejados por sudamericanos que a su vez emigran a países desarrollados o complementa

⁵⁶ En el año de 1930 se estimaba que un 30.8 por ciento de la población total en Argentina era extranjera, la gran mayoría de origen europeo. En las siguientes décadas, la proporción de extranjeros fue bajando de manera paulatina y para 1947 el Censo registró sólo a 18.1 por ciento como población foránea (Sáez: 2001).

⁵⁷ Se retoma el concepto de subsistema del libro *Words in Motion* (Massey, et al.: 1998) en referencia al Mercosur, ya que forma parte del sistema migratorio de América del Sur, complementado por la región andina.

los puestos de trabajo en labores como agricultura, servicios, comercio, entre otras.

Tabla 2.1 Número y porcentaje de inmigrantes y emigrados respecto a población nacional, por país de residencia y nacimiento en Mercosur, Bolivia y Chile (2000)

País	Población Total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Número	%Pob. por país	Núm.	%Pob. por país
Argentina	36,784,000	1,531,000	4.2%	507,000	1.4
Bolivia	8,428,000	95,000	1.1%	346,000	4.1
Brasil	174,719,000	683,000	0.4%	730,000	0.4
Chile	15,398,000	195,000	1.3%	453,000	2.9
Paraguay	5,496,000	171,000	3.1%	368,000	6.7
Uruguay	3,337,000	46,000	1.4%	278,000	8.3

Fuente: CELADE (2006; p. 19) y elaboración propia.

Varios han sido los factores que han permitido el incremento de la migración intrarregional, entre ellos destacan la historia común de los países. Recordemos que varias de las fronteras fueron creadas artificialmente y con ello comunidades completas fueron separadas, sin embargo los contactos y las actividades comerciales, sociales y culturales se mantuvieron.

Otros elementos observados en la mayoría de estos procesos de migración intrarregional son la contigüidad entre países y la facilidad del desplazamiento entre territorios, gracias a la existencia de mayores vías de comunicación y medios de transporte más baratos y eficientes.

Al mismo tiempo, se presentan diferencias estructurales y condiciones económicas y sociales divergentes entre los Estados de la región, “pudiéndose considerarlos, en alguna medida, como extensiones de los procesos de migración interna que se acentuaron desde los años cincuenta, aunque también han oscilado según las coyunturas económicas y los procesos de inestabilidad política” (Gurrieri: 2005; p. 5).

Las transformaciones económicas y sociales afrontadas por los países sudamericanos -que han pasado desde el modelo de sustitución de importaciones, hasta la desindustrialización realizada por regímenes militares, la adopción del modelo neoliberal de exportaciones y las crisis recurrentes-, han afectado en el crecimiento del desempleo abierto, en el aumento del trabajo asalariado no permanente y en la caída de los ingresos de los sectores medios y bajos.

De la misma forma, existen rasgos de atracción en economías del Cono Sur que han influido en las movilizaciones laborales como la expansión de un sector terciario, la aparición de puestos de trabajo con mayores niveles de flexibilidad que absorben la mano de obra migrante, mercados que atraen mano de obra femenina para ocuparse de labores en servicios domésticos, así como a hombres en sectores de construcción y en algunos estratos de industria y comercio, y la reacción que presenta la migración frente a demandas laborales de las economías informales, propias de los aglomerados urbanos en los países de destino (Texidó, et al.: 2003; pp. 2 y 3).

Además de los componentes observados en la inserción laboral urbana de los migrantes, se suman al menos tres elementos extra que caracterizan el proceso migratorio intrarregional y son 1.- la migración de naturaleza cíclica o temporal vinculada a las actividades agrícolas en las zonas de las fronteras comunes; 2.- el proceso de integración económica y social que vive el Mercosur, que influye tanto en los patrones de movilidad de los trabajadores como en el intento por constituir un espacio social armonizado capaz de permitir la libre circulación de personas; y 3.- la existencia y consolidación de redes migratorias, definidas como lazos interpersonales que vinculan a migrantes, ex migrantes y no migrantes en los lugares de origen y destino a través de lazos sanguíneos, amistad, vecindad o negocio (Massey y Arango: 2000), por ejemplo personas que reciben pagos de migrantes para cruzar las fronteras.

Estas redes han permitido, al igual que en otras regiones y países del mundo, colocarse con mayor facilidad en el mercado laboral, reducir costos, riesgos e incertidumbres para los migrantes al momento de desplazarse, y han consolidado la prolongación de los flujos migratorios a través del tiempo (Gurak y Caces: 1998). La suma de todos estos elementos ha dinamizado los movimientos intrarregionales y con ello han surgido los retos propios que conllevan las migraciones tanto en las comunidades de origen, como en las de destino.

Las migraciones interregionales en el caso que nos ocupa han sido masivas y en parte irregulares,⁵⁸ lo que por sí mismo representa dilemas para los Estados al momento de determinar ¿qué se hace con los flujos y con los migrantes?, ¿se les expulsa o se regulariza su situación?, ¿se les integra o no a la sociedad de llegada?, ¿se formula una nueva política migratoria integral o se intenta cerrar el paso a la inmigración? y ¿cómo se protege a los connacionales en el extranjero?

Estos retos son de por sí difíciles de resolver de manera bilateral, y en el caso del Mercosur -más Bolivia y Chile-, se optó por incluir a la migración como parte del proceso de integración y desarrollo enfocándose básicamente en dos cuestiones 1.- ¿cómo efectuar regularizaciones o amnistías que permitieran la integración real y en igualdad de derechos de los inmigrantes que los nacionales? y 2.- ¿cómo dar cauce a los nuevos flujos migratorios limítrofes partiendo de una concepción de regionalismo abierto en el que el intercambio de bienes y servicios es insuficiente para la integración si no se incluye la posibilidad de la libre residencia y de trabajo?

⁵⁸ En las décadas de 1970 y 1980, las dictaduras militares presentes en casi todos los países sudamericanos adoptaron medidas migratorias basadas en la doctrina de la seguridad nacional, que se caracterizó por el “excesivo temor a la amenaza externa” y la aprobación y aplicación de leyes restrictivas de inmigración (Santillo: 2006; p. 1). Lo anterior, dificultó la movilidad intrarregional y, en consecuencia, aumentó la irregularidad de los migrantes que se desplazaban en búsqueda de refugio o de trabajo. Por ejemplo, en el caso de Argentina, durante la última dictadura militar (1976-1983), se sancionó en 1981 el decreto de Ley 22.439. Esta Ley nació de acuerdo con la “Doctrina de Seguridad Nacional y la hipótesis de conflicto internacional con países de frontera”, y condicionó la situación de los inmigrantes a un escenario de “permanente sospecha” (Halpern: 2005; p. 69).

Para atender las cuestiones antes planteadas cabe mencionar que el Mercosur es un mecanismo que pretende ir más allá de lo económico y aduanal, y cuyos integrantes buscan una integración productiva y social, así como la corrección de asimetrías estructurales y el respeto a los derechos humanos.⁵⁹

Una vez logrados avances en materia aduanal, comercial y política -como marca la teoría del Regionalismo, los miembros plenos y asociados incluyeron el controvertido y difícil tema migratorio, de manera particular el de la migración laboral y de libre residencia, para vincular la migración intrarregional, con el desarrollo económico y una mayor cohesión pretendida en el bloque.

Los movimientos migratorios dentro del proceso de integración del Mercosur han emergido como una importante faceta socio-cultural que se estima “posibilitará una profundización de la unión” debido a la existencia de una larga tradición cultural, de intercambio de bienes y de desplazamientos poblacionales (Novick, et al.: 2005; pp. 3 y 4).

El *Acuerdo sobre Residencia* recupera de manera explícita la idea de profundizar la unión del bloque al incluir los movimientos migratorios, pero esto es posible gracias a otros elementos, entre ellos el político, pues la democratización vivida en la región tras la caída de los regímenes militares y la decisión de avanzar en el proceso de integración, han determinado el cambio de concepto de frontera, que en la actualidad es usado, salvo algunas excepciones,⁶⁰ como espacio de cooperación y complementación en lugar de división.

⁵⁹ A través de la firma de acuerdos, protocolos, declaraciones y decisiones, los países Mercosur reconocen como tópicos prioritarios el político, el económico-comercial, la corrección de asimetrías estructurales, la integración productiva, la agricultura familiar, la ciencia y la tecnología, la cooperación energética, la institucionalización, el social y los derechos humanos. Para mayor información relacionada, consultar la dirección electrónica: http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#ddhh (04/05/2010).

⁶⁰ En algunos países de América del Sur, y debido a rivalidades y conflictos, el concepto de frontera ligado al de seguridad sigue vigente. Basta recordar el conflicto regional que ocasionó el operativo realizado por fuerzas colombianas en contra de un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

De acuerdo con Pérez Vichich (2007; p. 415), la concepción política en el Mercosur se ha transformado y “la frontera como línea divisoria y de aislamiento comienza a diluirse para dejar lugar a la frontera como espacio de integración, predominando el concepto económico-social sobre el meramente físico y de seguridad”.

Los discursos manejados tanto en las instituciones del Mercosur como en los gobiernos de los países miembros del bloque dan cuenta de la voluntad de diluir las líneas divisorias de frontera para avanzar en la integración y afrontar de manera conjunta los retos económicos, políticos y sociales, actitud que ha abonado al propósito de atender tópicos relacionados con la migración desde la concepción del Mercado Común del Sur.⁶¹

Además, la existencia de un escenario internacional sin la presencia del bloque socialista, el abandono de la doctrina de seguridad, y la adopción en Sudamérica, de manera particular, de un regionalismo abierto⁶² “como estrategia de inserción en la economía mundial y como eje articulador frente a la

(FARC), establecido en Ecuador, en mayo de 2008. El ataque, en el que murió el líder guerrillero Raúl Reyes, provocó la movilización de militares venezolanos, ecuatorianos y colombianos en sus respectivas fronteras. Otro conflicto fronterizo que genera roces es la demanda boliviana a Chile de tener un acceso al Océano Pacífico.

⁶¹ Cabe destacar que a pesar de la voluntad manifiesta de los actores, en la práctica el ideal de desaparecer las fronteras tiene sus limitaciones, ya que existen reticencias propias de cada Estado-nación a ceder soberanía, lo que incluso aún dificulta la gestión cooperativa en puestos de control fronterizos terrestres y marítimos entre los países del Mercosur.

⁶² El regionalismo, que es un mecanismo mediante el cual los gobiernos pueden dirigir el proceso de integración económica sin perder su autonomía para delinear las políticas públicas que desean instrumentar (Garrido: 2008), ha sido definido desde dos perspectivas: la cerrada y la abierta.

El regionalismo cerrado hace referencia al modelo económico de sustitución de importaciones impulsado desde la CEPAL, con Raúl Prebisch a la cabeza, en América Latina entre 1960 y 1970. Su objetivo principal era industrializar a los países en desarrollo mediante un cierto proteccionismo ante el comercio exterior y a través de la sustitución de importaciones, en la cual el Estado debía alentar y proteger las nuevas industrias (Prebisch: 1964).

El concepto de regionalismo abierto, a su vez, surge en la década de 1990 y se refiere al conjunto de mercados dinámicos plenamente integrados a la economía internacional mediante la progresiva eliminación de las barreras al intercambio comercial en conjunción con medidas vigorosas encaminadas a incrementar el acceso social al mercado (Reynolds, Thoumi y Wettmann: 1993). La CEPAL (1994), por su parte, considera al regionalismo abierto como el conjunto de políticas dirigidas a la armonización de la interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial, impulsada por señales del mercado.

globalización económica” (De la Reza: 2003; p. 297) en la década de 1990, también fueron condiciones necesarias para avanzar hacia la formulación de una política migratoria consensuada a inicios del siglo XXI.

No obstante, el camino para negociar el *Acuerdo sobre Residencia*, mismo que permitiría la regularización migratoria y abriría causas legales para nuevos flujos intrarregionales, fue largo y tiene como antecedentes las discusiones sostenidas por los países involucrados durante décadas, así como las argumentaciones vertidas en varios foros multilaterales y en mecanismos de integración a nivel regional.

Estas discusiones, que se enumeran de manera breve en el siguiente punto del capítulo, han sido cruciales para vislumbrar a las migraciones internacionales como consecuencias de las condiciones económico-sociales presentes en la región y para intentar vincularlas con procesos de desarrollo e integración, en lugar de estigmatizarlas y reducirlas al ámbito de la seguridad como ha ocurrido en otros bloques del continente (expresamente en América del Norte).

2.2 El tratamiento de la migración en los procesos sudamericanos de integración económico-social: De lo bilateral a lo regional y viceversa

En Sudamérica, y por ende, en los seis países analizados en el presente trabajo, existen tres patrones migratorios internacionales que son dominantes en la actualidad: el emigratorio intrarregional, el inmigratorio intrarregional y el emigratorio extrarregional.⁶³

⁶³ Los autores Martínez Pizarro y Villa (2004) consideran que, de manera histórica, se debe hablar de la presencia de tres patrones migratorios internacionales en los países sudamericanos: el inmigratorio extracontinental, el intrarregional (tanto inmigratorio como emigratorio) y el emigratorio extrarregional. Pero como se ha señalado en el capítulo I y en inicio del II, la inmigración de ultramar dejó de ser masiva y representativa en las poblaciones de los seis países analizados desde hace varias décadas.

La particular existencia de los tres patrones migratorios al mismo tiempo ha sido objeto de discusión recurrente en relaciones bilaterales y en diferentes foros multilaterales sudamericanos en las últimas décadas, lo que ha coadyuvado para la firma de acuerdos, notas y declaratorias tendientes a regular los flujos migratorios, mismos que de alguna forma son antecedentes del *Acuerdo sobre Residencia* del Mercosur.

La preocupación por atender las diferentes aristas de la migración en el plano regional parte también de esfuerzos bilaterales que sentaron de manera paulatina las bases hacia un multilateralismo en la materia aún antes de la misma conformación del Mercosur y previo a la firma del *Acuerdo sobre Residencia*, de 2002.

Ejemplos de esta cooperación bilateral entre los países que hoy se agrupan en el Mercosur se encuentran desde la década de 1980 y han ido desde la facilitación del turismo hasta la unificación de criterios para la admisión fronteriza, con el propósito de incrementar la actividad comercial y facilitar una práctica común, los traslados de los ciudadanos entre los Estados fronterizos.

Argentina, que se ha caracterizado por impulsar temas migratorios con sus vecinos, alcanzó con Uruguay la firma y entrada en vigor del *Convenio de Facilitación del Turismo* (1983), del *Acuerdo Relativo al Control Único de Frontera y de Documentación Unificada* en sus tres Pasos Fronterizos (1986), del *Acuerdo Sobre Control Único de Fronteras y Documentación Unificada* (1987) y del *Memorándum de Entendimiento para la Libre Circulación de Personas entre los Territorios de Argentina y Uruguay* (2001).⁶⁴

El Estado argentino firmó acuerdos y memorándums similares con el resto de los países que forman parte o son asociados del Mercosur, entre ellos el

⁶⁴ Los textos completos de los acuerdos y el memorándum se pueden consultar en la página <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa> (17/09/2010).

Acuerdo de Cooperación Turística (1991) con Paraguay; *Acuerdo sobre Facilitación de Actividades Empresariales* (1998) y *Acuerdo Sobre Exención de Visados* (2000), ambos con Brasil; y el *Acuerdo para la Supresión de la Legalización de Venias y Autorizaciones de Viajes de Menores de Edad* (1996) y el *Tratado sobre Controles Integrados de Frontera* (1997), con Chile.

Bolivia, por su parte, signó un convenio de cooperación y facilitación de turismo (1992), dos acuerdos sobre controles integrados de frontera (1998 y 2000), y un convenio de migración (1998), todos con Argentina. Este último fue aprobado por el Congreso argentino el 21 de abril de 1999 y promulgado como ley el 5 de mayo de 1999, mientras que el Poder Legislativo boliviano lo aprobó durante el mes de julio del mismo año (Texidó y Pérez Vichich: 2004, p. 112).

Otros países también trabajaron de manera bilateral para atender algunos de los retos que suponía la migración,⁶⁵ situación que también ayudó a abordar el tema en el ámbito multilateral y regional en foros como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Conferencia Regional sobre Migraciones y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) -éstas dos últimas creadas después de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo, Egipto en 1994.⁶⁶

Además, planteamientos surgidos en diferentes simposios y encuentros efectuados en América del Sur con apoyo de la Comisión Económica para

⁶⁵ Existen convenios, acuerdos y memorándums en los que no sólo trabajaron de manera bilateral países parte del Mercosur, como Paraguay y Brasil, ya que también se generaron documentos en los que participaron naciones andinas como Perú y Colombia.

⁶⁶ La Conferencia del Cairo, en la que participaron delegaciones de 179 Estados, definió un Programa de Acción sobre Población y Desarrollo para los siguientes 20 años y en él la migración internacional ocupó un importante lugar. El capítulo XX del programa delinea puntos de acción dirigidos a maximizar los efectos positivos generados por los movimientos migratorios tanto en las comunidades de origen como en las de destino, a respetar los derechos humanos, económicos y laborales de los migrantes, de los refugiados y de sus familias, y a realizar acciones para hacer frente a las causas básicas de la emigración, con el fin de “que la permanencia en el propio país sea una opción viable para todos”. Un resumen del Programa de Acción se puede consultar en la dirección <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm#cap10> (08/05/2010).

América Latina y el Caribe (CEPAL), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros organismos, también han servido como referentes para los países del área al momento de tomar decisiones bilaterales, subregionales y regionales, en una muestra de retroalimentación.

Vale la pena reiterar que el *Acuerdo sobre Residencia*, no surge por generación espontánea, y que además de la necesidad de vincular a la migración intrarregional con el desarrollo del Mercosur y con el proceso de integración del bloque, existen antecedentes sobre el manejo de la migración laboral en organismos multilaterales de la región, que son referentes de lo vivido en la actualidad en el Mercado Común del Sur.

La experiencia en la Comunidad Andina de Naciones

En lo que se refiere a la discusión y tratamiento de la movilidad laboral entre países limítrofes, la CAN destaca como pionera en el Cono Sur con la adopción de dos instrumentos: el de *Migraciones Laborales* y el de *Seguridad Social*, también conocidos como Decisión 116 y Decisión 115, de manera respectiva.

Ambos instrumentos forman parte del *Convenio “Simón Rodríguez” de Integración Socio Laboral*,⁶⁷ suscrito en 1973 por los países que integraban la CAN en ese momento,⁶⁸ y aunque el convenio no tuvo gran repercusión en la década de 1970 y se suspendió en 1983, sí fue el primer acuerdo subregional realizado en el continente americano que tipificó categorías y procedimientos

⁶⁷ El Convenio se puede consultar en la dirección http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/erm_bar/pdf/ane_iv.pdf (08/05/2010).

⁶⁸ El Convenio fue signado por los Ministros de Trabajo de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, así como por el embajador de Bolivia en Venezuela, en representación del secretario de Trabajo de su país. En la actualidad los países que integran la CAN son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela, bajo el gobierno de Hugo Chávez, abandonó el mecanismo en 2006, mientras que Chile reingresa como miembro asociado en el mismo año.

migratorios; además homologó categorías migratorias, procedimientos de contratación de trabajadores y mecanismos de ejecución (Mármora: 1994).

Después de varios intentos infructuosos, en 2003 la CAN adopta la Decisión 545 sobre migraciones laborales,⁶⁹ cuyo antecedente es la Decisión 116, para lanzar el actual *Instrumento Andino de Migración Laboral* con el propósito de establecer normas tendientes a permitir la libre circulación y residencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales y bajo relación de dependencia, de manera gradual y progresiva.

Según lo estipulado en el documento, la adopción plena culminaría en 2005 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, mientras que para Venezuela, país que salió de la Comunidad en 2006, terminaría en 2013, sin embargo el reglamento correspondiente no ha sido aprobado hasta el momento (2011) mediante Resolución de la Secretaría General de la Comunidad Andina, con lo que la CAN se ha quedado rezagada en comparación al Mercosur y la posibilidad de usar la libre circulación de trabajadores como estrategia de desarrollo se mantiene en un *impasse*.

A pesar de lo anterior, en la CAN se han registrado algunos avances en relación a la movilidad de las personas en la subregión que facilitan el proceso de integración, por ejemplo desde 1996 se aprobó la expedición de la “Tarjeta Andina de Migraciones”, que sirve como documento único de control migratorio y estadístico y permite facilitar y simplificar el control del movimiento de individuos.

En 2001 se adoptaron Zonas de Integración Fronterizas (ZIP) para facilitar la circulación de personas; se crearon los Centros Binacionales de Atención de Fronteras (CEBAF), con el fin de implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos por los pasos de frontera; se aprobó la expedición

⁶⁹ La Decisión 545 o Instrumento Andino de Migración Laboral se encuentra disponible en la dirección <http://www.digemin.gob.pe/docs/docsnuevos/Doc/decisicomunandnac/DECISI%C3%93N%20545.pdf> (08/05/2010).

del “Pasaporte Andino”, con medidas de seguridad y técnicas uniformes y que entró en vigencia a partir de diciembre de 2005; y se dio luz verde a la Decisión 503 sobre “Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identidad”, que permite a los andinos emplear la cédula como documento de viaje para ingresar y permanecer como turistas en los países de la subregión (Gurrieri: 2005; p. 6).

Asimismo, en 2003 se estableció el “Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios” para ofrecer atención a los nacionales en países donde no exista representación consular de sus naciones de origen a través de la protección de algún otro país de la CAN, aunque aún falta la aprobación del reglamento correspondiente.⁷⁰

Las decisiones adoptadas en las últimas décadas por la CAN en materia migratoria coinciden y convergen con varias de las acciones asumidas en el Mercosur, en gran parte por la lógica de integración regional vivida en el Cono Sur y por una visión integrista prevaleciente entre asesores, directivos y funcionarios⁷¹ de organismos vinculados con el tema, como la OIM, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo.⁷²

Con sus avances, retrocesos y grandes pendientes, la Comunidad Andina de Naciones forma parte de los acuerdos de integración regional en el continente americano que prestan un interés especial al tema de las migraciones internacionales y ha sido pionera en el continente americano en varios aspectos

⁷⁰ Durante la Trigésima Primera Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma Ampliada, celebrada en Lima, Perú, el 5 de febrero de 2010, se reiteró el compromiso de reglamentar el Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios como parte de los 10 programas y proyectos relevantes de la Política Exterior Común, sin embargo no se fijó una fecha para concluirlo. Cfr. Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina de la CAN, en dirección intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi935.doc (09/05/2010).

⁷¹ Personajes como Lelio Mármora han proyectado su visión sobre la necesidad de darle gobernabilidad a las migraciones en Sudamérica, de manera particular, a través de su actuación como funcionario o asesor en la OIM, la OIT, la OEA, y gobiernos de la región.

⁷² Académicos como la maestra y ex funcionaria de la DNM, Mariana García Quiroga, comparten este planteamiento (Entrevista realizada en la ciudad de Buenos Aires, el 25 de junio de 2010).

de la regulación migratoria, vista como parte del proceso de integración, pero no es el único mecanismo que ha influido o que ha convergido en lo que se vive hoy en día en el Cono Sur, en general, y en el Mercosur, en particular.

El papel de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

Al concluir la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, la migración apareció en el “Programa de Acción sobre Población y Desarrollo” como uno de los puntos medulares a tratar durante los siguientes 20 años. En el capítulo X de dicho programa se pidió a los 179 Estados convocados a la reunión de El Cairo que fomentaran la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino, a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tuviera un impacto positivo en el desarrollo de los Estados de acogida y los Estados de origen.

En el continente americano, este compromiso se reflejó con la creación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en 1996, a propuesta del gobierno mexicano en la ciudad de Puebla, Puebla, y de manera posterior con la formación de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), en 2000.

Ambos foros constituyen procesos de búsqueda de consensos generales y de intercambio de información en espacios regionales, y son desarrollados con base en la voluntad de los gobiernos (Maguid: 2005; p. 249). En el primer caso de Estados de América del Norte y Centroamérica,⁷³ y en el segundo de Estados de América del Sur.

⁷³ Los países con membresía en la CRM, que no es un foro de toma de decisiones y sí de “diálogo e intercambio de información que sirva para el desarrollo de políticas migratorias en cada país”, son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. También tienen membresías de observadores países (Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú) y organismos internacionales (OIM, CEPAL, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Interamericana para los Derechos Humanos, Fondo de Población de las Naciones

El antecedente inmediato de la CSM fue el Encuentro Sudamericano de Migración, Integración y Desarrollo, efectuado en julio de 1999 en Lima, Perú, con el apoyo de la OIM y en el que los representantes de todos los países de Sudamérica, excepto Guyana y Surinam -que no asistieron-, reconocieron la necesidad de contar con un foro para analizar, exponer, discutir y mantener consultas regulares sobre los procesos migratorios en la región.⁷⁴

Un año después del Encuentro de Lima, la ciudad de Buenos Aires se convirtió en la sede de la primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, en la cual se decidió invitar a participar a Guyana y Surinam. A la fecha se han celebrado 11 ediciones de la CSM, en sedes rotatorias. La segunda se efectuó en Santiago de Chile (2001), la tercera en Quito, Ecuador (2002) y la cuarta en Montevideo, Uruguay (2003). Las siguientes ediciones se realizaron en La Paz, Bolivia (2004), Asunción, Paraguay (2006), Caracas, Venezuela (2007), Montevideo, Uruguay (2008), y Quito, Ecuador (2009), Cochabamba, Bolivia (2010) y Brasilia, Brasil (2011).

Y aunque sus resoluciones carecen de carácter vinculatorio, la relevancia de las reuniones efectuadas por la CSM subyace en que han permitido alcanzar consensos entre los gobiernos participantes para trabajar en el respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, fomentar la integración plena de los inmigrados en las sociedades receptoras, modernizar las gestiones migratorias y las legislaciones nacionales en la materia, condenar y evitar el tráfico y la trata de personas, promover políticas conjuntas dirigidas a mejorar las

Unidas, Sistema de Integración Centroamericana, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes y Secretaría General Iberoamericana).

⁷⁴ La Declaración Final del Encuentro se puede consultar en la dirección: <http://www.oimconosur.org/docs/pdf/109.pdf> (09/10/2010). En el evento participaron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela y, en calidad de observador, un representante de Estados Unidos.

condiciones de los migrantes sudamericanos fuera de la región e instar a los gobiernos para lograr una estrategia unida sobre libre movilidad en el Cono Sur.⁷⁵

En las conferencias, cada uno de los 12 gobiernos está representado por una delegación oficial conformada por funcionarios de jerarquía y funciones equivalentes o superiores a la de Director General y/o Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio o dependencia de gobierno responsable de formular y aplicar la política migratoria nacional y administrar sus servicios migratorios,⁷⁶ lo que permite un diálogo directo e intercambio de experiencias entre funcionarios encargados de aplicar en la vida real reglamentos y acciones en materia de inmigración.

Además, la CSM permite la participación de otros países, de académicos, sociedad civil y de organismos como observadores, y cuenta con una Secretaría Técnica⁷⁷ encargada de apoyar los mecanismos de seguimiento de las declaraciones y del *Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur*,⁷⁸ que se actualiza de manera periódica de acuerdo con las decisiones de los países miembros de la Conferencia y con las metas, bases, tareas y funciones adoptadas por consenso y expresadas en las declaraciones finales.

En la Conferencia de Quito, celebrada en septiembre de 2009, los 12 gobiernos reiteraron su compromiso de “continuar en la búsqueda de un desarrollo que permita a los ciudadanos de los pueblos sudamericanos alcanzar su plena independencia económica y concebir, por lo tanto, a la migración o a la

⁷⁵ Las primeras nueve declaraciones finales de las Conferencias, de las que se desprenden los consensos señalados, están a disposición del público en general en la dirección <http://www.csmigraciones.info/index.php/documentos/documentos-csm.html> (10/05/2010).

⁷⁶ Cfr. “¿Qué es la CSM?”, en <http://www.csmigraciones.info/index.php/sobre-la-csm/que-es-la-csm.html> (10/05/2010).

⁷⁷ La OIM tiene un papel fundamental en la CSM, ya que en este organismo, a través de su Oficina Regional para el Cono Sur de América Latina, recae la responsabilidad de la Secretaría Técnica.

⁷⁸ La elaboración del Plan se realiza por mandato para la Conferencia y es emitido desde la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Ecuador en julio de 2002.

permanencia en un país de origen como una alternativa, real, libre, voluntaria y digna”. Del mismo modo, destacaron “la importancia de avanzar a través del diálogo multilateral, hacia la conformación de un espacio regional que implique una libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía sudamericana” (CSM: 2009; pp.1-3).

En síntesis, la CSM es un foro de importancia para mantener un diálogo constante entre los países de América del Sur y ha permitido la maduración de ideas que son retomadas por los Estados de manera individual, bilateral o multilateral, aunque su “talón de Aquiles” sigue siendo su falta de poder vinculante, ya que el cumplimiento de las metas fijadas de forma consensuada depende en buena medida de las voluntades de los 12 gobiernos involucrados y de sus propias realidades económicas, políticas, sociales, jurídicas e institucionales.

La integración en el Mercosur y las tres etapas de tratamiento migratorio

Los mecanismos de discusión regional permitieron abordar las realidades migratorias en Sudamérica, así como gestar ideas, conceptos y propuestas en el manejo de la migración, que serían retomados de manera individual, bilateral o multilateral, como ocurrió en el caso del Mercosur, bloque que ha vivido tres etapas en el tratamiento migratorio y que han culminado en la firma del *Acuerdo sobre Residencia*.

Con la firma del Acta de Asunción el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay avalaron una serie de mecanismos para alcanzar metas fundamentalmente económicas, comerciales y aduanales. Del mismo modo, proyectaron abrir un proceso que permitiría en el futuro inmediato la construcción de un mercado común.

Este mercado ampliado debería de estar constituido el 31 de diciembre de 1994 y se basaría en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías, del establecimiento de un arancel común y la adopción de políticas consensuadas, según lo dispuesto en el artículo 1 del Tratado constitutivo del Mercosur.

Y aunque se podría deducir que la libre circulación de mano de obra formaría parte de los factores de producción, en la práctica el tema de la migración fue relegado en el organigrama institucional del Mercosur, ya que de los 10 subgrupos de trabajo creados en primera instancia en el Grupo Mercado Común –órgano Ejecutivo del Mercosur (ver Tabla 2.2)-, ninguno fue dedicado de manera específica a la migración y a la relación de ésta con el desarrollo o con la integración regional (Maguid: 2005; p. 243).

Aún hasta el año 2011, el Grupo Mercado Común contaba con 14 subgrupos de trabajo y ninguno estaba dedicado ex profeso a la migración,⁷⁹ pero a pesar de ello, las migraciones han sido abordadas por varios subgrupos en los últimos tres lustros en cuestiones relacionadas con el control fronterizo, seguridad social y laboral como se verá a continuación.

⁷⁹ Los 14 subgrupos son: Comunicaciones (SGT N°1), Aspectos Institucionales (SGT N°2), Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (SGT N°3), Asuntos Financieros (SGT N°4), Transportes (SGT N°5), Medio Ambiente (SGT N°6), Industria (SGT N°7), Agricultura (SGT N°8), Energía (SGT N°9), Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT N° 10), Salud (SGT N°11), Inversiones (SGT N°12), Comercio Electrónico (SGT N°13), Minería (SGT N° 15). No hay (SGT N° 14). Cfr. <http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=273> (12/08/2011).

Tabla 2.2 Estructura Institucional del Mercosur

Institución	Siglas	Características principales
Consejo del Mercado Común	CMC	Órgano Político en el que se toman las decisiones de mayor relevancia. Es integrado por ministros de Economía y Exteriores de países miembros
Grupo Mercado Común	GMC	Órgano Ejecutivo del Mercosur y responsable de ejecutar las decisiones del CMC. Se conforma por funcionarios no ministeriales
Comisión de Comercio del Mercosur	CCM	Órgano comercial-aduanero encargado de seguir el proceso de constitución de unión aduanera. Asiste al GMC, aunque cuenta con facultades decisorias propias. Participan funcionarios no ministeriales
Comisión Parlamentaria Conjunta (Desde 2006 fue remplazada por el Parlamento del Mercosur)	CPC	En la actualidad, el Parlamento es el órgano de representación de la pluralidad ideológica y política. Aún carece de facultades decisorias, pero participa en la revisión de tópicos políticos, sociales, económicos, financieros y de relaciones exteriores
Foro Consultivo Económico-Social	FCES	Órgano representativo de los sectores económico y social. Es autónomo, pero carece de facultades decisorias. Establece amplias funciones para promover participación de sociedad civil y su integración al proceso de construcción del Mercosur
Secretaría del Mercosur (Sede, Montevideo)	SM	Presta apoyo operativo y logístico a los demás órganos del Mercosur
Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur	TPR	Mecanismo de Solución de Controversias integrado por cuatro juristas (uno de cada país miembro del Mercosur), con sede en Asunción
Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur	TAL	Instancia Jurisdiccional para conocer y resolver reclamos administrativos o laborales deducidos en virtud de una relación funcional o contractual con los órganos institucionales del Mercosur
Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho	CMPED	Institución encargada de analizar y afianzar el desarrollo de Estado, la gobernabilidad democrática y todos los aspectos vinculados a los procesos de integración regional, con especial énfasis en el Mercosur

Fuente: Mercosur

http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria&seccion=2) y elaboración propia.

Desde la firma para la creación del Mercosur y hasta inicios del siglo XXI se pueden marcar al menos tres etapas en relación al tratamiento de la variable migratoria en el bloque. La primera de ellas se considera de transición hacia el mercado común y concluyó a finales de 1994. En este periodo, el tópico se abordó en dos subgrupos, en el de Asuntos Aduaneros y en el de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (Maguid: 2005; pp. 244-246).

En el Subgrupo N°2 de Asuntos Aduaneros, integrado por especialistas en gestión migratoria, se discutieron los mecanismos pertinentes para facilitar la circulación fronteriza, y regular y agilizar el control de los pasos fronterizos a través del establecimiento de pasos progresivos y del empleo de un formulario de registro común diseñado para registrar entradas y salidas.

Los trabajos del Subgrupo N°2 dieron origen al denominado *Acuerdo de Recife* (Decisión CMC 5/93) y a su *Protocolo Adicional* (Decisión CMC 12/93), que permitieron definir áreas de control integrado y la confección de los formularios únicos de control integrado de frontera y de las Tarjetas de Entrada y Salida (TES).⁸⁰

El Subgrupo N°10 Sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad se constituyó, a su vez, con la participación de ministros de Trabajo y representantes de los sectores empresarial y sindical. En las discusiones se planteó a la migración como un proceso social y se elaboró una propuesta para establecer a mediados de 1995 la libre circulación de personas como parte de la liberalización de factores de producción, sin embargo no prosperó la proposición por las dificultades y la conflictividad que generó el tema, así como por una redefinición del Mercosur (Mármora y Cassarino: 1999).

⁸⁰ El *Acuerdo de Recife* se puede consultar en la dirección electrónica <http://www.migraciones.gov.ar/pagina5/ingles/pdf/regionales-%20MERCOSUR/4-00-Acuerdo-Recife.pdf>, y el Protocolo Adicional en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC1293.asp> (12/05/2010).

Es precisamente con la redefinición del Mercosur en términos de una “Unión Aduanera Imperfecta” (Maguid: 2005; p. 244), y luego de la adopción del *Protocolo de Ouro Preto*⁸¹ en diciembre de 1994, que inicia la segunda etapa relacionada con el tratamiento del tema migratorio.

De manera inicial, los cuatro países fundadores del Mercosur se impusieron el reto de crear un mercado común, pero tras la reunión realizada en la ciudad de brasileña de Ouro Preto, ubicada en el estado de Minas Gerais, se sentaron las bases para la adopción de los instrumentos fundamentales de política y comercio común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al Mercosur, encabezados por el Arancel Externo Común (Berlinsky: 2006; p. 81).

A grandes rasgos, las autoridades de los países fundadores se comprometieron a incrementar la integración institucional tomando en consideración las asimetrías económicas de cada uno de los miembros del Mercosur para lograr políticas comerciales, aduaneras, de fomento a la inversión extranjera directa y de cooperación que les permitan crecer tanto a nivel regional como insertar al bloque en el mundo exterior.

Los cuatro países fundadores ya no formarían un mercado común, sino una unión aduanera con un andamiaje institucional menos proclive a atender los tópicos de libre circulación y residencia, “pero a pesar de esta situación, la formulación de una política migratoria común pudo avanzar en el bloque gracias, entre otros elementos, a la percepción positiva que se tenía de la migración como parte del proceso de integración”, asegura la doctora Nora Pérez Vichich, académica y asesora principal de la Dirección de Migraciones de la Dirección

⁸¹ El *Protocolo de Ouro Preto* es adicional al *Tratado de Asunción* y facultó la creación formal de la estructura institucional del Mercosur (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio del Mercosur, Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría del Mercosur). El documento está disponible en la dirección http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf (13/05/2010).

General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.⁸²

En la nueva estructura institucional del Mercosur, la movilidad como proceso social fue analizada “parcialmente en relación a las migraciones laborales y en diversos ámbitos”; aunque, como afirma Maguid (2005), los avances fueron limitados y entre ellos destacaron la firma de un par de acuerdos, el perfeccionamiento de mecanismos de control mediante la informatización en varios pasos de frontera y la promoción de la integración transfronteriza.

Los documentos firmados fueron el *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social* –junto a su respectivo reglamento -, en 1997, y la *Declaración Sociolaboral del Mercosur*, en 1998.

El *Acuerdo Multilateral*, como su nombre lo indica, establece normas que regulan las relaciones de seguridad social (condiciones laborales, prestaciones, cotizaciones de seguros, indemnizaciones, fondos de retiro, etcétera) que los Estados integrantes del Mercosur deben garantizar a los trabajadores.⁸³

Entre otras características, el *Acuerdo Multilateral* reconoce en su artículo 2 los mismos derechos y obligaciones a los trabajadores migrantes, así como a sus familias y asimilados, que a los nacionales; y establece que están sujetos a la reglamentación los trabajadores originarios de los Estados partes del Mercosur y las personas de cualquier nacionalidad que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados partes.⁸⁴

⁸² Entrevista realizada a la doctora Pérez Vichich el 5 de noviembre de 2010 en Buenos Aires, Argentina.

⁸³ El *Acuerdo Multilateral* está disponible en la dirección http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_019_097_.PDF (13/05/2010).

⁸⁴ Los Estados partes son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, aunque el Acuerdo Multilateral, de acuerdo con el artículo 19, “está abierto a la adhesión, mediante negociación, de aquellos Estados que en el futuro se adhieran al Tratado de Asunción”.

En la *Declaración Sociolaboral*, por su parte, los Estados partes del Mercosur destacan que el irrestricto respeto a los derechos civiles y políticos constituye una base irrenunciable del proyecto de integración, por lo se comprometieron a eliminar todo tipo de discriminación laboral (raza, sexo, nacionalidad, credo, edad, ideología) para asegurar “la armonía entre progreso económico y bienestar social”.⁸⁵

Además, en el artículo 4 del citado documento se especifica que el trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a información, ayuda, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo que los nacionales.

Con la *Declaración*, los Estados partes también se comprometieron a adoptar el “establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores”.

Los anteriores objetivos, que han tardado en ser llevados a la práctica o no han sido alcanzados del todo, son trasladados al *Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*, documento con el que arrancó la tercera etapa del tratamiento migratorio en el bloque regional, recién empezado el siglo XXI.

El *Acuerdo sobre Residencia*, que surge a iniciativa de Argentina y contó con fuerte apoyo de Brasil, fue aprobado en primera instancia durante la Reunión de Ministros del Interior realizada entre el 9 y 11 de noviembre de 2002, en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía, con lo que se esperaba tener un impacto muy importante “en el desarrollo de las negociaciones en todo el ámbito del

⁸⁵ Cfr. *Declaración Sociolaboral del Mercosur*, en www.oas.org/udse/cersso/documentos/2.pdf. (13/05/2010).

Mercosur, y en forma específica en el espacio de discusión de los aspectos sociolaborales” (Pérez Vichich: 2003; p. 194).

Casi un mes después, el 6 de diciembre de 2002, el *Acuerdo sobre Residencia* fue refrendado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur realizada en la ciudad de Brasilia, con un añadido de gran importancia, la adhesión de dos países asociados al bloque regional: Bolivia y Chile.⁸⁶

Con la firma de los mandatarios Eduardo Duhalde (Argentina), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Luis Ángel González Macchi (Paraguay), Jorge Batlle Ibáñez (Uruguay), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia) y Ricardo Lagos Escobar (Chile) el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Novick: 2005; p. 42).

El *Acuerdo sobre Residencia* también reflejaba el pre-acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales (Acta N° 02/02-Anexo IV), alcanzado por el Mercosur ampliado⁸⁷ en octubre de 2002 y que tendía a “procurar en instrumentos jurídicos de cooperación la facilitación de los trámites migratorios, en el sentido de permitir su regularización sin la necesidad de regresar a su país de origen” (Novick: 2006; p. 9).

Fortalecer la integración regional, regularizar la inmigración indocumentada, combatir el tráfico de personas, dar cauce a la movilidad laboral, proteger los derechos fundamentales de los migrantes y facilitar el otorgamiento de residencias a personas originarias de los países del Mercosur ampliado, son algunos de los objetivos principales del *Acuerdo sobre Residencia*, que es considerado “un verdadero hito en la historia de la integración regional, ya que da sustento a la gobernabilidad de los flujos migratorios, entendiendo que la legalidad constituye la

⁸⁶ El Acuerdo sobre Residencia, que cuenta con 16 artículos, está disponible en la dirección electrónica <http://www.migraciones.gov.ar/pagina5/ingles/pdf/regionales-%20MERCOSUR/28-02-ACUERDO-RESIDENCIA-NACIONALES-ESTADOS-%20MERCOSUR-BOLIVIA-CHILE.pdf>.

⁸⁷ En este caso, se refiere a los cuatro países fundadores más Bolivia y Chile, que son asociados.

base de toda sociedad democrática y que permite la inserción de los migrantes en la sociedad receptora” (Gurrieri: 2005, p. 8).

La firma del acuerdo supuso -además de la concreción de una política migratoria común que se formuló a lo largo de 11 años durante las tres etapas antes descritas- el reconocimiento formal de la importancia de la migración interregional para el Mercosur como parte de su proyecto de integración y de desarrollo económico, en un marco caracterizado por mercados laborales integrados y nutridos por mano de obra inmigrante.

Sin duda, el acuerdo migratorio mercosureño es de avanzada y resume las inquietudes manejadas de manera bilateral y multilateral por los integrantes del Mercosur en las últimas décadas, pero una vez ratificado el compromiso de ubicar a la migración interregional como factor de integración y desarrollo, se necesitaba “internalizarlo” y aplicarlo en cada uno de los países signantes -y en los que se adhirieran de manera posterior al bloque-⁸⁸, lo que ha ocurrido de manera desigual.

El instrumento entraría en vigor una vez que cada Estado firmante notificara a Paraguay, país que funge como depositario, sobre el cabal cumplimiento de las formalidades internas necesarias para su aplicación, es decir, internalizar lo estipulado en el documento multilateral en las leyes e instituciones correspondientes de cada nación.

Argentina hizo la notificación en 2004 y es el país que más ha avanzado hasta el momento en la aplicación del acuerdo. Los Estados de Brasil, Uruguay, Bolivia y Chile registraron adelantos bilaterales en materia migratoria (programas

⁸⁸ Además de Bolivia y Chile, los Estados de Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela cuentan con la membresía de Asociados del Mercosur. Por su parte, el país venezolano se encuentra en el proceso para convertirse en Estado parte.

En el transcurso del presente trabajo también se ofrecen datos sobre los procesos migratorios en los que participan los restantes países asociados del Mercosur, sin embargo, el énfasis recae en los seis firmantes del *Acuerdo sobre Residencia*.

de regularización y facilitación de residencia) tras la firma del documento en 2002, y Paraguay, por su parte, ratificó el acuerdo hasta 2009, lo que detuvo su entrada en vigor de manera formal en todo el bloque.

Hasta el momento, la libre movilidad de personas y de residencia en igualdad de condiciones para los mercosureños dista de ser un hecho consumado en el bloque, en parte por las dificultades político-burocráticas para modificar o adecuar las respectivas legislaciones sobre migración y debido a las propias asimetrías económicas, políticas e institucionales que presenta cada nación.

Pero antes de pasar al análisis sobre la forma en que el *Acuerdo sobre Residencia* ha sido internalizado en cada uno de los países, así como las causas que han impedido su plena aplicación, es necesario revisar en qué consiste el compromiso y las intencionalidades explícitas e implícitas perseguidas por el Mercosur al momento de formular una política migratoria común intrarregional.

2.3 Las intencionalidades en el *Acuerdo sobre Residencia*

El Mercosur ha vivido un proceso de composición particular, enmarcado en un poder de decisión intergubernamental⁸⁹ y que no responde de manera lineal al modelo manejado por la Teoría del Regionalismo, sintetizado en cinco fases sucesivas de integración: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política.

El economista y politólogo Ramón Torrent (2006; p. 13) recalca que “la integración regional es presentada en ocasiones como un proceso unidireccional, que avanza en fases sucesivas desde la creación de un área de libre comercio hacia formas más amplias y más profundas de integración. Este enfoque no

⁸⁹ La Unión Europea adoptó el modelo de integración supranacional, que obliga a los Estados miembros a internalizar las decisiones y acuerdos tomados en sus instituciones, con lo que se cede soberanía. En el Mercosur el modelo es intergubernamental y aunque se alcancen acuerdos, los Estados tienen mayor flexibilidad para aplicarlos o no en cuanto a tiempos y realidades internas.

parece correcto sobre todo por una razón estrictamente empírica: la realidad demuestra que los procesos de integración regional arrancan de manera distinta y siguen caminos distintos que pueden avanzar en direcciones diferentes, aunque todos esos caminos compartan algunos elementos”.

En el caso particular del Mercosur, la integración en primera instancia fue planeada como un mercado común y en un corto lapso pasó a ser una unión aduanera imperfecta o flexible,⁹⁰ pero con especial énfasis en los procesos políticos y sociales para alcanzar “el desarrollo con justicia social”.

Estas particularidades han marcado la dinámica del Mercosur, de sus instituciones y de las fases de integración -no necesariamente lineales- observadas a través de la expansión de las economías nacionales a nivel regional, la ampliación de los mercados, la liberalización de circulación de bienes, capitales y servicios, y del intento por lograr también la cohesión política y social en la región.

El ensanchamiento de los mercados económicos y comerciales va acompañado de repercusiones en los mercados de trabajo y en las estructuras sociales de la región, por ello la formulación de una política migratoria intrarregional, con énfasis en la libertad de circulación de trabajadores y de residencia, juega un rol importante en la pretendida integración del Mercosur.

La elaboración de una política migratoria común daría gobernabilidad a los movimientos poblacionales intrazona, que son lo más importantes en la actualidad, y permitiría responder a los procesos de movilidad, principalmente laboral, caracterizados por las asimetrías presentadas entre los países Mercosur en “estructura, desarrollo económico, formas de producir, modelos de relaciones sociales y marcos regulatorios” (Pérez Vichich: 2007; p. 413).

⁹⁰ Al arrancar de manera formal el 1 de enero de 1995 el Mercosur como una unión aduanera imperfecta o flexible, la libre movilidad del factor trabajo continuó circunscrito a los límites nacionales (Pérez Vichich: 2003; p. 189).

El camino para llegar en el interior del Mercosur a la vinculación de los flujos migratorios con el proceso de integración y de desarrollo ha pasado por varias etapas, que van desde la elaboración de propuestas y metas elaboradas en el seno del bloque, hasta las acciones, programas y acuerdos logrados a nivel regional o bilateral.

Algunas de las acciones que forman parte de la paulatina formulación de política migratoria común son la adopción, en diciembre de 2000, del Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Partes del Mercosur (Decisión CMC N° 48/00), que benefició a las categorías de: artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas y profesionales y técnicos especializados; y la aprobación de la Decisión CMC N° 16/2003 en diciembre de 2003 para crear la Visa Mercosur, aplicable a las personas físicas nacionales prestadoras de servicios de cualquiera de los Estados partes del bloque regional que solicitasen ingresar temporalmente a uno de tales Estados bajo contrato para realizar actividades remuneradas hasta por dos años de estadía con una prórroga de dos años más.⁹¹

De la misma forma, el *Acuerdo sobre Procedimiento para la Verificación de la Documentación de Egreso e Ingreso de Menores*, firmado en julio de 2006, para luchar contra la trata de infantes en el Mercosur (Chueca: 2008; p. 56), y el acuerdo de eliminación del uso de pasaportes para los ciudadanos de los países miembros del bloque, tanto partes como asociados,⁹² adoptado durante la XXXV Cumbre de Mandatarios del Mercosur, realizada en Tucumán el 2 de julio de 2008, son parte del largo proceso.

⁹¹ Las Visas Mercosur aplican para gerentes y directores ejecutivos, administradores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas y profesionales de nivel superior. Cfr. Acuerdo para la Creación de la Visa Mercosur, en <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/2003/esp%C3%B1ol/68.%20Acuerdo%20para%20la%20Creaci%C3%B3n%20de%20la%20Visa%20MERCOSUR.pdf> (16/05/2010).

⁹² Algunos países mantienen hasta la fecha (2011) la exigencia de pasaportes, ya que el acuerdo debe de ser aprobado de manera interna en cada uno de los 10 países firmantes.

El *Acuerdo sobre Residencia*, a su vez, representa la síntesis y el corazón del intento por poner en práctica una política migratoria común en el Mercosur y refleja una serie de intencionalidades explícitas e implícitas que son perseguidas por los seis países firmantes.

Es necesario señalar que si bien el instrumento migratorio mercosureño forma parte de una política migratoria explícita, caracterizada por su institucionalización formal a través del discurso de los seis gobiernos participantes y de la legislación o decisiones ejecutivas puestas en marcha para cumplirlo, también se asumieron con su firma y ratificación una serie de intencionalidades implícitas tanto a nivel individual como colectivo, mismas que se explican a continuación.

Elementos claves en la formulación de políticas migratorias y las intencionalidades explícitas en el instrumento mercosureño

La formulación de políticas migratorias, de acuerdo con el modelo propuesto por Mármora (2002), se basa en tres elementos claves: las percepciones de las migraciones en los países de salida y destino, los patrones migratorios y la identificación de las intencionalidades al momento de poner en marcha las estrategias.

En lo concerniente al primer elemento, se destaca que los gobiernos de los seis países signatarios del *Acuerdo sobre Residencia* contaban y cuentan con una “**percepción positiva**” respecto a la inmigración, pues manifestaron en el documento que la “implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes”.

Esta postura positiva de la migración en los líderes políticos del Mercosur, tanto los que firmaron el *Acuerdo Sobre Residencia* como sus respectivos

sucesores, ha preparado el terreno para contar con una política común, superando temores que apelaban a la aparente cesión de soberanía en materia migratoria y a posibles “amenazas” económicas y sociales por la regularización de inmigrantes o la facilitación de la llegada de nuevos flujos.

La percepción de la migración en el Mercosur como parte del proceso de integración ha dado lugar a la firma de acuerdos, protocolos, convenios y programas de trabajo conjuntos, así como a la adopción de políticas internas en cada país, sin embargo, la apreciación conjunta del proceso migratorio intrarregional, no ha sido suficiente por sí misma para permear en todos los niveles (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de los seis Estados al momento de internalizar el *Acuerdo sobre Residencia*.

El segundo elemento en la conformación de políticas migratorias es identificar los llamados “**patrones migratorios**”, que permiten saber cómo se va a encuadrar la política en cuestión y facilitar así la elaboración de programas, acciones e instrumentos.

Los patrones definen si las acciones emprendidas responden a necesidades coyunturales o de largo plazo, si las políticas van encaminadas a la emigración o a la inmigración, y si se pretende influir en la composición de los flujos migratorios admitidos con base a condiciones y atributos de los migrantes como el origen, religión, sexo, edad, educación, estado civil o nivel socioeconómico.

En el *Acuerdo sobre Residencia*, los patrones que se atienden (Mármora: 2002; pp. 88-98) son la direccionalidad (políticas dirigidas para inmigrantes o para emigrantes), la temporalidad (migraciones temporales o definitivas), la voluntariedad (migraciones forzadas o voluntarias) y la composición de las migraciones (con variables como calificación laboral y origen de los migrantes).

La **direccionalidad** contempla a las políticas de emigración, entendidas como las dirigidas a la población que parte desde su país de origen hacia otro; y las de inmigración, que construyen políticas orientadas a la atracción y ubicación de población proveniente del extranjero.

En el *Acuerdo sobre Residencia* la direccionalidad está presente en los dos sentidos (emigración e inmigración), pues se establecieron reglas comunes para los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte (artículo 1), y para procurar el respeto de los derechos civiles y laborales de los trabajadores migrantes y de sus familias (artículo 9).

Si bien es cierto que en el documento no se habla de políticas orientadas específicamente a la atracción de migrantes, se reconoce la movilidad intrarregional como una característica del Mercosur, por lo que se plantearon medidas para garantizar la igualdad de derechos de los inmigrantes en los países de destino. Es decir, se atiende tanto a emigrados como a inmigrados.

La **temporalidad** también es un patrón observado, pues se abre la puerta tanto a las migraciones temporales de trabajadores en condiciones legales (artículo 10), como a las inmigraciones de mediano y largo plazo con la facilitación de los trámites para obtener residencias temporarias de dos años (artículo 4) o permanentes (artículo 5), siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos.⁹³

⁹³ Los requisitos para la Residencia Temporal son acreditar la identidad y nacionalidad por medio de pasaporte válido, cédula de identidad o certificado de nacionalidad; acta de nacimiento y comprobante de estado civil; certificados que acrediten la carencia de antecedentes penales o judiciales en el país de origen y en el de destino; certificado médico y el pago del trámite. Para la Residencia Permanente se establecen los mismos requisitos y hacer el trámite 90 días antes de que expire la Residencia Temporal.

Tabla 2.3 Síntesis de Artículos del *Acuerdo sobre Residencia*

Artículo	Resumen
Artículo 1 (Objeto)	Los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte podrán obtener una residencia legal en este último
Artículo 2 (Definiciones)	Estados Partes, Nacionales, Inmigrantes, País de Origen, País de Recepción
Artículo 3 (Ámbito de Aplicación)	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionales de una parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra • Nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte y deseen establecerse en el mismo con presentación de solicitud de regularización y documentación
Artículo 4 (Tipo de Residencia a Otorgar)	Residencia Temporaria de hasta dos años
Artículo 5 (Residencia Permanente)	Transcurridos los dos años de Residencia Temporaria se puede acceder a Residencia Permanente al presentar documentación
Artículo 6 (No Presenta en Término)	Inmigrantes que no se presenten ante autoridad competente de país receptor al expirar Residencia Temporaria quedarán sometidos a legislación migratoria del Estado receptor
Artículo 7 (Intercambio de Información)	Los Estados partes se comunicarán respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración
Artículo 8 (Normas Generales sobre Entrada y Permanencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Personas con residencia tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio de país de recepción • Tienen derecho a acceder a cualquier actividad en las mismas condiciones que los nacionales, de acuerdo con normas de cada país
Artículo 9 (Derechos de los Inmigrantes y de los Miembros de sus Familias)	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, económicos, laborales y culturales para residentes y nacionales • Reunión familiar a través de residencias • Trato igualitario de residentes y nacionales en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales • Derecho a transferir libremente remesas a países de origen • Derechos de los hijos de inmigrantes a tener nombre, al registro de su nacimiento, a nacionalidad y acceso a educación en condiciones de igualdad
Artículo 10 (Promoción de Condiciones Legales de Migración y Empleo)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de cooperación entre partes para impedir el empleo ilegal de inmigrantes • Detectar y sancionar a personas físicas o jurídicas que empleen inmigrantes en condiciones ilegales • No se castigará a inmigrantes empleados en condiciones ilegales • Crear mecanismos para detectar y penalizar a individuos u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales de personas o con el trabajo de los inmigrantes • Intensificar campañas de difusión para informar a potenciales inmigrantes sobre sus derechos

Artículo 11 (Aplicación de Norma más Benéfica)	Se aplicará sin perjuicio de normas o disposiciones internas que sean más favorables para inmigrantes
Artículo 12 (Relación con Normativa Aduanera)	Exclusión de regularización de eventuales bienes y valores que inmigrantes hayan ingresado provisoriamente en el territorio de los Estados partes
Artículo 13 (Interpretación y Aplicación)	Los conflictos por alcance, interpretación y aplicación de <i>Acuerdo</i> se solucionarán conforme a mecanismo vigente
Artículo 14 (Vigencia)	El <i>Acuerdo</i> entrará en vigencia cuando los Estados parte informen a Paraguay que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas para que tenga vigencia el instrumento
Artículo 15 (Depósito)	Paraguay es el país depositario del <i>Acuerdo</i> y de las notificaciones de los demás Estados partes en cuanto a vigencia y denuncia
Artículo 16 (Denuncia)	Los Estados partes podrán denunciar el <i>Acuerdo</i> ante Paraguay

Fuente: Elaboración propia con base en *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*.

En lo que se refiere a la **voluntariedad**, el documento firmado en 2002 atiende principalmente al concepto de migraciones voluntarias, en donde la decisión de emigrar se toma en función de las ventajas de desarrollo que ofrece el lugar de destino, aun cuando el país de origen no condiciona u obliga la partida por medio de coacción directa.⁹⁴ Basta recordar que la mayor parte de los flujos en la región sudamericana son laborales y no de refugiados por persecución política, religiosa, cultural o racial.

El cuarto patrón es el de la **composición de las migraciones**, mismo que se refiere de manera teórica a variables que se presentan en las características de los emigrados, por ejemplo el nivel social, la composición política y su origen.

En el caso del Mercosur, las primeras acciones para flexibilizar los requisitos de libre circulación se dieron respecto a la migración calificada con la exención de Visas entre los Estados partes en 2000 y que como se recordará aplicó para artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas y profesionales y técnicos especializados; y después con la creación del Visa Mercosur en 2003,

⁹⁴ Algunos autores manejan que un tipo de migración forzada se da cuando los Estados no pueden garantizar la sobrevivencia socioeconómica de sus ciudadanos, quienes se ven obligados a abandonar sus países de origen (Morner: 1985). Esta sería la llamada “migración laboral de sobrevivencia”, que en definitiva se da en muchos casos en países del Mercosur; no obstante, el planteamiento del *Acuerdo sobre Residencia* va más enfocado al concepto de migración voluntaria.

que benefició también a gerentes y directores ejecutivos, administradores, gerentes-delegados o representantes legales, que desearan residir hasta por dos años, con una prórroga de dos más, a países del bloque para desempeñar actividades remuneradas

No obstante, en el *Acuerdo sobre Residencia* se aplica un criterio de nivel social abierto tanto a los migrantes calificados como a los no calificados, con base en el objetivo de implementar una política de libre circulación de personas en la región para profundizar el proceso de integración. Esta postura, en teoría, restaría poder a los Estados para establecer cuotas de los tipos de inmigrantes (calificados o no) que estarían dispuestos a recibir y se deja más a las necesidades de los mercados laborales.

El criterio que priva en la composición de las migraciones, de acuerdo con el documento de 2002, es el origen del migrante, no basado en raza u otras particularidades étnicas, sino en la nacionalidad, ya que como se ha revisado en el presente trabajo, se intenta facilitar la libre circulación y residencia de los inmigrantes intrarregionales, por lo que el requisito más importante es ser ciudadano o nacional de los seis países signantes del acuerdo migratorio mercosureño.

El origen político, entendido como la filiación partidista o las posturas políticas de los migrantes, queda fuera del *Acuerdo sobre Residencia*, al igual que el patrón migratorio de la selectividad, que pretende influir la composición de los flujos migratorios con base en características como religión, sexo, edad y nivel educativo, pues ambas circunstancias no son tomadas en cuenta para residir o trabajar en el Mercosur.

El último elemento propuesto por Mármora en la formulación de una política migratoria es la identificación de la **“intencionalidad”** pretendida por el Estado, en este caso por los seis Estados que conforman el Mercosur ampliado, en cuanto al

objetivo u objetivos explícitos con los que se formula, y que pueden ir desde la retención de migrantes, la promoción de la migración y la regulación, hasta la recuperación o la incorporación de migrantes.

El *Acuerdo sobre Residencia* permite vislumbrar que las intencionalidades explícitas perseguidas son principalmente dos: la **promoción** de la migración y la **incorporación** de los migrantes a las sociedades receptoras en igualdad de oportunidades que los nacionales.

La **promoción** parte del hecho de que se flexibilizan los requisitos y se unifican criterios para permitir la libre residencia de los nacionales del Mercosur que pretendan asentarse en cualquiera de los países partes y miembros del bloque. Y aunque no se estimula o promueve explícitamente una migración masiva, sí se reconoce la importancia de la migración intrarregional y se dan herramientas para facilitarla en condiciones legales.

Respecto a la intencionalidad dirigida a la **incorporación** de los migrantes, ésta tiene como objetivo principal buscar una adecuada inserción de los migrantes ya instalados en la sociedad receptora y, en el caso de los inmigrantes indocumentados, pretende legalizar su situación.

El compromiso mercosureño resume en varios de sus artículos la intencionalidad de incorporar a los migrantes, tanto legales como indocumentados, en los países de recepción al buscar garantizar la igualdad de los derechos sociales, económicos y laborales en comparación con los nacionales de cada uno de los seis Estados partes.

Además, promueve regularizar la estancia de migrantes irregulares (inciso 2 del artículo 2) y estipula que se aplicará la exención del pago de multas u otras sanciones gravosas a las personas que se encuentren de manera irregular en los Estados partes y asociados al momento de arreglar sus documentos.

En síntesis, el acuerdo migratorio y la política migratoria común alcanzados en el bloque pretenden de manera explícita propiciar la libre movilidad y de residencia en la región y poner fin a la irregularidad migratoria al promover un modelo de gestión basado en criterios de nacionalidad, de respeto a los derechos humanos de los migrantes y de integración, pero también cuentan con intencionalidades implícitas ligadas con la economía y la política.

Las intencionalidades implícitas del *Acuerdo sobre Residencia*

En el plano económico, la migración intrarregional en el Mercosur tiene un rasgo marcadamente laboral por la existencia de mercados complementarios con países que requieren de mano de obra extranjera (sustitutiva o complementaria) en actividades relevantes como la agropecuaria, construcción, comercio y servicio doméstico, y con Estados que carecen de condiciones para retener a una parte importante de su población económicamente activa.

Esta situación y el entorno de competencia económica a través de bloques regionales, han influido para que el Mercosur vincule la migración intrazona con el proceso de integración y desarrollo económico del bloque, por ello, y de manera implícita, los partícipes del *Acuerdo sobre Residencia* prestan un interés especial a la libre movilidad y al trato igualitario de inmigrantes y nacionales en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

Al reconocer la aportación en sus economías de los inmigrantes y de los emigrados, según sea el caso, los Estados miembros del Mercosur se circunscriben a la tendencia⁹⁵ de procurar la gestión de las migraciones,

⁹⁵ En el debate sobre el tratamiento de las migraciones internacionales hay tendencias que apelan a la seguridad y el control, pero también existen enfoques vinculados con los derechos humanos de los migrantes, con el desarrollo y con la gobernabilidad o gobernanza migratoria. En esta última tendencia se manejan cinco pilares para lograr un mejor manejo de los procesos migratorios internacionales en beneficio de todas las partes involucradas y son: 1.- políticas y programas nacionales, 2.- diálogo e intercambio de experiencias en los ámbitos bilateral, regional y global, 3.- aumento de las estructuras regionales formales y de las formas de cooperación internacional, 4.- el sistema multilateral, que incluye agencias como ACNUR, OIM y OIT, y 5.-

particularmente las laborales, con el objetivo de potencializar o mejorar el proceso migratorio a través de políticas públicas en las que participan países expulsores y de origen, así como foros de consulta regionales y agencias internacionales.

Precisamente en el ámbito internacional, otra de las intencionalidades implícitas de la política migratoria común impulsada por los países Mercosur es estar en concordancia con la estructura legal desarrollada en la parte final del siglo XX y que incluye desde las declaraciones sobre derechos humanos y laborales de los migrantes, hasta tratados en la materia.

Lo anterior les permite a los integrantes del Mercosur impulsar como bloque un discurso coherente ante otros países y bloques regionales (Europa y América del Norte, principalmente) al momento de exigir que se respeten los derechos humanos y laborales de sus emigrados al contar con un acuerdo migratorio de avanzada en el que se consagran derechos a los inmigrantes en igualdad de condiciones que los nacionales.

Por último, y al interior del Mercosur, se observan propósitos políticos implícitos para apoyar tanto la formulación de una política migratoria común como la firma del *Acuerdo sobre Residencia*. En el caso de Argentina y de Brasil, dos de los principales impulsores del instrumento migratorio, les da poder de influencia en el bloque al encabezar una integración que se extiende al plano de las migraciones intrazona.

En el caso de Paraguay y de Bolivia, los principales expulsores de migrantes en la región, se ven así mismos ante la necesidad de proteger a sus diásporas en el extranjero, pero también tienen el compromiso de apoyar el proceso de integración y de aplicar los acuerdos Mercosur (aunque con demora) si desean seguir formando parte de un grupo del que se han asido para afrontar un

la estructura legal internacional, especialmente la referida a las leyes sobre derechos humanos y refugio (ICMC: 2009; p. 7).

panorama marcado, cada vez más, por la competencia comercial entre bloques regionales.

Por su parte Chile y Uruguay, países a los que se le ve con cierto recelo en la región por las negociaciones inconclusas con Estados Unidos para formalizar tratados de libre comercio, también observan en el *Acuerdo sobre Residencia* la intencionalidad implícita de mantenerse como parte activa en el proceso de integración mercosureño.

Consideraciones finales

El desarrollo del segundo capítulo permitió abordar desde el punto de vista histórico y teórico la forma en que se ha desarrollado de manera paulatina una política migratoria intrarregional en el Mercosur, vinculada con el proceso de integración económico y social, y que tiene como síntesis al *Acuerdo sobre Residencia*.

También sirvió para enfatizar que los flujos intrarregionales son los más importantes para los Estados partes y asociados del Mercosur, y aunque no tienen la magnitud de las inmigraciones de ultramar en siglos pasados, se observa que a principios del siglo XXI coadyuvan de manera importante en el funcionamiento de los mercados laborales y en la conformación social y cultural de las sociedades receptoras, por lo que representan retos en el proceso de integración.

Precisamente la importancia adquirida por la migración intrarregional, la maduración institucional del Mercosur, la convicción de que la migración debe formar parte de la integración económica-social del bloque, el proceso de democratización que han vivido los gobiernos sudamericanos en los últimos lustros, y el impulso del tema en mecanismos de cooperación sudamericanos, entre ellos la CAN, la CSM y el Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM) -creado en 2004 como un mecanismo más de discusión

y que funciona en el ámbito de las Reuniones de Ministros de Interior del Mercosur y Estados Asociados-,⁹⁶ son elementos que han permitido la formulación de una política migratoria dirigida a los desplazamientos internos del bloque y que tiene como “primera culminación” un acuerdo en la materia considerado de avanzada.

La firma del *Acuerdo sobre Residencia* en 2002 representó un hecho histórico en la unificación de criterios respecto a la forma en que la migración intrarregional debería de ser manejada de manera explícita, pero también se observan intencionalidades implícitas que influyeron en la consecución de una política migratoria común basada en la gobernabilidad y en los derechos humanos, pero que a más de nueve años de su formulación aún no cumple con todos los objetivos trazados.

En consecuencia, el siguiente capítulo de la tesis tiene como uno de sus objetivos principales analizar la forma en que cada país ha internalizado el *Acuerdo sobre Residencia* para intentar desenmarañar las principales causas que han impedido la aplicación plena de una serie de artículos que reflejan las intenciones de promover la libre circulación de personas y la libertad de residencia y de trabajo, así como respetar los derechos fundamentales de los inmigrantes en igualdad que los nacionales.

⁹⁶ El FEM 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. Ver http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional.pdf (15/05/2010).

Capítulo III

La internalización del acuerdo de migración mercosureño: El compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo

El *Acuerdo sobre Residencia* es una herramienta destinada explícitamente para dar cause legal e institucional a la movilidad laboral en el Mercosur, así como para permitir a los ciudadanos de los Estados parte residir en cualquiera de los países del bloque regional suscritos al instrumento en igualdad de derechos que los nacionales, pero en el camino de su internalización se han presentado obstáculos para que lo aprobado en Brasilia, en 2002, “baje” a las leyes, reglamentos e instituciones locales.

En el trayecto para alcanzar un área de libre residencia y de trabajo en la región, cada país se ha enfrentado a sus propias realidades económicas, políticas, sociales, institucionales y migratorias, que aunadas a los marcos normativos vigentes en el Mercosur y en cada uno de los Estados, son elementos que han influido en la forma y en los tiempos para internalizar el instrumento migratorio regional.

Por lo anterior, en el presente capítulo se describe a detalle en qué consiste la llamada internalización de los acuerdos mercosureños y se revisan los elementos con los que cuenta tanto el bloque como cada país al momento de sentar las bases para aplicar en lo local aquello que se dispone a nivel regional.

Además, se analiza la vía escogida (legislativa o administrativa) por cada uno de los seis Estados para internalizar el instrumento migratorio mercosureño, se hace una revisión de las vicisitudes existentes en los respectivos procesos y se

estudian las acciones, programas y políticas con los que cuenta cada país destinados a cumplir con el *Acuerdo sobre Residencia*.

3.1 De lo general a lo particular. Los pormenores para instrumentar el *Acuerdo sobre Residencia*

Una política migratoria no se reduce sólo a la adopción de una ley o a la aplicación de acciones gubernamentales aisladas y carentes de objetivos articulados.

En el caso del Mercosur se ha logrado un consenso sobre la relevancia que tiene la migración como proceso social, económico y de integración, por lo que se han ido constituyendo una serie de acuerdos, protocolos y acciones para responder a los patrones migratorios existentes en el Cono Sur, alcanzar una gobernabilidad migratoria y cumplir con al menos dos intencionalidades: promover la migración y facilitar la incorporación de los migrantes a las sociedades receptoras en igualdad de oportunidades que los nacionales.

Estas dos intencionalidades explícitas, que fueron desglosadas a detalle en el capítulo previo, permiten a los países del Mercosur vincular a los actuales flujos migratorios regionales con el proceso de integración vivido en el bloque y con una estrategia de desarrollo económico en un contexto de mercados laborales complementarios,⁹⁷ es decir, con países que requieren de mano de obra inmigrante sustitutiva o complementaria y por países que cuentan con excedentes de mano de obra.⁹⁸

⁹⁷ Cabe reiterar la presencia de otros factores en el proceso migratorio regional, entre ellos, la cercanía geográfica, la existencia de redes que facilitan la migración, la intensa actividad comercial fronteriza, diferentes grados de desarrollo económico entre países, la emigración en décadas pasadas por motivos políticos, etcétera.

⁹⁸ Algunos países presentan esa doble realidad, pues sus ciudadanos tienen que instalarse en países vecinos para desarrollar actividades productivas, pero al mismo tiempo presentan demanda de mano de obra extranjera.

El *Acuerdo sobre Residencia*, que es considerado la síntesis de la formulación de una política migratoria común y por ende de las dos intencionalidades descritas, ha superado un primer gran escollo para ser puesto en marcha, y es la ratificación, en algunos casos tardada, de los seis Estados firmantes.

Con el depósito de las ratificaciones del acuerdo migratorio ante Paraguay, los seis Estados dieron a conocer que habían cumplido las formalidades internas para su entrada en vigor; no obstante el proceso para llegar a este punto duró siete años y los alcances logrados por cada país en este periodo se caracterizan por la desigualdad.

Haciendo un poco de historia, el Estado argentino fue el primero en comunicar la adopción del *Acuerdo sobre Residencia* y en “internalizar” lo estipulado en dicho documento en su nueva *Ley de Migraciones*, sancionada en diciembre de 2003 en el Congreso y promulgada en enero de 2004.

Tabla 3.1 Fechas de firma, de los depósitos de ratificaciones y de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre Residencia*

Fecha de Firma	Depósitos de las Ratificaciones	Entrada en Vigor
6 de diciembre de 2002	Argentina 19 de julio de 2004	4 de diciembre de 2009
	Bolivia 11 de abril de 2005	
	Brasil 18 de octubre de 2005	
	Chile 18 de noviembre de 2005	
	Uruguay 8 de marzo de 2006	
	Paraguay 28 de julio de 2009	

Fuentes: Mercosur (Listas de acuerdos y ratificaciones) <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/acordos.html> (20/12/2010), Ministerio de Exteriores de Paraguay <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercursosur/registro%20mercursosur/mercursosurprincipal.htm> (23/02/2011) y elaboración propia.

Por su parte, Bolivia, Brasil y Chile depositaron el instrumento de ratificación en 2005, Uruguay un año después y Paraguay, tras una serie de vicisitudes, terminó con el trámite hasta julio de 2009, por lo que la entrada en vigor del *Acuerdo sobre Residencia* se daría de manera formal en diciembre de 2009.

Esta arbitrariedad en las fechas de las ratificaciones obedece a varios factores, entre ellos a las características en los procesos de internalización presentados en Estados con seis diferentes normativas migratorias y con particularidades propias en sus instituciones (Congresos, Ministerios y agencias de migración), a que el acuerdo careció de fechas perentorias para su ratificación y entrada en vigor y, en el caso particular de Paraguay, a complejos procesos internos vinculados con su sistema político y a la corrupción.

Respecto al último punto, los académicos Lelio Mármora y Luis Bogado-Poisson⁹⁹ consideran que el acuerdo tardó en ser ratificado por Paraguay debido en gran parte a las reticencias internas de grupos que se beneficiaban de la inmigración irregular y a la corrupción generada por esta condición de ilegalidad, de manera específica a la vida por los “brasiguayos”, pero también fueron determinantes factores políticos, institucionales y normativos.¹⁰⁰

La ratificación y el aviso de los seis países era paso obligado, pero no el único, para avanzar en los objetivos e intencionalidades perseguidos en el documento, ya que como parte del proceso también era necesario armonizar la leyes y reglamentos migratorios; así como dar uniformidad a los procedimientos en las direcciones nacionales de migraciones –que son los principales órganos ejecutores de las normativas migratorias-, para agilizar el tránsito de personas,

⁹⁹ En entrevistas por separado realizadas en la ciudad de Buenos Aires los días 7 de junio y 19 de agosto de 2010, de manera respectiva.

¹⁰⁰ En el apartado dedicado al Estado paraguayo se dan más argumentos al respecto.

realizar regularizaciones y otorgar residencias precarias, temporales o permanentes.¹⁰¹

Tabla 3.2 Características y funciones de las direcciones de migraciones de los Estados partes y asociados del Mercosur

País	Dependencia	Adscripción	Funciones Principales
Argentina	Dirección Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Atender la admisión de extranjeros y el otorgamiento de residencias y su extensión en territorio nacional y en el exterior • Controlar el ingreso y egreso de personas al país • Coadyuvar en la aplicación de medidas para lograr el objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur • Regularizar la situación de la población inmigrante sin documentos que reside en el país • Aplicar sanciones ante violaciones a disposiciones de la ley migratoria • Ejercer control de permanencia y poder de policía de extranjeros en todo el territorio
Brasil	Departamento de Extranjeros de Brasil	Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Procesar, opinar y dirigir los asuntos relacionados con nacionalidad, naturalización y régimen jurídico de los extranjeros • Atender los asuntos relacionados con medidas compulsorias de expulsión, extradición y deportación de extranjeros • Instruir los procesos referentes a la transferencia de presos para el cumplimiento de condenas en los países de origen • Instruir procesos de reconocimiento a la condición de refugiados y de asilo político • Fortalecer el apoyo administrativo al Comité Nacional para los Refugiados
Paraguay	Dirección General de Migraciones	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Regular la migración de extranjeros y migración y repatriación de nacionales a fin de promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere

¹⁰¹ Las direcciones nacionales de migraciones han sufrido cambios a raíz del *Acuerdo sobre Residencia* para unificar criterios y procesos que permitan facilitar y agilizar el otorgamiento de las residencias a las personas originarias de países integrantes del Mercosur, y en el caso de Argentina de toda América del Sur, así como para emprender programas de regularización migratoria (Ver Tabla 3.2).

			<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar a extranjeros permisos de ingreso al país, así como prorrogas de permanencia o cambios de categorías • Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país • Controlar y fiscalizar el ingreso y egreso de pasajeros al país • Controlar permanencia de extranjeros en relación a su situación migratoria • Regularizar situación migratoria de los migrantes ilegales, pudiendo disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros de acuerdo a sus competencia legales • Inspeccionar medios de transporte, como así también los lugares de trabajo y alojamiento de extranjeros • Reunir y suministrar información acerca de las condiciones para la repatriación de nacionales en el extranjero, procediendo a su recepción
Uruguay	Dirección Nacional de Migración	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar ingreso, permanencia y egreso al país de los extranjeros • Controlar del egreso y reingreso al país de los uruguayos • Asesorar en materia migratoria • Generar información sobre movimientos migratorios, permanencia y radicación de extranjeros
Bolivia	Dirección General de Migración	Ministerio de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Regular, registrar y controlar ingreso y salida de ciudadanos nacionales y extranjeros • Administrar los regímenes de extranjería y naturalización • Ejercer control migratorio en ciudades capitales, fronteras y aeropuertos de uso internacional de Bolivia • Generar información en coordinación con instituciones públicas e instituciones internacionales relacionadas con la temática migratoria, para un adecuado control en fronteras y ciudades capitales • Generar mecanismos para la lucha contra la corrupción dentro de la Dirección General de Migración • Establecer mecanismos legales

			para el control migratorio entre la Dirección General de migración y actores públicos y de la sociedad civil
Chile	Departamento de Extranjería y Migración	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Dar cumplimiento a la legislación de extranjería relativa al ingreso, egreso, residencia definitiva o temporal, expulsión y regulación de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el territorio nacional • Analizar las solicitudes de residencia temporal, permanente, refugio y nacionalización • Promocionar acciones de acogida que incentiven la integración del colectivo migrante • Promover la modernización de la institucionalidad, legislación y gestión migratoria en Chile • Desarrollar e implementar el Instructivo Presidencial de Política Migratoria

Fuentes: Páginas en Internet de las dependencias, leyes migratorias vigentes y elaboración propia.

Del mismo modo, para hacer funcional el acuerdo se requeriría: homologar títulos universitarios en los seis países para que las personas que decidieran emigrar pudieran trabajar en sus profesiones; preparar a instituciones de salud y educativas para atender a migrantes y a sus familias sin importar su condición legal; garantizar que los Ministerios de Trabajo velen por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes, homologar procedimientos de instituciones migratorias, policiales y aduanales que combatan el tráfico de migrantes, pero sin castigar a los inmigrantes; verificar el envío sin restricciones de remesas a los familiares de los migrantes en los lugares de origen, etcétera.

El proceso de internalización es complejo, no se reduce sólo al ámbito legal, y varía de acuerdo con las realidades, capacidades y voluntades presentes en cada uno de los seis Estados comprometidos con la creación de un área de libre residencia y movilidad laboral.

En los últimos nueve años la lentitud y la asimetría marcaron la internalización, ya que si bien es cierto que se alcanzaron algunos logros de

manera bilateral en países como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile¹⁰², a pesar de que faltaba la ratificación del acuerdo por parte de Paraguay, la plena aplicación del mismo es aún distante.

3.2 Los vericuetos de la internalización de normas aprobadas en el Mercosur

El Mercosur es un mecanismo de integración intergubernamental caracterizado, entre otros elementos, por un fuerte presidencialismo en las relaciones bilaterales y multilaterales regionales, por ser receloso a cualquier evolución supranacional (Caetano: 2004; p. 21) y por tener una estructura institucional en la que los acuerdos alcanzados vía consenso enfrentan la necesidad de ser internalizados, situación que muestra dos tendencias: 1.- genera tensiones entre los poderes ejecutivos y los poderes legislativos de cada país, basadas en los diferentes sectores sociales e intereses que cada uno de ellos representa y 2.- motiva dilaciones que ponen en duda la efectividad de la integración misma (Novick: 2011; p. 116), o el cumplimiento pleno de lo pactado, como ha sucedido con el *Acuerdo sobre Residencia*.

La cuestión de la internalización de la normativa emanada del Mercosur tiene sus orígenes en el constitutivo *Tratado de Asunción* (TA), de 1991, en sus artículos 1 y 16. El primero de ellos estipula “el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”, mientras que en el artículo 16 se encuentra alguna referencia a la adopción de la normativa comunitaria cuando se indica que durante el periodo de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común (órgano superior de toma de decisiones del bloque) y del Grupo Mercado

¹⁰² Por citar sólo un par de ejemplos: el 23 de junio de 2006, en Montevideo, se firmó entre los gobiernos de Uruguay y Brasil un acuerdo operativo para la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur*, lo que permitió aplicar de manera bilateral el comentado instrumento migratorio sin la necesidad de esperar a que Paraguay lo ratificara y empezara a operar para los seis Estados. El documento se puede consultar en <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/301-400/312/Columna%20A2b.pdf> (10/06/2011). Un acuerdo operativo similar fue el alcanzado por Argentina y Brasil en noviembre de 2005, ver http://www.migraciones.gov.ar/pagina4/ingles/pdf/bilaterales/Brasil/Acuerdo_operativo_residencia_nacionales.pdf (11/06/2011).

Común (órgano ejecutivo) serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes.¹⁰³

Las referencias sobre internalización aumentan con la firma en 1994 del complementario *Protocolo de Ouro Preto (POP)*. En su capítulo IV, titulado “Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos Mercosur”, se establece en el artículo 38 que “los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”, las cuales, según el artículo 42, “tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

Para lograr las citadas incorporaciones, el artículo 40 del *POP* establece un procedimiento de tres pasos para garantizar la vigencia simultánea en los Estados partes de las normas emanadas de los órganos del bloque:

- 1.- Una vez aprobada la norma, los Estados partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- 2.- Cuando todos los Estados partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado parte;
- 3.- Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

¹⁰³ El *Tratado de Asunción* se puede consultar en línea en la dirección <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm> (24/06/2011).

A pesar de la existencia del procedimiento antes descrito, y de acuerdo con el ambiguo artículo 42 del *POP*, las normas emanadas de los órganos de Mercosur tienen carácter obligatorio pero pueden o no pueden ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de cada Estado, lo que genera incertidumbre respecto a la dualidad sobre la existencia de normas que necesariamente deben de ser incorporadas al derecho interno de cada país miembro y otras que no (Mata: 2005; p. 8).

Así, ninguna normativa emanada del Mercosur poseería por fuerza aplicación directa en los países partes, ni en los asociados, y aún cuando se requiera de la internalización de los acuerdos y normativas por parte de los Estados y sus instituciones, éstos pueden evitar el proceso bajo dos supuestos: 1.- cuando los Estados partes entiendan que el contenido de una norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del Mercosur¹⁰⁴ y 2.- cuando algún Estado parte entienda que la normativa mercosureña no requiera ser internalizada porque el contenido de la norma ya está contemplado en su legislación nacional¹⁰⁵ (Rivas: 2006; p. 14).

Esta vaguedad en los documentos constitutivos del Mercosur respecto a la internalización ha llevado a la adopción de dos instrumentos para mejorar la incorporación de normas mercosureñas en los Estados miembros y son la *Decisión CMC Nº 20/02* sobre el “Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la Normativa del MERCOSUR” y el *Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta*, del 6 de octubre de 2003.

¹⁰⁴ En este caso se debe explicitar en el texto de la norma la frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur”.

¹⁰⁵ En esta circunstancia se notifica a la Secretaría del Mercosur la novedad y ésta procederá como corresponda.

La *Decisión CMC N° 20/02* pretende asegurar una mayor uniformidad y consistencia en la incorporación de la normativa Mercosur a través de consultas internas previas (por un periodo no mayor a 60 días) en los Estados partes sobre proyectos de normativa consensuados en el bloque regional, con la finalidad de confirmar su conveniencia técnica y jurídica y así establecer los procedimientos y los plazos necesarios para su incorporación a los ordenamientos jurídicos y a los órganos internos.

Esta *Decisión*,¹⁰⁶ que fue aprobada en 2002, también puntualiza que todo proyecto podrá ser formalmente adoptado como norma después que los Estados partes comuniquen, por escrito, al órgano decisorio pertinente que están en condiciones de proceder a la incorporación de la norma por medio de actos del Poder Ejecutivo, o de enviarla a la aprobación parlamentaria, con lo que se establecen dos formas para internalizar los acuerdos y normas Mercosur, entre ellos el *Acuerdo sobre Residencia*, y son la vía legislativa o la vía administrativa.

Por su parte, el *Acuerdo Interinstitucional*¹⁰⁷ -entre el Consejo Mercado Común (CMC) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (reemplazada desde 2006 por el Parlamento del Mercosur), se refiere aquellas normas cuya incorporación a los ordenamientos nacionales se hace por medio de aprobación parlamentaria y tiene como objetivo específico el construir un vínculo permanente entre el órgano

¹⁰⁶ La *Decisión N° 20/02*, de igual forma, estipula la posibilidad de incorporar, por un único acto de un órgano nacional, varias normas Mercosur, así como la posibilidad de centralizar en un único órgano interno el procesamiento de los trámites necesarios para la incorporación de las normas que puedan ser incorporadas por la vía administrativa y la participación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en la incorporación de normas que requieran incorporación por la vía legislativa. Para mayor detalle ver la dirección http://www.anmat.gov.ar/webanmat/mercosur/Decision_CMC_N%C2%BA20-02.pdf (28/06/2011).

¹⁰⁷ El *Acuerdo Interinstitucional* se puede consultar en la dirección http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9pdKv5jo3CgJ:www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/Actas%2520Estructura/Consejo%2520Mercado%2520Comun/CMC_2003_ACTA02/ANEXOS/CMC_2003_ACTA02_ANE09_DI08_ES_DisCPC09-10.doc+MERCOSUR/CPC/ACTA+03/2003&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEEShHE2Hicu8P50Xh6fLRRNCKsKJqmrt2BKBNf4Xu6naQ6qsNJUwq5BNvtkSPM-CGZIOmq6YdiLNHIGO4dsK0dzAU3tYB6vZKbbYub6y4Ft3t_yiRc1ZTzij6AAWPhgA3SPzCDI95&sig=AHIEtbSeCwjCnBHbBYFIZXpe9Fj6tSIQMQ (28/06/2011).

decisorio máximo del Mercosur y el órgano consultivo de naturaleza parlamentaria del bloque.¹⁰⁸

Los dos instrumentos sirvieron para dar más herramientas a la internalización de las normas Mercosur y para que los procesos contaran con la participación del órgano parlamentario del bloque (con lo que se refuerza en parte la legitimidad democrática en el proceso de integración con la todavía limitada participación de los parlamentarios); sin embargo, la particular formación institucional del Mercado Común del Sur –que adolece de un órgano u agente supranacional capaz de velar por los intereses de todos los Estados y de hacer cumplir los acuerdos a carta cabal-, así como las asimetrías sociales, económicas, políticas, jurídicas e institucionales entre los Estado partes y asociados, todavía son factores que impiden la aplicación efectiva de los acuerdos y normas.

Respecto a las diferencias jurídicas, vale la pena subrayar que los propios sistemas constitucionales de los seis Estados analizados confieren diferentes prioridades a las normas emanadas del Mercosur.

Por citar dos ejemplos, mientras que la *Constitución* de Argentina adopta la teoría monista internacionalista –con la cual se le reconoce a los actos jurídicos emanados del bloque regional una preponderancia sobre las normas internas-, la de Brasil adopta una postura dualista en el reconocimiento e internalización de la norma mercosureña, caracterizada por la conjugación compleja de la competencia del Parlamento y del Ejecutivo y por el rango de norma infraconstitucional que se le otorga a la norma internalizada (Mata: 2005; pp. 19 y 20).

¹⁰⁸ Como destaca Fresnedo (2004), este *Acuerdo* fue un importante avance en la democratización del proceso decisorio del Mercosur, ya que el CMC se comprometió a consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (ahora Parlamento del Mercosur) en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados partes, mientras que la otrora Comisión Parlamentaria se comprometió a su vez a impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur.

A todo lo anterior hay que sumar un elemento más al complejo proceso de internalización y es que, como asegura el investigador Eduardo Rivas,¹⁰⁹ si bien hay acuerdos alcanzados en el Mercosur que manifiestan una intencionalidad política, “éstos no se traducen en hechos concretos puesto que (en determinados temas) no hay una conciencia regional en los países miembros del Mercosur que los haga tener una visión a largo plazo, asumiendo costos coyunturales en pos de un futuro común”.

En el caso del *Acuerdo sobre Residencia* hay una implementación diferenciada y parcial en los seis Estados participantes, en gran parte debido a los dos procesos de internalización escogidos para crear una zona de libre residencia y de trabajo en la región, mismos que serán analizados a continuación.

3.3 Características de los seis procesos de internalización del *Acuerdo sobre Residencia*: Las vías legislativa y administrativa

En principio de cuentas, es necesario aclarar que la documentación respecto a la internalización de normativa en los Estados parte y asociados del Mercosur no es de dominio público,¹¹⁰ lo que dificulta el análisis de los procesos escogidos para implementar los acuerdos y, así mismo, conlleva que se opte por alternativas informativas para efectuar la investigación, entre ellas la revisión de las leyes locales -antes y después de la aprobación de acuerdos mercosureños-, la expedición de decretos por parte del Ejecutivo y los programas establecidos en instituciones de los Estados para cumplir con lo pactado en el seno de los órganos del bloque regional.

¹⁰⁹ Entrevista realizada, mediante correo electrónico, a Eduardo Rivas el 26 de junio de 2011.

¹¹⁰ Rivas considera en entrevista que al no ser de dominio público la documentación respecto a la internalización de la normativa, se genera una contradicción, ya que los ciudadanos del Mercosur “debemos de respetar normas que desconocemos”.

En el caso del *Acuerdo sobre Residencia* se aprecia –al igual que en otros instrumentos-¹¹¹ una tipología básica en cuanto a los caminos seguidos para internalizarlo y se remite básicamente a las dos vías antes mencionadas y que son resultado del TA, el POP, la *Decisión CMC Nº 20/02* y el *Acuerdo Interinstitucional*: a) la legislativa, referida a la aprobación de nuevas leyes, o modificaciones de éstas en los parlamentos y b) la administrativa, a través de decisiones ejecutivas sin modificar necesariamente el marco normativo interno.

En la primera vía se encuentran Argentina y Uruguay, dos Estados en los que el acuerdo migratorio del Mercosur se internalizó tras la aprobación y entrada en vigencia de nuevas leyes migratorias -que además de cumplir con lo dispuesto en el *Acuerdo sobre Residencia*, se adecuaron a otras normas internacionales en materia de protección a los derechos de los inmigrantes y sus familias-, e instruyeron a sus instituciones con el fin de dar igualdad de derechos a los inmigrantes Mercosur que a los nacionales.

La segunda vía, la administrativa o ejecutiva, fue tomada por Brasil, Paraguay, Chile y Bolivia, Estados que sin cambiar sus leyes internas y realizando sólo adecuaciones a los reglamentos y procedimientos existentes en las instituciones relacionadas con el tema de la migración, internalizaron el acuerdo migratorio regional. Estos países sólo requirieron del aval de sus respectivos congresos para ratificar el instrumento mercosureño, pero no crearon nuevas leyes ex profeso.

¹¹¹ Al mismo proceso son o han sido sometidos otros instrumentos en materia migratoria como el *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR* y el *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, suscritos en diciembre de 2002; el *Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR*, aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004 y el *Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*, firmado en la misma ciudad y fecha.

3.3.1 La vía legislativa y los pormenores de la internalización en Argentina

Después de pasar por varias décadas con políticas migratorias restrictivas y basadas en la doctrina de la seguridad, el Estado argentino inició un proceso de discusiones y negociaciones a finales de la última década del siglo XX sobre la necesidad de adecuar la legislación vigente en materia migratoria para responder a los desafíos que suponía la importante inmigración intrarregional y la constante salida de connacionales hacia el extranjero, que se acentuó con la crisis económica y política de 2001.

Organizaciones no gubernamentales, asociaciones de inmigrantes, grupos académicos, grupos religiosos y políticos de diferentes bloques intentaron desde década de 1990 derogar la llamada *Ley Videla*, vigente entre 1981 y 2004, cuyos postulados permitían de facto acciones restrictivas y policiales en contra de la inmigración limítrofe. Los esfuerzos de estos actores fueron cristalizados hasta la siguiente década, con la presentación y discusión en el Congreso de un proyecto de iniciativa impulsado por el entonces diputado socialista Rubén Giustiniani.

La iniciativa del legislador Giustiniani, que fue debatida por varios años no sólo en el Congreso, sino también en diversos foros con la participación de diferentes grupos de la sociedad argentina, logró ser sancionada por el Congreso el 17 de diciembre de 2003 y su promulgación se dio casi un mes después (20 de enero de 2004), con lo que el Estado argentino inauguró una nueva etapa en su política migratoria al contar con la llamada *Ley de Migraciones* o (*Ley 25.871*).

La aprobación de la nueva ley de migraciones argentina se da en un momento histórico particular por varios factores: en primer lugar este país sudamericano venía saliendo de una crisis económica y política que provocó la salida masiva de connacionales hacia países como España, Italia, Estados Unidos y Canadá, principalmente, pero al mismo tiempo, Argentina seguía siendo el principal Estado receptor de inmigrantes limítrofes.

Esta doble realidad obligó a las autoridades a adoptar un discurso que fuera coherente al momento de intentar defender a los argentinos en el extranjero, pues no se podía exigir a los Estados receptores que respetaran los derechos de los argentinos, si el propio Estado argentino continuaba con una política restrictiva y dura frente a la inmigración.

Al respecto, Mármora¹¹² sostiene que las autoridades argentinas, de manera particular con la crisis de los años 2000 y 2001, “terminan por aceptar que el país es de origen y destino de migración, lo que permite una postura abierta respecto a la negociación e impulso del *Acuerdo sobre Residencia*”.

El proyecto de encaminar al Mercosur hacia temas políticos, sociales e institucionales iniciado desde finales de la década de 1990, es otro de los factores que influyó en la aprobación de la nueva ley migratoria argentina, pues el Estado argentino, junto a Brasil, han sido los principales impulsores de la integración regional. El Estado argentino, al dar cumplimiento al acuerdo migratorio mercosureño, demostró su compromiso por avanzar en el proceso de unión del bloque y ganó estatura política con sus vecinos al ser el primero en internalizar el instrumento migratorio común.

De igual forma, otros elementos que intervinieron en la aprobación de la nueva ley fueron la participación activa de diferentes actores involucrados en el tema migratorio (las ONG, académicos, colectividades de migrantes, iglesias, etcétera), la positiva recepción que tuvo el tema en el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y los compromisos adquiridos por las autoridades argentinas al firmar o ratificar tratados internacionales para la protección de los migrantes y de sus familias.

¹¹² En entrevista efectuada en Buenos Aires el 7 de junio de 2010.

Como se ha subrayado, Argentina internalizó en la práctica el *Acuerdo sobre Residencia* por la vía legislativa al promulgar la *Ley 25.871*,¹¹³ con lo que se cumplió la teoría monista internacionalista del derecho adoptada por la *Constitución* argentina, en la que se reconoce una preponderancia a los actos jurídicos emanados por el Mercosur sobre las normas internas, siempre y cuando se cuente con la aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de las dos Cámaras del Congreso.¹¹⁴

En términos generales, la nueva ley migratoria argentina cumple con lo dispuesto en el acuerdo mercosuriano (en materia de residencias, regularizaciones, respeto a los derechos sociales y laborales de los inmigrantes, combate al tráfico de migrantes, atención en el sistema de salud, etcétera), incluso de manera unilateral extiende la posibilidad de residir de manera temporal o permanente a nacionales del resto de los países sudamericanos, con los mismos requisitos que los mercosureños.

El contenido de la *Ley 25.871*, así como la puesta en marcha del programa regularización migratorio Patria Grande, al que se han inscrito más de 400 mil inmigrantes en los últimos siete años, y los ordenamientos girados a las instituciones relacionadas con la inmigración (Dirección Nacional de Migraciones y los ministerios de Salud, Educación y Trabajo, entre otros), tienen una vinculación intrínseca con el compromiso de internalizar el *Acuerdo sobre Residencia*.

Y aunque la vigencia plena del acuerdo mercosureño inició hasta el 4 de diciembre de 2009, el gobierno argentino trabajó desde tiempo atrás con sus similares de terceros países para avanzar de manera bilateral en el objetivo de

¹¹³ En orden cronológico estricto, Argentina firma el *Acuerdo sobre Residencia* en 2002, y luego de la ratificación del Congreso sobre el citado acuerdo y de que se internalizó por la vía legislativa con la aprobación de la nueva ley migratoria, las autoridades del país pampero depositaron la ratificación en Paraguay el 19 de julio de 2004. Por su parte, el Reglamento de la nueva *Ley de Migraciones* se logró hasta el año 2010.

¹¹⁴ Ver artículo 24 de la *Constitución de la Nación Argentina*, en http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf (6/07 /2011).

crear una zona de libre residencia y de trabajo con respeto a los derechos de los migrantes.

En síntesis, y a pesar de las deficiencias (que se describen a detalle en el capítulo IV de esta tesis), se puede observar que en Argentina la internalización del *Acuerdo sobre Residencia* por la vía legislativa ha permitido a sus instituciones contar con herramientas jurídicas sólidas para cumplir con lo pactado en Brasilia en el año 2002 y, al mismo tiempo, ha dotado de mayor legitimidad el proceso de construcción de la nueva política migratoria, por la participación de los representantes populares (legisladores) y de diversos actores de la sociedad argentina vinculados con la migración.

3.3.2 La instrumentación del acuerdo en Uruguay

La República Oriental del Uruguay, que a partir de mediados del siglo XX se convirtió en un expulsor neto de población tanto a países de la región sudamericana como a naciones desarrolladas,¹¹⁵ también ha concluido el proceso de internalización del *Acuerdo sobre Residencia* por la vía legislativa, con la aprobación en diciembre de 2007 -y posterior promulgación, en enero de 2008-, de la nueva *Ley de Migración N° 18.250*.

El caso uruguayo es especial, ya que si bien es cierto que la aprobación de la nueva ley migratoria se concretó en 2007, el depósito de la ratificación del *Acuerdo sobre Residencia* ante Paraguay se realizó desde marzo de 2006 y cuando ya funcionaban acuerdos operativos con Brasil y Argentina para cumplir con el instrumento mercosureño.

¹¹⁵ A inicios del siglo XXI se estimaba que un 15 por ciento de los nacidos en territorio uruguayo se encontraba residiendo en el extranjero (Pellegrino: 2009; p. 25). Esta cifra representaría a unos 600 mil uruguayos, que en su mayoría se encontraban hasta 2006 distribuidos mayoritariamente en España (42.3%), Estados Unidos (26.4%), Argentina (11.9%) y Brasil (4.7%) (Sosa: 2009; p. 40).

Lo anterior significa que el proceso de internalización en Uruguay se inició por decisiones administrativas, pero se concluyó por la vía legislativa. Esto es posible gracias a que la *Constitución* faculta al Ejecutivo para suscribir acuerdos internacionales,¹¹⁶ mismos que pueden asumir la forma de acto administrativo o de ley, previa aprobación del poder Legislativo.¹¹⁷

Al revisar la nueva ley de migración y su reglamento respectivo (*Decreto N°394/009*) -publicado en septiembre de 2009-,¹¹⁸ se aprecia que ambos son coherentes con los principios del *Acuerdo sobre Residencia*, ya que el Estado uruguayo reconoce “como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.¹¹⁹

El nuevo marco jurídico uruguayo garantiza a los migrantes y sus familiares el goce de los derechos a la salud, trabajo, seguridad social y educación en pie de igualdad con los nacionales, y permite el acceso a la residencia temporal por dos años (con una renovación) y a la residencia permanente, si se cumplen con los requisitos básicos (certificado de no antecedentes penales, documento de identidad, acta de nacimiento, dos fotos carnet, comprobante de oferta laboral o de

¹¹⁶ Inciso 20 del artículo 168 de la Constitución uruguaya.

¹¹⁷ Respecto a la supremacía de la norma interna sobre los tratados o acuerdos internacionales, Oropeza (2005: p. 524) sostiene que aunque el sistema constitucional de Uruguay no define cuál es la relación jerárquica de los tratados internacionales y del derecho interno, “tampoco señala que respecto de su recepción al ordenamiento jurídico interno deba cumplirse de algún acto normativo previo”, con lo que se genera una libre interpretación de los tribunales.

¹¹⁸ La reglamentación de la nueva ley migratoria uruguaya se puede consultar en http://nordef.mdn.gub.uy/documentos/Decreto%20394-009_217d09f56bd57aea9948902adf65ffe7.PDF (12/07/2011).

¹¹⁹ Artículo 1 de la *Ley de Migración* de Uruguay.

actividades desarrolladas en Uruguay, pago por el servicio y acreditar que se está apto para residir en el país mediante cartilla de salud).¹²⁰

En lo que se refiere a regularizaciones, y a diferencia de Argentina, en donde se ha realizado en varias etapas el programa Patria Grande, la ley uruguaya contempla en su artículo 82 sólo una regularización excepcional para las personas extranjeras que hubieran ingresado al país y se mantuvieran en condición irregular al momento de la promulgación de la norma, periodo que concluyó en 2008.

En el mismo sentido, la ley señala que las autoridades uruguayas deben implementar los servicios necesarios para que las personas inmigrantes puedan regularizar su situación en el país y es su obligación promover acciones tendientes a favorecer la integración sociocultural de los extranjeros y su participación en la vida pública, respetando su identidad cultural y su vinculación con los Estados de origen, lo que de facto implica una regularización permanente de los inmigrantes sin papeles a pesar de que el “proceso excepcional” terminó hace más de tres años.

La nueva norma es reconocida desde el gobierno y la academia como un paso importante para institucionalizar una política migratoria integral en Uruguay, pues aunque no “incluye objetivos, metas ni instrumentos de evaluación de sus logros. Incluye sí principios y aspectos prácticos relativos tanto a la inmigración, la emigración, la vinculación y el retorno, lo cual es un reconocimiento de la simultaneidad de las varias caras de la movilidad internacional que atraviesa el país” (Taks: 2010; p. 165); además permite una actualización de la normativa uruguaya con los tratados y acuerdos internacionales ratificados en la materia.

¹²⁰ Los requisitos detallados se encuentran en el reglamento de la ley (del artículo 4 al 16) y también se pueden consultar en la página de la Dirección Nacional de Migración http://www.dnm.minterior.gub.uy/tramites_residencias.php (13/07/2011).

Empero, la doctora Pellegrino y el propio doctor Taks advierten, en entrevistas por separado,¹²¹ que la aplicación plena de la ley y del propio *Acuerdo sobre Residencia* por parte de las instituciones del Estado uruguayo involucradas en la inmigración, se ha retrasado y presenta escollos aún por resolver.

Lo anterior se debe, entre otros factores, a que amplios sectores de la sociedad siguen sin reconocer que Uruguay, además de ser un país con un proceso de emigración estructural, es al mismo tiempo receptor de inmigrantes; a que las respuestas del Estado se han dirigido principalmente a la amplia diáspora uruguayana en el extranjero; a la carencia de organizaciones gubernamentales o de migrantes con bases sólidas para defender los derechos de los extranjeros en territorio uruguayo; y a que la academia no se ha podido articular para presionar con fuerza sobre el tema.

Desde el punto de vista estadístico, la falta de datos censales actualizados y el “déficit” de trabajos académicos, dificulta superar el desconocimiento de los inmigrantes que se encuentran en la actualidad en territorio uruguayo. Las cifras arrojados por el Censo de 1996 indican que en Uruguay residían 176 mil 811 extranjeros, lo que representaba apenas 5.6 por ciento de la población total y de los cuales entre 43 mil y 46 mil eran originarios de otros países del Mercosur.¹²²

Y aunque el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe de 2009 (p. 157), maneja un decremento paulatino de la población inmigrante en Uruguay –al pasar de 192 mil en 1990 a casi 80 mil personas en 2010-, la falta de un nuevo censo hace imposible corroborar los datos de la agencia internacional.

¹²¹ Entrevistas realizadas con los investigadores los días 4 y 5 de agosto de 2010, de manera respectiva, en Montevideo, Uruguay.

¹²² De acuerdo con el Censo de 1996, de los más de 43 mil extranjeros mercosureños residentes en Uruguay, más de 26 mil eran argentinos y 13 mil 521 se declararon de nacionalidad brasileña. Para mayor información revisar Tablas 1.6, 1.7 y 1.9 de Capítulo I

Estas referencias numéricas, y la constante emigración de uruguayos hacia el exterior desde la década de 1960, han configurado un imaginario colectivo en el que sociedad y autoridades han marginado a la inmigración de los temas prioritarios en la agenda nacional.

Al respecto, Pellegrino señala que en Uruguay no hay una presión inmigratoria como en Argentina, por lo que el tema de los inmigrantes ha sido relegado. “Se sigue pensando que la República Oriental de Uruguay sólo es un país de emigración, por lo que no se ha pensado a fondo cómo trabajar para cumplir con el *Acuerdo sobre Residencia*”, añade.¹²³

Esta falta de información resulta preocupante para las estrategias poblacionales, sobre todo si se considera que en Uruguay se experimenta una “bomba demográfica” por la combinación de una tasa baja de fecundidad, el envejecimiento de la población y la existencia de una alta emigración –en especial de personas en edad fértil-, lo que determina estar en el límite de la tasa de reemplazo de la población (Calvo y Miers: p. 30).

Algunos estudios recientes y datos de la Dirección Nacional de Migración muestran que además de las importantes comunidades de origen argentino y brasileño presentes en Uruguay, en los últimos años se han detectado flujos provenientes de otros países sudamericanos, principalmente de Perú, así como de africanos, lo que reiteraría que el territorio uruguayo no sólo es gran expulsor de migrantes, sino también receptor, aunque en menor medida.

Respecto a la prioridad que el Estado uruguayo ha dado a su diáspora, se debe destacar que ésta no sólo es en respuesta a la gran cantidad de sus connacionales en el extranjero y al impulso que dio en particular la administración

¹²³ En entrevista realizada el 4 de agosto de 2010.

del ex presidente Tabaré Vázquez (2005-2010),¹²⁴ sino también a las exigencias y acciones de los propios uruguayos emigrados para que se reconocieran sus derechos políticos, sociales y económicos; situación que se ve reflejada en los apartados dedicados en ley de migración y en diferentes programas puestos en marcha.

La estrecha vinculación que mantienen los denominados uruguayos diaspóricos (Sosa: 2009; p. 42) con su país de origen -por medio de prácticas individuales (como llamadas constantes a familiares, visitas al país, envío de remesas) o colectivas (creación de clubes y de organizaciones para conservar lazos o demandar derechos sociales y políticos), ha sido fundamental para que el Estado uruguayo creara en 2005 la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, conocida popularmente como Departamento 20, y la oficina de Retorno y Bienvenida en 2008, que se encuentra en el seno de la Dirección.

El Departamento 20, que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y recibe esa denominación de manera simbólica en referencia a las 19 divisiones administrativas territoriales con las que cuenta Uruguay, promueve canales oficiales de comunicación y vinculación entre el gobierno central y los uruguayos en el exterior.¹²⁵

Aunado a la creación del Departamento 20, el gobierno uruguayo ha intensificado en los últimos años la protección consular de sus conciudadanos, así como la realización de eventos culturales y sociales para mantener los vínculos.

¹²⁴ El partido que llevó a la Presidencia a Vázquez, el Frente Amplio, además de romper la hegemonía de los dos partidos fundacionales de Uruguay (el Colorado y el Nacional) se comprometió a ampliar el reconocimiento de los derechos civiles y sociales de todos los ciudadanos uruguayos dentro y fuera del país. Una vez en el poder, la administración de Vázquez creó la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, conocida también como “Departamento 20”, que depende del Ministerio de Exteriores.

¹²⁵ Para más información sobre el Departamento 20 y la Oficina de Retorno y Bienvenida, consultar <http://www.d20.org.uy/-Informaciones-de-la-Oficina-del-> (14/07/2011).

También ha apoyado los programas de retorno, ha implementado mecanismos para abaratar el envío de remesas, a pesar de que su impacto en la economía nacional es menor al 0.3 del PIB (Pellegrino y Koolhas, 2008; 131), y mantiene abierta la discusión de una demanda histórica de grupos de emigrantes organizados: el voto desde el exterior, a pesar de la oposición de los partidos fundacionalistas y de un importante sector de la propia sociedad “charrúa”.¹²⁶

Esta atención focalizada en los últimos años en los emigrados uruguayos, así como la carencia de movimientos sociales, académicos, sindicales u organizaciones de derechos humanos que trabajen de manera articulada, son escollos presentes al momento de construir una política migratoria que se preocupe de manera sistemática de los inmigrantes.

En opinión de Pellegrino y de Taks, los elementos antes descritos influyeron en la tardanza para ratificar el *Acuerdo sobre Residencia* por parte de Uruguay¹²⁷ y aunque se aprobó la nueva ley de migraciones -añaden-, la promulgación de la reglamentación de la misma fue tardada y aún falta la creación de la Junta Nacional de Migración, órgano interministerial encargado de analizar y proponer acciones sobre reglamentación y política migratoria con respeto a los derechos humanos.¹²⁸

¹²⁶ Tanto el Partido Colorado, como el Nacional, han manifestado su oposición a la aprobación del voto desde el exterior. Aunado a ello, la propia población se ha pronunciado en contra de esta posibilidad. Los parlamentarios del oficialista Frente Amplio han intentado modificar la Constitución para aprobar el sufragio extraterritorial en el Congreso, sin éxito; y en octubre de 2009 promovieron un plebiscito durante la primera vuelta de las elecciones nacionales, sin embargo sólo 37.5 por ciento de la ciudadanía apoyó la reforma constitucional.

¹²⁷ La ratificación del acuerdo migratorio se dio hasta la llegada de un nuevo gobierno, la de Tabaré Vázquez, que tenía un mayor compromiso con la integración regional, en especial la económica, a pesar de la intención en gobiernos anteriores de lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo que ha generado recelo en el Mercosur.

¹²⁸ La Junta deberá de estar integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, un delegado del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. Además, representantes de otros ministerios, de instituciones públicas o privadas, representantes de organizaciones sociales y gremiales, representantes de organismos internacionales y expertos, serán convocados cuando la temática así lo imponga.

A grandes rasgos, Uruguay ha avanzado desde el punto de vista formal en la internalización del *Acuerdo sobre Residencia*; sin embargo, para que se cumpla con el objetivo de garantizar los derechos sociales, educativos, laborales y de salud de los inmigrantes en igualdad de circunstancias que los nacionales uruguayos, se necesita aún de mucho trabajo en las instituciones del Estado uruguayo y la capacitación de sus funcionarios, incluidos los de la Dirección Nacional de Migración, entidad en la que aún se mantiene un fuerte halo de seguridad debido a que por ley los principales puestos directivos son ocupados por oficiales del Ejército.

El actual panorama permite prever que el avance en la aplicación de la ley migratoria uruguaya y, por ende, del acuerdo migratorio Mercosur, depende principalmente de la voluntad de un nuevo gobierno, el de José Mujica, emanado también del Frente Amplio,¹²⁹ así como de la articulación de movimientos sociales, académicos y de asociaciones de migrantes para que el tema de la migración sea contemplado desde una visión amplia (emigración e inmigración) y no se centre sólo en el que es considerado el mayor reto a enfrentar por Uruguay en los próximos años, el aumento de la emigración de sus connacionales a Europa y América del Norte.

3.4 La internalización por la vía administrativa

Entre los países que optaron por internalizar el *Acuerdo sobre Residencia* por la vía administrativa encontramos realidades migratorias, económicas políticas y jurídicas diferentes. Por ejemplo, en lo que se refiere a patrones migratorios, Chile se ha convertido en un importante polo de atracción en la región, mientras que Bolivia y Paraguay son dos de los países que mayor salida de connacionales registran en las últimas décadas.

¹²⁹ La administración de Pepe Mujica, que inició sus funciones el 1 de marzo de 2010, no ha dado señales hasta el momento de querer modificar las acciones del gobierno anterior en materia de política migratoria, incluso se ha manifestado en favor de fortalecer los vínculos con la diáspora; empero no ha mostrado mayor interés por apresurar la convocatoria de la Junta Nacional de Migración.

En Brasil, por su parte, la inmigración intrarregional es baja si se compara con su población total y uno de sus retos históricos es la presencia de los denominados brasiguayos en la frontera con Paraguay. En lo referente a la emigración de brasileños, se puede advertir que es un proceso que viene ganando interés en el gobierno y la academia, sobre todo por el incremento de los flujos hacia países desarrollados.

En el rubro económico, Brasil se ha posicionado como la locomotora del Mercosur, mientras que Chile presenta los mejores resultados en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en Latinoamérica en los últimos años. En contra parte, Paraguay y Bolivia son Estados con graves problemas económicos y de estabilidad política e institucional.

Finalmente, en el aspecto jurídico se aprecian diferencias palpables, pero también se observa una característica común al momento de internalizar el *Acuerdo sobre Residencia*, los cuatro países recurrieron a la vía administrativa, pues aunque sus respectivos Congresos participaron en la ratificación del instrumento mercosureño, no se modificaron o se crearon nuevas leyes internas para cumplimentar con lo pactado en 2002.

3.4.1 La agenda migratoria de Brasil en el Mercosur: Retos y oportunidades

La República Federativa de Brasil se ha consolidado en la última década como el principal motor económico del Mercosur¹³⁰ y como una potencia en materia diplomática que usa su influencia en la región para impulsar temas de su interés, entre los que destacan el comercio y las finanzas internacionales, la

¹³⁰ En el renglón de comercio extrazona, Brasil fue responsable en 2009 (aún año de crisis) del 70 por ciento de todas las exportaciones realizadas desde el Mercosur hacia otros países y regiones, y al mismo tiempo importó 70 por ciento de todos los bienes consumidos en el bloque sudamericano provenientes de terceros países. En materia intrazona, Brasil acaparó en el mismo año fiscal más del 60 por ciento de los intercambios comerciales (BID: 2011; p. 29-33). La fortaleza industrial y el dinamismo económico, le han permitido a este país mantener constantemente saldos comerciales favorables frente a sus socios mercosureños.

gobernanza global, el medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, la paz y seguridad, y la integración regional en América del Sur.¹³¹

En este último renglón, el gobierno del ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) -de manera particular a través de las diligencias del Palacio de Itamaraty- participó de manera activa para aumentar la integración del bloque sudamericano en temas económicos, financieros, laborales y sociales como parte de su estrategia de desarrollo en la región.

En lo que se refiere a la migración intrarregional, el Estado brasileño fue un importante impulsor del *Acuerdo sobre Residencia* durante la etapa final de la administración de Fernando Enrique Cardoso (1995-2002) y con Lula en el poder se informó de la internalización del instrumento migratorio regional por vía administrativa el 18 de octubre de 2005, con el depósito de la ratificación; sin embargo ante la tardanza de la entrada en vigor en los seis países por la falta de ratificación de Paraguay, el Ejecutivo brasileño trabajó de manera bilateral con los gobiernos de Argentina, Bolivia y Uruguay para avanzar en su aplicación a través de decretos y amnistías avalados por el poder Legislativo.

En el ámbito jurídico, es necesario resaltar que la *Constitución* de Brasil le da supremacía a las leyes internas por sobre los acuerdos internacionales y la norma internalizada del Mercosur adquiere rango de norma infraconstitucional, pero debe de adoptar la forma de ley ordinaria.

Lo anterior provoca que el proceso de internalización sea “subjetivamente complejo... resultante de la conjugación de la competencia del Parlamento y del jefe del Ejecutivo” (Mata: 2005; p. 19 y 20), por lo que la forma de la incorporación de la norma internacional en el ordenamiento brasileño, como ocurrió en el caso

¹³¹ Estos temas formaron parte de la agenda del ex presidente Lula da Silva y aún están entre los tópicos prioritarios de la nueva administración de Dilma Rouseff en materia internacional. Ver <http://www.itamaraty.gov.br/> (21/07/2011).

del *Acuerdo sobre Residencia*, asumió la forma de decreto legislativo, sancionado y promulgado por el presidente, con la posibilidad de ser ejecutado por medio de un reglamento administrativo o de una nueva ley.

Dicho de otra forma, el Estado brasileño pudo registrar avances bilaterales en la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia* por medio de decretos presidenciales avalados por el Congreso y comenzó a aplicar en forma el instrumento a los ciudadanos de los cinco países socios del Mercosur a partir de 2009, pero sin modificar la actual *Ley 6.815*, también conocida como Estatuto del Extranjero, que data desde 1980 y está basada en los presupuestos de seguridad nacional de los tiempos de la última dictadura militar en Brasil (1964-1985).

Esta disposición del gobierno brasileño para apoyar un acuerdo migratorio intrarregional obedece a varios hechos significativos gestados en las últimas tres décadas y son: 1.- la presencia de nuevos flujos migratorios provenientes de Latinoamérica (principalmente intrarregionales) asiáticos y africanos, 2.- el hecho de que Brasil se ha convertido en lugar privilegiado para la llegada de refugiados y solicitantes de asilo, 3.- la paulatina salida de brasileños para residir en el exterior desde 1980 y 4.- la calidad moral en el plano diplomático que le otorga a las autoridades brasileñas antes sus pares mercosureños el promover un proyecto migratorio relacionado con la integración, que no resulta primordial para un Estado con poca inmigración limítrofe.

Al igual que en la mayoría de los países de la región, en Brasil la inmigración europea -y en este caso de la japonesa-¹³² dejó de tener peso demográfico y económico desde la década de 1950, y aunque los flujos limítrofes se acrecentaron de manera paulatina a partir de esa fecha, el perfil poblacional a inicios del siglo XXI revela que la presencia de extranjeros es mínima (510 mil

¹³² Brasil promovió hasta mediados del siglo XX la llegada de inmigrantes japoneses para labores de agricultura, principalmente, y ante la caída de otros flujos de inmigrantes europeos. Se estima que llegaron unos 200 mil japoneses.

personas, equivalente a un 0.5 de la población total), mientras que su diáspora podría superar los 3 millones (2 por ciento de la población total), lo que resulta en un evidente saldo migratorio negativo (OIM: 2009; p. 20).

En lo que se refiere a la inmigración intrarregional, las principales colectividades de extranjeros asentados en Brasil hasta 2001 eran las de paraguayos (28 mil 822), argentinos (27 mil 531), uruguayos (24 mil 740) y bolivianos (20 mil 388), mientras que la mayor los brasileños radicados en países del Mercosur se concentran en Paraguay (150 mil), 30 mil en Argentina, 25 mil en Bolivia y 10 mil en Uruguay (Domínguez: 2007; pp. 107-109).

Respecto al tema de los refugiados y solicitantes de asilo, Brasil cuenta con experiencias históricas en el siglo XX que, si bien es cierto no se comparan con los flujos migratorios laborales, sí han influido en la ratificación de tratados en la materia (la *Convención sobre el Estatuto de Refugiados*, de 1951) y en la definición de políticas públicas, con la sanción de la *Ley Nacional de Refugio* de 1997.

Estas experiencias sobre refugiados se remontan a las décadas de 1930 y 1940, cuando el Estado brasileño fue un espacio para emigrantes provenientes de Europa en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. En las décadas de 1960 y 1970, con la imposición de dictaduras militares en Sudamérica, el país se convirtió de nueva cuenta en lugar de residencia para perseguidos políticos, a pesar de que también padecía de un nuevo régimen autoritario.

En lustros recientes, Brasil ha despuntado en el Cono Sur, junto a Argentina y Chile, como país emergente en la admisión de refugiados y se estima que hasta julio de 2009 se encontraban en territorio brasileño 4 mil 153 refugiados de 72 nacionalidades diferentes, pero provenientes principalmente de países africanos (65.3 por ciento del total) y de Colombia (OIM: 2009; p. 33).

Los llamados nuevos flujos migratorios laborales y la llegada de personas en busca de refugio han influido en el interés mostrado por las últimas administraciones brasileñas en el campo de la migración, pero la “revelación” de que Brasil es un país expulsor de millones de connacionales,¹³³ asentados no sólo en países limítrofes, sino también en Japón, Estados Unidos, España, Portugal y otros, obligó a que el Estado brasileño impulsara acciones de protección y vinculación con sus diásporas, articulara un discurso en foros internacionales -en el que se defiende el derecho de ir y de venir de los migrantes- y estimulara el *Acuerdo sobre Residencia* (Póvoa y Sprandel: 2010; p. 66).

Brasil y la cumplimentación del acuerdo mercosureño

Como se ha comentado, la actual ley de migración brasileña está desfasada en comparación con las leyes y tratados internacionales vigentes en la materia y de los que el Estado brasileño forma parte en su mayoría, a excepción de la *Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, que no ha sido hasta el momento ni firmada ni ratificada por Brasil.

El también llamado Estatuto de Extranjeros es particularmente restrictivo, al hacer especial énfasis en la procuración de la seguridad nacional, la organización institucional y los intereses políticos, socioeconómicos y culturales al momento de determinar la política de ingresos al país,¹³⁴ además confiere a las autoridades del Ministerio de Justicia el rol protagónico en su aplicación, situación que por sí misma complicaría la aplicación de un acuerdo migratorio intrarregional en el que se necesita la cooperación interinstitucional.

¹³³ Las cifras sobre el número de brasileños residiendo en el extranjero varían, según las fuentes consultadas, de 2 millones hasta los 3 millones y medio. El gobierno brasileño, a través de Itamaraty, reconoce que hay tres millones de sus connacionales viviendo en el exterior y que otros tres millones y medio viajan al exterior cada año por “diversas razones”. Ver <http://www.itamaraty.gov.br/assistencia-consular> (23/07/2011).

¹³⁴ El Estatuto de Extranjeros o *Ley 6.815* data del 19 de agosto de 1980 y se puede consultar en la dirección http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm (23/11/2011)

Pero a pesar de las condicionantes normativas aún prevalecientes, y de que el proyecto para aprobar una nueva legislación migratoria -enviado por el gobierno de Lula en julio de 2009 al Congreso- está congelado,¹³⁵ se ha dado una actualización de la política migratoria (tanto de inmigración como de emigración) gracias a decisiones y recomendaciones del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg),¹³⁶ en conjunto con el Ministerio de Trabajo; de la labor de la Cancillería con las comunidades en el exterior;¹³⁷ y de los decretos ejecutivos avalados por el Congreso.

Específicamente sobre la concreción de la zona de libre residencia y trabajo en el Mercosur, y ante la tardanza de la ratificación del compromiso mercosureño sobre migración por parte de Paraguay, el Estado brasileño firmó acuerdos y ajustes complementarios con Uruguay, Argentina y Bolivia, que permitieron abrir brecha.

¹³⁵ El proyecto de nueva ley de migración, además de regular el ingreso, permanencia y salida de extranjeros, se basa en el respeto a los derechos humanos, sociales, y económicos de los migrantes y sus familias en igualdad de condiciones que los nacionales y contempla la transformación del actual Consejo Nacional de Inmigración en Consejo Nacional de Migración. La iniciativa, que fue resultado de consultas públicas y de debates intergubernamentales, se encuentra disponible en <http://educarparaomundo.files.wordpress.com/2010/06/pl-5-655-de-2009-estatuto-do-estrangeiro.pdf> (23/07/2011).

¹³⁶ El Consejo Nacional de Inmigración es un órgano colectivo integrado por representantes de cuatro sectores: gobierno, trabajadores, empleadores y sociedad civil, y está presidido por el Ministerio del Trabajo y Empleo. Su principal competencia legal es hacer recomendaciones para la elaboración de la política migratoria brasileña estableciendo directrices y reglas migratorias en los términos de la legislación actual en vigor. Más información en http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/ensuring_protection_07_0909/pres_almeida.pdf (23/07/2011).

¹³⁷ Además de incrementar las acciones de protección consular en los últimos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha consolidado una estructura institucional para vincularse, dialogar, y negociar con los brasileños organizados residiendo en el extranjero. El andamiaje está constituido por la Subsecretaría General para las Comunidades Brasileñas en el Exterior (SGEB, por sus siglas en portugués), el Departamento Consular de Brasileños en el Exterior (DCB), la División de Asistencia Consular (DAC), la División de las Comunidades Brasileñas en el Exterior (DBR) y la División de Documentos de Viaje (DDV). La vinculación del gobierno federal con la diáspora dio como resultado un plano de acción 2011-2012, que se puede consultar en <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20MRE%20-%20%20CRBE%20para%202011%20e%202012.pdf> (27/07/2011).

La experiencia bilateral de Brasil en este sentido comenzó con Uruguay tras la promulgación del *Decreto N° 5.105*, el 14 de junio de 2004, por medio del cual se promulgó el acuerdo para otorgar permisos de residencia, estudio y trabajo a nacionales fronterizos brasileños y uruguayos.¹³⁸

Con Bolivia signó el *Acuerdo de Regularización Migratoria* el 15 de agosto de 2005, cuya vigencia fue ampliada en un par de ocasiones, la primera de ellas hasta el 14 de septiembre de 2007, mediante el Ajuste Complementario firmado en 2006 por Notas Reversales, y la segunda hasta septiembre de 2008.

El objetivo principal del acuerdo bilateral con Bolivia era, además de la regularización en ambos lados de la frontera, que los migrantes regularizados gozaran de los mismos derechos y obligaciones de naturaleza laboral que los trabajadores nacionales. En la última etapa del compromiso bilateral (2007-2008), se estimaba que unos 100 mil bolivianos en territorio brasileño habrían podido acogerse durante la duración de todo el programa.

Las autoridades brasileñas alcanzaron un par de acuerdos bilaterales más: en 2004 con Bolivia, para permitir la residencia, estudio y trabajo a nacionales fronterizos brasileños y bolivianos, que entró en vigor gracias al *Decreto N° 6.737* y fue publicado en enero de 2009; y en noviembre de 2005 con Argentina, sobre localidades fronterizas vinculadas.

De manera más reciente, y tras una recomendación del CNlg, se aprobó en julio de 2009 una amnistía general (*Ley 11.961*)¹³⁹ para inmigrantes de todas las nacionalidades que hubieran entrado a territorio brasileño hasta febrero de 2009, con exención de multas y tasas reducidas.

¹³⁸ El acuerdo fue alcanzado desde agosto de 2002 por los gobiernos de ambos países, pero requería de la aprobación del Legislativo brasileño (21 de noviembre de 2003) y de la publicación del decreto presidencial para entrar en vigor. Ver Decreto N° 5.105 en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm (26/07/2011).

¹³⁹ Ver Ley 11.961 en <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/817859/lei-11961-09> (26/07/2011).

La nueva amnistía, a diferencia de las tres efectuadas por autoridades brasileñas en 1980, 1988 y 1998, contemplaba opciones para que los inmigrantes regularizados tuvieran acceso al mercado de trabajo en las mismas condiciones de igualdad que los nacionales en materia laboral, salud pública, educación gratuita, acceso al sistema bancario y de crédito y el derecho de ir y venir dentro del territorio (Póvoa y Sprandel: 2010; p. 67).

Finalmente, y tras el depósito de ratificación de Paraguay,¹⁴⁰ el entonces presidente Lula promulgó el 29 de septiembre y el 7 de octubre de 2009 los *Decretos 6.964* y *6.975*, respectivamente, para instituir el *Acuerdo sobre Residencia*, con lo que se estableció la posibilidad real de que los inmigrantes originarios de los restantes países del Mercosur obtuvieran residencias temporales y definitivas,¹⁴¹ así como de obtener igualdad de derechos sociales, laborales, educativos y de salud que los brasileños, independientemente de su situación migratoria.

De esta forma, la República Federativa cumplió con la internalización del acuerdo migratorio mercosureño; sin embargo, aún falta tiempo para evaluar si en la práctica las instituciones responden a las necesidades de los inmigrantes al momento de que éstos soliciten servicios públicos y derechos en igualdad de condiciones que los brasileños. Sobre todo ante la carencia de una nueva ley en la materia que coadyuve de mejor manera en la gestación de una política migratoria basada en los derechos humanos,¹⁴² que ha sido discutida y consensuada en diferentes círculos, pero que sigue sin terminar de cuajar.

¹⁴⁰ Brasil depositó la ratificación del *Acuerdo sobre Residencia* desde el 18 de octubre de 2005, mientras que Paraguay avisó de la conclusión de ese trámite hasta el 28 de julio de 2009.

¹⁴¹ En el caso de las residencias temporales y definitivas se piden a los interesados los mismos requisitos que en el resto de los países, así como el pago del trámite y del carnet de identidad para extranjeros Cfr. http://www.csem.org.br/2009/acuerdo_residencia.pdf (26/07/2011).

¹⁴² Por ejemplo, en el Programa Nacional de Derechos Humanos, aprobado por la Presidencia de la República de Brasil en 2010 (p. 198), tiene entre sus objetivos trazados el velar las garantías individuales de los inmigrantes, adoptar medidas para evitar su discriminación y maltrato y, a largo plazo, reformular la *Ley de Extranjeros*.

Sin duda el trabajo de actores como el CNIg para impulsar la aprobación de una nueva ley de migración, que cumpla con los tratados internacionales en la materia, así como sus recomendaciones sobre *Política Nacional de Inmigración y Protección de los Trabajadores Migrantes*,¹⁴³ resulta de gran valía para culminar con la gestación de una política migratoria, que además de contemplar la cada vez más numerosa e importante diáspora brasileña en el extranjero y el tema del refugio, ponga énfasis en el proceso de inmigración.

Por su parte, la llegada a la Presidencia de la República de Dilma Rouseff, desde el 1 de enero de 2011, no debería de ser un impedimento para avanzar en el propósito de contar con una política migratoria estructurada, revestida por una ley en la materia, sobre todo si se considera que Brasil cuenta con estabilidad política, económica e institucional y que la posible aprobación de una nueva normativa migratoria no genera animadversiones insuperables entre los actores políticos y sociales locales –a pesar de estar congelada la iniciativa en el Congreso-.

Incluso, el cumplimiento en lo interno del *Acuerdo sobre Residencia* en cada una de sus disposiciones, le conferiría a Brasil aún mayor autoridad frente a sus socios del Mercosur al momento de poner en marcha programas de inmigración selectiva, como ha dado indicios ante la necesidad de trabajadores calificados; y negociar temas vinculados con el aumento de la integración regional o en posiciones controvertidas en el seno del bloque.¹⁴⁴

¹⁴³ El 12 de mayo de 2010, el CNIg aprobó las disposiciones generales para una *Política Nacional de Inmigración y Protección del Trabajador Migrante*. Entre dichas disposiciones destacan la protección de los derechos humanos de los migrantes, la orientación y apoyo a las instituciones del Estado brasileño vinculadas con el “fenómeno migratorio” y el cumplimiento de acuerdos migratorios multilaterales como parte de la integración regional. Las directrices carecen de carácter vinculatorio, pero en la práctica, deberían de ser tomados en cuenta por las agencias gubernamentales brasileñas, así como por el propio Congreso. Ver la propuesta en http://www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf (27/07/2011).

¹⁴⁴ Para Brasil, el Mercosur forma parte primordial en su estrategia geopolítica de crecimiento económico y político, y aunque sus autoridades no han manifestado –y difícilmente lo harían en público- un interés por usar la migración como moneda de cambio, autores como Javier Taks (en entrevista realizada en Montevideo en 2010), consideran que en el futuro, el gigante sudamericano podría tomar un papel de liderazgo en el tema de movilidad regional para influir en otros tópicos.

3.4.2 Política y migración en Paraguay: Entre el compromiso integracionista y la realidad interna

El proceso de internalización del instrumento migratorio en Paraguay confiere especial interés en el desarrollo del presente trabajo de investigación, no sólo por sus contradicciones, sino porque se convirtió en uno de los principales obstáculos para la entrada en vigor del mismo.

Como se recordará, Paraguay es el depositario del *Acuerdo sobre Residencia* y es un país con una compleja realidad migratoria caracterizada por patrones de emigración (es el principal expulsor en el subsistema Mercosur) y de inmigración (el segundo lugar en la zona) y por una intensa actividad transfronteriza en Ciudad del Este y otras poblaciones ubicadas en la llamada región de la Triple Frontera.¹⁴⁵

Muy a pesar de estos antecedentes, el Estado paraguayo fue el último en informar sobre el depósito de la ratificación del instrumento (en julio de 2009), luego de que se lograra el aval del Congreso (2008)¹⁴⁶ y de que el Ejecutivo ratificara los cuatro acuerdos migratorios en el ámbito Mercosur,¹⁴⁷ trámites que en

¹⁴⁵ La región de la Triple Frontera está conformada principalmente por las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina). La actividad transfronteriza del lado paraguayo se da principalmente en dos sentidos: 1.- Por medio del denominado turismo comercial, que involucra a importantes contingentes de argentinos y brasileños que van a la frontera paraguaya, regularmente por no más un día, para realizar compras de productos manufacturados (electrónicos, de informática, perfumes, bebidas alcohólicas, etcétera); y 2.- A través de la movilidad laboral, en la que trabajadores brasileños residentes de las ciudades de Foz de Iguazú, Guaíra y Punta Porá atraviesan la frontera para ir a trabajar a las poblaciones paraguayas de Ciudad del Este, Salto del Guairá y Pedro Juan Caballero (Souchaud: 2010; p. 137).

¹⁴⁶ La Cámara de Diputados sancionó el *Acuerdo sobre Residencia* el 17 de julio de 2008 y el Ejecutivo lo promulgó el 31 de julio del mismo año como la *Ley 3565*, sin embargo la conclusión del trámite en el Mercosur se prolongó hasta 2009.

¹⁴⁷ Recordar que en Brasilia se concibieron en diciembre de 2002 cuatro acuerdos migratorios y son: 1.- *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes MERCOSUR*, 2.- *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes MERCOSUR, Bolivia y Chile*, 3.- *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR* y 4.- *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, pero para fines prácticos de este trabajo se habla exclusivamente del instrumento número 2.

conjunto dilataron más de seis años y medio sin que se expidiera nueva ley de migración alguna o se realizaran cambios de fondo en las instituciones involucradas con la gestión de la inmigración.

En el papel, Paraguay debería de ser uno de los Estados más interesados en consolidar el *Acuerdo sobre Residencia*, sobre todo ante el estado de vulnerabilidad de una parte importante de su diáspora residiendo en el extranjero en condición irregular (alrededor de 120 mil en Argentina, unos 40 mil en Brasil y mil más en el resto de los países del Mercosur hasta 2009) y debido a la presencia de más de 150 mil inmigrantes limítrofes en su territorio (126 mil de ellos brasileños).¹⁴⁸

No obstante, algunos de los elementos que más pesaron en la práctica al momento de internalizar, de manera tardía y por la vía administrativa,¹⁴⁹ el proyecto regional migratorio fueron el bajo grado de institucionalidad del Estado - herencia de un partido hegemónico que se mantuvo en el gobierno durante buena parte del siglo XX-, la lucha por el poder en el Congreso y en la Presidencia, las posiciones conservadoras renuentes a otorgar reconocimientos y derechos a los que “abandonaron” el país, una normativa migratoria con contradicciones y cotos de poder y corrupción en su sistema migratorio.

¹⁴⁸ Aunque se carece de un nuevo censo, el ex director general de Migraciones de Paraguay, Julio Darío Benítez Albavi, aseguró que sólo en Argentina había unos 700 mil paraguayos residiendo, de los cuales 120 mil aún estaban en condición irregular hasta mediados de 2009. Cfr. Ministerio del Interior de Paraguay (2009). “Paraguay Ratifica Acuerdos Migratorios en el Mercosur”, en *Revista Migración e Integración* de la Dirección General de Migraciones, año 1, número 1, diciembre, p. 15.

¹⁴⁹ En este punto hay que hacer un paréntesis, ya que en Paraguay la ley suprema es la *Constitución* y aunque los acuerdos internacionales forman parte del derecho positivo nacional, éstos siempre están en un nivel de jerarquía inferior que la carta magna. Por ello, el decreto presidencial para internalizar el *Acuerdo sobre Residencia* sólo tenía que ser ratificado por ley en el Congreso y ajustarse a la norma vigente sin la obligación de crear una nueva ley de migración. Ver artículos 137 y 141 de la *Constitución*, en [http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/\\$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf](http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf) (28/07/2011).

Los obstáculos para internalizar en Paraguay

Para entender el retraso del trámite en Paraguay, es necesario remontarse en primer lugar a su peculiar sistema político, construido durante casi dos siglos con la influencia de la Asociación Nacional Republicana, mejor conocida como Partido Colorado, de tendencia conservadora y nacionalista, y que gobernó el país prácticamente desde su fundación, en 1887, hasta el año 2008 (con excepción de un periodo comprendido entre 1904 y 1946).

Durante sus largas estancias en el poder, el Partido Colorado se caracterizó por impulsar políticas de cooptación para ocupar todos los espacios de la vida pública sin dejar margen de maniobra a los opositores, incluso entre 1947 y 1963 fue el único partido legal en el país, por lo que además de ser también el único con la posibilidad de postular candidatos, fue la fuerza política encargada de crear las instituciones del país a su “imagen y semejanza”.

La hegemonía y la brutalidad ejercida por el Partido Colorado –de manera específica durante la última dictadura militar, la de Alfredo Stroessner (1954-1989)-,¹⁵⁰ la nulificación de actores políticos emergentes y las prácticas cotidianas de corrupción y abuso, fueron el basamento de las endebles instituciones paraguayas, mismas que en la actualidad aún tienen fuertes vestigios de ese pasado a pesar de la llegada en 2008 de un nuevo gobierno, el de Fernando Lugo, emanado de la Alianza Patriótica para el Cambio, una coalición de partidos de centro y de izquierda.

Con relación a la emigración de connacionales, el régimen autoritario del Partido Colorado es responsabilizado por comisión y omisión de la salida de miles de paraguayos al extranjero, no sólo por la persecución política ejercida contra los

¹⁵⁰ Stroessner fue derrocado el 3 de febrero de 1989 por su consuegro y mano derecha, el general Andrés Rodríguez Pedotti, con la anuencia de Estados Unidos. En 1993, un civil, Juan Carlos María Wasmosy Monti, se convirtió de nueva cuenta en presidente de Paraguay tras ganar las elecciones por las siglas del Partido Colorado.

opositores,¹⁵¹ también por permitir la concentración de la tierra en unas cuantas manos, generar un escaso desarrollo industrial, propiciar altos niveles de pobreza y por estimular lo que Halpern (2009; p. 107) señala como una relación estrecha entre el sector público del Paraguay y la fracción política en el poder, “generando los mecanismos de privilegio de ingreso al trabajo en el Estado para el afiliado al partido que ocupe ese lugar”.

Este “disciplinamiento social” se refiere a que si bien es cierto que la mayor parte de la emigración paraguaya en las últimas décadas se dio por causas económicas, la regla no escrita de que los opositores estaban impedidos de ingresar a trabajar en las instituciones del Estado, también influyó en la decisión de salir de miles de connacionales¹⁵² a países limítrofes en búsqueda de oportunidades que les estaban vedadas en Paraguay.

El tema de la emigración en el contexto político paraguayo también se convirtió en un terreno en disputa, ya que mientras los grupos organizados de emigrados se consolidaban y pugaban por el reconocimiento de sus derechos tanto en los países de acogida como en el de origen, las autoridades paraguayas mantenían el discurso de que los que se iban “lo hacían porque no quería a su Patria” y minimizaban la salida masiva de connacionales al calificarla de fenómeno “pequeño y voluntario” (Halpern: 2009; pp. 77 y 78). En el Congreso, por su parte, la mayoría del Partido Colorado ha impedido de manera sistemática la aprobación de leyes en beneficio de los emigrados, entre ellos el derecho al voto en el

¹⁵¹ Después de la revolución interna de 1947 y con la llegada del nuevo régimen militar opresor, el número de paraguayos exiliados en países limítrofes se ubicó en 400 mil, la mayoría de ellos se asentaron en Argentina entre 1947 y 1960 (Fisher, Palau y Pérez: 1997; p. 22).

¹⁵² Una de las características más importantes de las colectividades paraguayas en el extranjero es su nivel de organización y de politización. Debido a que una parte importante de los emigrados salieron por cuestiones políticas de Paraguay, no es de extrañar el grado de estructuración alcanzado por sus clubes y federaciones tanto en países limítrofes como en naciones europeas. La tradición de los emigrados paraguayos de organizar clubes deportivos y sociales se puede rastrear desde mediados del siglo XIX en territorio argentino.

exterior, pero a pesar de las reticencias políticas y sociales este tipo de sufragio será una realidad a partir del año 2013.¹⁵³

En lo que se refiere a la normativa migratoria paraguaya vigente se observan contradicciones como parte de sus principios rectores, pues mientras la *Constitución* de 1992, en sus artículos 87 y 115,¹⁵⁴ plantea restricciones a la emigración al dar preferencia en materia de empleo y reforma agraria a los nacionales; la *Ley de Migraciones* de 1996 (Nº 978/96) promueve la inmigración de recursos humanos calificados, de extranjeros con capital y de agricultores para incorporarse a proyectos de colonización.

La ley migratoria también fomenta el retorno de connacionales, faculta a la Dirección General de Migraciones para promover políticas de retención de paraguayos y contempla la suscripción de acuerdos y convenios con Estados en los que residan sus connacionales “para asegurarles la igualdad de derechos individuales, laborales y de seguridad social con los nacionales del país receptor y la posibilidad de efectuar transferencias de fondos a favor de sus familiares residentes en Paraguay”.¹⁵⁵

Estos objetivos permitirían afirmar que el Estado paraguayo ha trabajado a consciencia para favorecer un contexto social y económico que limite la

¹⁵³ En octubre de 2011 se realizó un referendo en el que la ciudadanía paraguaya respaldó un proyecto de enmienda para modificar el artículo 120 de la Constitución y así permitir que unos 722 mil paraguayos registrados como residentes en el exterior puedan votar en las elecciones de 2013 y aspiren a ser electos a los cargos de presidente, vicepresidente, senadores y parlamentarios del Mercosur. En contra parte, los emigrados paraguayos no pueden postularse para diputados nacionales, gobernadores departamentales y a cargos electivos municipales.

El referendo, que tuvo la participación de apenas un 12 por ciento del padrón electoral, fue la primera consulta popular que se realizó en el país desde que se reimplantó la democracia en 1989.

¹⁵⁴ Cfr. *Constitución* paraguaya en [http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/\\$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf](http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf) (28/07/2011).

¹⁵⁵ Ver Título II De la Emigración y Título III Del Retorno de Nacionales y su Protección en el Exterior de la *Ley* Nº 978/96, en <http://www.migraciones.gov.py/uploads-adjuntos/ley%20978%20migraciones.pdf> (28/07/2011).

emigración, fomente la inmigración, permita el retorno de connacionales y proteja a la diáspora, el problema es que dichos objetivos distan mucho de haber sido cumplidos.

Muy por el contrario, desde 1980 las respuestas del Estado paraguayo hacia la compleja problemática migratoria del país se habían limitado casi por exclusiva¹⁵⁶ a la inmigración brasileña en el marco político y electoral del debate nacional y, en consecuencia, a los conflictos por la tierra entre los brasiguayos y paraguayos,¹⁵⁷ de manera específica cerca de la frontera internacional oriental (Souchaud: 2010; pp. 140 y 141).

En este contexto, se aprobaron varias leyes en Paraguay encaminadas a limitar el acceso al territorio nacional de los brasileños y “preservar” la soberanía del Estado paraguayo, entre ellas destacan la *Ley N° 1.863/01*, de 2001 y que restringió el acceso a tierras fronterizas para los extranjeros, y la *Ley N° 2.532/05*, de 2005, por medio de la cual se estableció en la frontera internacional una “zona de seguridad fronteriza”. Con esta postura, la cooperación del Paraguay en la elaboración de políticas migratorias regionales hacia la libre circulación y residencia de las personas se vio limitada.

Otro de los grandes obstáculos para la internalización del acuerdo migratorio mercosureño fue la prevalencia de un sistema de corrupción incrustado en las instituciones vinculadas con la migración y que abarcaba desde agentes

¹⁵⁶ Una de las escasas acciones realizadas en lo interno, fue la creación de la Secretaría de Repatriados en 1993, debido a la relevancia adquirida por la diáspora paraguaya en su país de origen, no sólo a través de su capacidad organizativa en clubes y federaciones, sino también por su vocación política y por el peso de las remesas enviadas.

¹⁵⁷ La presencia de entre unos 250 mil y 400 mil brasileños principalmente en los departamentos orientales de Alto Paraná, Amambay y Canindeyú en la década de 1990 y su asenso como prósperos agricultores en demérito de productores locales, generó tensiones por la posesión de las tierras y choques diplomáticos entre Paraguay y Brasil (Souchaud: 2010; p. 134). Dos de los problemas más preocupantes fueron el uso político-electoral dado a la presencia de brasiguayos en territorio paraguayo y los frecuentes cuestionamientos y ataques a latifundistas brasileños por parte del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra del Paraguay (Domínguez: 2007; p. 107).

policiales hasta gestores e inspectores migratorios, quienes obtenían dinero producto de la extorsión a inmigrantes sin papeles y por parte de las redes involucradas con el tráfico y trata de migrantes.¹⁵⁸

El doctor Luis Bogado-Poisson,¹⁵⁹ quien ha seguido muy de cerca el funcionamiento de las instituciones migratorias paraguayas, señala la existencia de un “stablishment” que se beneficiaba de la inmigración indocumentada y que impedía se dieran cambios en la normativa migratoria interna, pues prefería mantener el “*status quo*”, en especial, el de los inmigrantes brasileños indocumentados residiendo en territorio paraguayo.

La corrupción aunada a la baja institucionalidad en Paraguay, no sólo impiden el funcionamiento correcto del Estado en todos sus niveles, también supone problemas para las autoridades al momento de querer internalizar un acuerdo Mercosur, pues -como afirma el investigador Gerardo Halpern-¹⁶⁰ en este caso particular tienen la necesidad de crear “institucionalidad” para el manejo de la inmigración intrarregional, específicamente la proveniente de Brasil.

Como se puede apreciar, los elementos que frenaban a Paraguay para depositar la ratificación del acuerdo migratorio no eran menores, y si se registraron avances fue por una combinación de al menos tres factores: 1.- la paulatina pérdida de poder del Partido Colorado en varias de las esferas de decisión del país; 2.- el contexto Mercosur de integración en el que se tiene que desenvolver Paraguay; y 3.- la presión articulada de los colectivos paraguayos en el extranjero, con el apoyo de académicos y organizaciones civiles locales.

¹⁵⁸ La trata de mujeres paraguayas, principalmente con fines de prostitución, en países vecinos como Argentina es un problema grave y del que las redes delictivas obtienen importantes recursos. Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009).

¹⁵⁹ En entrevista efectuada el 19 de agosto de 2010 en Buenos Aires.

¹⁶⁰ Entrevista realizada al doctor Gerardo Halpern el 2 de octubre de 2010 en la ciudad de Buenos Aires.

Los dos primeros elementos tienen una relación estrecha, ya que mientras los grupos opositores comenzaban a ganar terreno y la omnipresencia de la Asociación Nacional Republicana sufría fisuras, el proceso de integración que vive Paraguay en el Mercosur desde la firma del *Tratado de Asunción* obligó al Partido Colorado a abrir sus cerrados esquemas para estar en concordancia, al menos en forma, con las políticas y acciones adoptadas en el bloque regional.

En el caso del *Acuerdo sobre Residencia* ocurrió algo similar, ya que si bien es cierto que la internalización concluyó con un nuevo partido en el poder, fue el gobierno de Ángel González Macchi (1999-2003), emanado del Partido Colorado el que aceptó y firmó el instrumento migratorio regional, aunque en la siguiente administración se observaron prácticas dilatorias para concluir con el trámite.

Durante el último gobierno surgido del Partido Colorado, el de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), el coto de poder que impedía la ratificación del *Acuerdo sobre Residencia* o de cualquier normativa migratoria continuó y la situación empezó a cambiar hasta el último año de su Presidencia, gracias a presiones ejercidas por parte de colectivos paraguayos en el extranjero y de académicos, ya que estaba por expirar una de las etapas del programa Patria Grande en Argentina, con lo que cientos de paraguayos quedarían sin ser regularizados.

De acuerdo con los investigadores Halpern y Bogado-Poisson, las colectividades vieron en el acuerdo migratorio mercosureño la posibilidad de regularizar su situación migratoria en los países de acogida y de dar pasos previos hacia la recuperación y obtención de derechos en su Estado de origen.

La presión ejercida¹⁶¹ por la diáspora obligó al gobierno paraguayo a buscar por medio de su Cancillería y de su Dirección General de Migraciones encuentros

¹⁶¹ Aunque siempre resulta difícil determinar el grado de influencia de las colectividades en las decisiones de gobierno, existen al menos dos antecedentes en los que las autoridades de Paraguay modificaron su postura. Los hechos ocurrieron en 1998 y 2001, cuando los colectivos paraguayos en Argentina, con el apoyo de

con sus similares de Argentina en el año 2008, lo que a la postre generó la firma de un acuerdo operativo y el compromiso del gobierno de Paraguay de ratificar el *Acuerdo sobre Residencia*.

De esta manera, y antes de terminar la administración de Duarte Frutos, el Parlamento paraguayo aprobó en julio de 2008 la ratificación del instrumento migratorio regional, pero el arribo del nuevo gobierno, encabezado por Fernando Lugo, en agosto de 2008, retrasó de nueva cuenta la finalización del trámite un año más.

La llegada de Lugo a la Presidencia rompió con décadas de hegemonía del Partido Colorado; sin embargo, un sistema político corrupto, con ausencia de institucionalidad y sin la costumbre de practicar la legalidad, no se cambia de la noche a la mañana.

Por lo anterior, durante el primer año del nuevo gobierno se frenó la conclusión de la ratificación por parte del Ejecutivo debido a que se mantenía incrustada la posición conservadora y ligada a grupos que en el pasado se beneficiaban del “*status quo*”, así que nuevamente la presión ejercida por los colectivos de paraguayos en el exterior¹⁶² y de académicos para reactivar el tema

organizaciones sociales, iglesias, organizaciones sindicales y de derechos humanos, realizaron foros, manifestaciones y se reunieron con representantes gubernamentales paraguayos para manifestar su rechazo a un par de convenios migratorios suscritos con Argentina. Los inmigrantes paraguayos se opusieron a dichos acuerdos porque limitaban las posibilidades de lograr residencias temporales y permanentes, pedían requisitos difíciles de cumplir en materia laboral y no garantizaban los derechos plenos de los paraguayos en igualdad de circunstancias que los nacionales argentinos. Finalmente, los convenios nunca entraron en vigor gracias a la oposición de la diáspora organizada (Halpern: 2009; 347-360).

¹⁶² Un ejemplo de la presión ejercida fue la Federación Paraguaya en la República Argentina (FERAPA), entidad sin fines de lucro que aglutina a los clubes y asociaciones paraguayas en territorio argentino, que en septiembre de 2008 publicó una sentida carta dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay, Alejandro Hamed Franco, para “solicitarle encarecidamente” la impresión con carácter de urgente el depósito del *Acuerdo sobre Residencia*, pues su vigencia “es de primera necesidad para nuestros connacionales que se encuentran en Brasil, es el único instrumento con el que pueden regularizar su situación migratoria, y para los connacionales que siguen llegando por centenares diariamente a la Argentina constituye también una respuesta del gobierno nacional a su asistencia”.

La carta, que se puede consultar en http://2.bp.blogspot.com/_hZOSE4A-Jd8/SOL0mNqIRLI/AAAAAAAAAE4/nQuMMIwpUUc/s1600-h/NotaFEPARACanciller.jpg (31/07/2011), concluye con una descripción de la realidad que los inmigrantes afrontaban ante la falta de ratificación del

fue fundamental para influir a las autoridades y finalizar con el trámite en julio de 2009.

Perspectivas de cumplimiento del acuerdo migratorio

“Paraguay aún es un país sin práctica de legalidad y se caracteriza por la ausencia del Estado”, por ello “no está listo para cumplir con el *Acuerdo sobre Residencia*” (Luis Bogado-Poisson).

“Es imposible que en el corto plazo el Estado paraguayo cumpla con el *Acuerdo sobre Residencia*, ya que primero hay que generar las condiciones económicas, políticas, sociales e institucionales” (Gerardo Halpern).

Las afirmaciones de estos dos académicos e investigadores, efectuadas en entrevistas por separado,¹⁶³ son contundentes sobre las posibilidades de que el Paraguay cumpla con cada todos los artículos establecidos en el instrumento mercosureño de migración. Y las carencias propias que enfrentan las instituciones del Estado para dar servicios sociales, educativos y de salud a sus propios nacionales, reafirma sus apreciaciones debido a la dificultad que conlleva incluir también en el corto y mediano plazo a las colectividades de inmigrantes.

Paraguay ha dado un paso importante al internalizar el acuerdo y poner en marcha a través de su Dirección General de Migraciones un nuevo Plan Estratégico, concluido en 2009, para fortalecer a la institución mediante: diagnósticos integrales, cursos y talleres para sus funcionarios en Paraguay y en el extranjero, agilización en el otorgamiento de residencias temporales y

acuerdo: “La diáspora de compatriotas es una dolorosa realidad y nuestras asociaciones se ven desbordadas por la atención de sus necesidades por lo que la respuesta estatal para garantizar los derechos básicos de sus connacionales requiere sensibilidad y asistencia oportuna y eficaz”.

¹⁶³ Efectuadas el 19 de agosto y el 2 de octubre de 2010, de manera respectiva, en Buenos Aires.

permanentes¹⁶⁴ y la culminación de la primera etapa de regularización de inmigrantes brasileños, realizada en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones y el gobierno de Brasil.

La receptividad a temas como la aprobación del voto desde el extranjero y de la doble nacionalidad para hijos de paraguayos nacidos fuera del país guaraní, así como las visitas del presidente Lugo a las asociaciones de paraguayos durante sus giras en el exterior,¹⁶⁵ son un indicio del interés de la actual administración en materia migratoria. Aunque aún falta un esfuerzo serio y articulado para contar con una política migratoria incluyente y capaz de reconocer la complejidad de la migración en Paraguay que, como se comentó, es definida por una considerable inmigración intrarregional (brasileña mayoritariamente) y por la emigración masiva de sus connacionales.

Empero, para lograr lo anterior se tienen que salvar a mediano y a largo plazo los obstáculos ya analizados y que aún dificultan el funcionamiento de un Estado paraguayo, caracterizado por golpes facciosos durante su historia, y de sus instituciones. Esto significaría empezar a construir institucionalidad; superar divisiones políticas profundas entre el Partido Colorado y la coalición en el poder –lo que se antoja realmente muy difícil-;¹⁶⁶ reformular la política migratoria para

¹⁶⁴ De acuerdo con su más reciente Resumen Ejecutivo, la Dirección General de Migraciones recibió 4 mil 427 solicitudes de residencias permanentes en 2009 y emitió 3 mil 398 en el mismo año. Además, recibió 1 mil 709 solicitudes de residencias temporarias y otorgó 1 mil 354; y respondió de manera afirmativa a 864 personas que solicitaron prórrogas para obtener su residencia temporal (DGM: 2009; p. 3).

¹⁶⁵ En una de sus últimas giras al extranjero, efectuada en mayo de 2011, Lugo se reunió en Bruselas, Bélgica, con representantes de la Federación de Asociaciones de Paraguayos Residentes en Europa, quienes le reiteraron un par de demandas: la aprobación en el Congreso del voto desde el exterior para los paraguayos y la doble nacionalidad para hijos de paraguayos nacidos en el exterior. Ver *Diario Ultima Hora*, “Doble nacionalidad y voto en el exterior, los principales pedidos de los paraguayos en Europa”, en <http://www.ultimahora.com/notas/431689-Doble-nacionalidad-y-voto-en-el-exterior--los-principales-pedidos-de-paraguayos-en-Europa-> (21/05/2011).

¹⁶⁶ En sus primeros años de gobierno, el ex obispo Lugo ha enfrentado una oposición férrea en varios ámbitos, incluido el Poder Legislativo, en el que la oposición ocupa la mayoría. El accionar de la llamada plutocracia paraguaya -vinculada con el Partido Colorado y que se niega a perder el poder económico y político acumulado durante casi dos siglos de influencia en la vida del país -, sin duda, dificultará los intentos del gobierno en buena parte de los temas de agenda, incluido el migratorio.

adecuarla a la realidad paraguaya y en concordancia con los instrumentos internacionales en la materia; realizar acciones para evitar hasta donde se pueda la corrupción en las agencias vinculadas con la inmigración; y usar su membresía en el Mercosur para fortalecer y diversificar su sector productivo, o de lo contrario continuará como una fábrica de emigrantes en las próximas décadas.

Finalmente, hay que destacar que la Dirección General de Migraciones cuenta desde el 12 julio de 2011 con un nuevo director general, César Bernardino Núñez de Alarcón, en sustitución de Julio Darío Benítez Albavi, por lo que habrá que esperar si se ponen en marcha o no cambios de forma y fondo en esta importante agencia, encargada de cumplimentar con la normativa en materia de inmigración.

3.4.3 Bolivia: Un Estado Plurinacional centrado en la política hacia los emigrados

El llamado Estado Plurinacional de Bolivia, que junto a Chile es país asociado del Mercosur y firmante del *Acuerdo sobre Residencia*, se ha caracterizado desde la década de 1960 por la constante y creciente emigración de sus connacionales hacia países vecinos, Estados Unidos y España, principalmente.

Las condiciones estructurales económicas en Bolivia (reiteradas crisis económicas, desempleo, pobreza, aparatos productivos sin articular, modelo exportador incipiente, agotamiento de reservas minerales, debilidades en sus principales sectores productivos, entre ellos la agricultura, etcétera) han provocado en las últimas décadas no sólo migración interna del campo a las ciudades (Ledo: 2010; p. 83-93), sino también la salida masiva de bolivianos al extranjero.

De acuerdo con datos del último censo realizado en Bolivia, el de 2001, alrededor de 1.5 millones de bolivianos se encontraban viviendo en el extranjero,

de los cuales 70 por ciento estarían residiendo en países de América Latina (principalmente, Argentina), 15 por ciento en América del Norte, 8 por ciento en naciones europeas y más de 4 por ciento en Asia (PNUD: 2009; p. 162), aunque cifras más recientes brindas por el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos ubicaban en 3 millones el número de bolivianos en el exterior hasta 2006.¹⁶⁷

A pesar de este panorama, y de que Bolivia es un país con una baja presencia de inmigrantes limítrofes y no limítrofes (poco más de 145 mil en total, según el PNUD: 2009; p. 158), el Estado boliviano se ha concebido así mismo como “país receptor” y sus mayores preocupaciones han sido la regulación de los flujos al interior y exterior de sus fronteras y el control de la presencia de extranjeros, como lo demuestran los diferentes decretos expedidos en el siglo XX.

En mayo de 1826, el mariscal Sucre en Chuquisaca dictó un decreto de ley en el que se indicaba que “los hombres de todos los pueblos y naciones son invitados a venir a Bolivia, donde su libertad civil tiene todas las garantías que dan las leyes bolivianas”; pero a partir de esa fecha se aprobaron una serie de decretos y disposiciones (1937, 1938, 1958) en los que, entre otros asuntos, se sancionaba la fuga de braceros nacionales y se restringía la entrada de inmigrantes (porque “numerosos extranjeros” adquirirían la nacionalidad boliviana para ingresar a otros países)(Ledo: 2010; p. 100).

Para 1976 se redactaron 36 artículos tendientes a generar una política inmigratoria de grandes alcances y para crear un organismo especializado, el Consejo Nacional de Inmigración (CONAIN), que además de participar en el control fronterizo, coadyuvara a crear e impulsar proyectos de colonización para cubrir el déficit poblacional e incrementar la producción agropecuaria del país, sin que lo anterior significara la concreción de una ley de migración de manera formal.

¹⁶⁷ El Capítulo Boliviano de Derechos Humano, Democracia y Desarrollo (2007; p. 26), asociación de asociaciones no gubernamentales que trabajan en la promoción y defensa de las garantías individuales, publicó en 2007 el *Informe Miradas sobre la Migración Boliviana: Aportes para el Informe sobre Migraciones*, en el que se destaca la diversidad de los destinos de los migrantes bolivianos y la cifra de tres millones de emigrados.

Dos décadas después se firmó -el 29 de noviembre de 1996, durante el gobierno del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada- el *Decreto Supremo 24423*, también conocido como *Régimen Legal de Migración*, que es el actual marco legal migratorio en Bolivia y cuyo fin principal fue y es generar los lineamientos legales para controlar las fronteras y los flujos migratorios

El *Decreto Supremo* de 1996 reconoce de nueva cuenta la importancia de la inmigración para el país en los ámbitos poblacionales y productivos, asume la necesidad de evitar la emigración de nacionales (artículo 1) y dio pie a la creación en 1998 del Servicio Nacional de Migraciones (SENAMIG);¹⁶⁸ sin embargo el régimen legal mantuvo y mantiene una visión restrictiva de las migraciones, apoyado en la noción de “control”, que prevaleció durante décadas en la región sudamericana por la Doctrina de Seguridad Nacional aplicada durante las últimas dictaduras militares.

Domenech (2009; p. 265) sostiene que la normativa migratoria adoptada en 1996, además de ser “restrictiva, policial y punitiva” de la migración, atenta “arbitrariamente contra una serie de derechos civiles y políticos reconocidos en el orden nacional e internacional”, al disponer la expulsión de los inmigrantes que intervengan de cualquier forma en política interna o en dirección sindical; inciten por cualquier medio a la alteración del orden social; que intervengan en la organización o dirección de desfiles, asambleas o cualquier clase de manifestaciones públicas de carácter político o contrarias a las decisiones del Supremo Gobierno o que efectúen declaraciones o publicaciones en el mismo sentido u ofensivas a las instituciones y/o autoridades nacionales; y que inciten de alguna manera al desobedecimiento a las leyes de la República o a las autoridades legalmente constituidas (artículo 48 del Decreto Supremo).

¹⁶⁸ El SENAMIG, que sustituyó al CONAIN, se creó en el gobierno del mandatario Hugo Bánzer por medio del *Decreto N.º 25 150* como una institución adjunta al Ministerio de Gobierno, y cuyo objetivo fue regular, registrar y controlar el ingreso y salida de personas del territorio boliviano, así como emitir y controlar pasaportes (Araujo y Eguiguren: 2009; p. 3).

En entrevista, el catedrático e investigador Sergio Caggiano¹⁶⁹ subraya en este sentido que el Estado boliviano, desde hace décadas, “no tiene puertas abiertas para los inmigrantes” e incluso se mantienen posiciones rígidas y restrictivas contra colectividades específicas como la de los peruanos, situación que se ha vuelto común por una normativa migratoria e instituciones “rígidas”.

Caggiano afirma que en Bolivia se aplican medidas restrictivas y violatorias a los derechos de los inmigrantes que son denunciadas por las propias autoridades bolivianas cuando se imponen a sus ciudadanos en el extranjero.

A pesar de los antecedentes antes descritos, y al ser Estado asociado del Mercosur, Bolivia se encuentra en una esfera de integración comercial, política y social que le ha llevado a suscribir acuerdos como el de residencia, y por ende a internalizarlos.

El proceso de internalización del *Acuerdo sobre Residencia*, en el caso boliviano, se concluyó el 11 de abril de 2005, cuando el gobierno del defenestrado presidente Carlos Mesa Gisbert (2003-2005)¹⁷⁰ depositó la ratificación ante Paraguay, acción por miedo de la cual se reconocía que Bolivia estaba en condiciones de cumplir con lo estipulado, algo que como se analiza más adelante, no necesariamente ocurrió.

El camino tomado por las autoridades bolivianas fue el de la internalización administrativa, pues la *Constitución* entonces vigente, la de 1967, sólo requería que el Legislativo aprobara “los tratados concordatos y convenios

¹⁶⁹ Entrevista con el doctor Sergio Caggiano, realizada el 14 de diciembre de 2010 en la ciudad de Buenos Aires.

¹⁷⁰ Mesa Gisbert fue presidente de Bolivia menos de dos años debido a una crisis política provocada por el bloqueo en el Congreso de dos iniciativas tendientes a reformar la actividad legislativa y a nacionalizar el gas.

internacionales”¹⁷¹ suscritos por el Ejecutivo sin que se tuviera que reformar o crear nuevas leyes para cumplir con los compromisos internacionales.

No obstante, algunas de las acciones concretas (sin contar los convenios bilaterales)¹⁷² para cumplir con el acuerdo migratorio mercosureño se empiezan a dar casi dos años después de la entrada en vigor del instrumento en los seis Estados firmantes y hasta la llegada del gobierno de Evo Morales, en cuya administración se ha dado un impulso relevante al tema de la emigración y su vinculación con la nación plurinacional boliviana.

La Dirección Nacional de Migraciones, organismo que sustituyó al Servicio Nacional de Migraciones (SENAMIG) a partir del 7 de febrero de 2009, inició el 11 de abril de 2011 un proceso de normalización migratoria dirigido a los extranjeros residentes y provenientes de países del Mercosur previo pago de una tasa de unos 132 dólares estadounidenses.

Por medio de la resolución ministerial N°026/2011 se especifica que los mercosureños podrán acogerse a una visa de residencia temporal, válida por dos años y posteriormente pueden optar por la permanencia definitiva. La normativa señala que el procedimiento previsto se aplicará, independientemente, de las condiciones migratorias con la que hubiera ingresado el solicitante al territorio

¹⁷¹ Esta disposición se encuentra en el artículo 59, apartado 13, de la Constitución de 1967 (Ver, <http://www.cimal.cl/publicaciones/contituciones/bolivia.pdf>, (12/07/2011)), misma que fue derogada en 2008 con la promulgación de la nueva Constitución Política. La actual carta magna boliviana estipula en la fracción IV del artículo 13 que “los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”.

¹⁷² Es pertinente recalcar que en el pasado, Bolivia logró acuerdos bilaterales con Argentina en 1998, 2000, 2003 y 2004 para que los nacionales de una de las partes pudieran ingresar a territorio de la otra parte o para que pudieran regularizar su situación a fin de realizar actividades formales -ver <http://www.consuladoboliviano.com.ar/portal/node/105> (20/07/2011-); y con Brasil, por medio de los cuales se regularizaría la situación migratoria de trabajadores bolivianos en territorio brasileño y a la inversa de 2005 a 2008.

boliviano e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones administrativas, relativas a su situación migratoria.¹⁷³

La tardanza en la aplicación real del acuerdo se debe a factores como la visión restrictiva predominante en cuanto a políticas públicas dirigidas a la inmigración, a la baja institucionalidad del propio Estado boliviano (que ha registrado varias crisis políticas en los últimos años),¹⁷⁴ a la carencia de una política migratoria articulada preocupada tanto en la inmigración como en la emigración y a que el recién creado Consejo Nacional para las Migraciones (compuesto por organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil), no ha podido superar las diferencias entre sus participantes para discutir y elaborar políticas públicas en la materia y así acordar las bases para el diseño de una nueva ley migratoria.

Todas estas características permiten vislumbrar que, al menos en el futuro inmediato, las instituciones del Estado boliviano vinculadas con la inmigración (Dirección Nacional de Migraciones, ministerios de Trabajo, Salud, Educación, por nombrar algunas) no podrán cumplir con la aplicación de los objetivos del *Acuerdo sobre Residencia* en materia de salud, educación y trabajo.

Sin embargo, el panorama no es del todo negativo, debido a que el gobierno de Evo Morales, abanderado por el Movimiento Al Socialismo (MAS) y en funciones desde 2006, ha dado en su agenda política un lugar al tema migratorio a

¹⁷³ Los requisitos son similares a los pedidos por otros países. Para la residencia temporal de dos años se pide pasaporte o certificado de nacionalidad, certificado de nacimiento, certificado de antecedentes policiales expedido por la Interpol, declaración jurada ante autoridad competente que acredite carencia de antecedentes penales y el pago de la tasa. En el caso de la residencia permanente, además de los requisitos antes solicitados se pide la Constancia de Residencia Temporal, el contrato de trabajo o acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente y, si fuera requerido, un certificado médico.

¹⁷⁴ La baja institucionalidad y la inestabilidad política son características de la historia pasada y reciente del Estado boliviano. Sólo por mencionar ejemplos en los últimos 10 años están la renuncia en octubre de 2003 de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), quien dejó su segundo mandato en medio de protestas violentas por la crisis política y económica; la salida de Carlos Mesa el 9 de junio de 2005, antes mencionada; y las demandas por autonomía de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija (incluso se realizaron referendos en 2008) durante el gobierno de Morales.

través de pronunciamientos públicos, acciones y en su Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011), particularmente en lo referente al apoyo comprometido para facilitar la regularización de sus connacionales en el extranjero, resolver las causas estructurales de la emigración y permitir la participación política de los emigrados mediante el voto (PND: 2007; p. 246 y 247).

Otras acciones realizadas desde el Ejecutivo son la conformación, en 2006 y a iniciativa de la Cancillería boliviana, del ya mencionado Consejo Nacional para las Migraciones (cuyos resultados no han sido aún los esperados); se ha incrementado la protección consular y se ha procurado el acercamiento con las comunidades en el extranjero a pesar de carencias de personal y económicas; se ha favorecido como política la documentación de los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior, principalmente en países como Argentina, España y Estados Unidos para que regularicen su estancia;¹⁷⁵ y se logró de manera acotada¹⁷⁶ la aprobación del voto en el exterior en el Congreso en 2008, lo que permitió durante las pasadas elecciones presidenciales de 2009 que residentes bolivianos en Argentina, Brasil, Estados Unidos y España ejercieran su sufragio por vez primera.

En este sentido, uno de los principales retos del Estado boliviano es ahora armonizar su normativa migratoria con las iniciativas de integración de las que forma parte en la región y con las leyes y tratados internacionales en la materia

¹⁷⁵ La activa participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la conformación del Consejo Nacional para las Migraciones, así como sus funciones en la protección de los connacionales en el extranjero y en el acercamiento desplegado con las colectividades bolivianas en el extranjero, le han otorgado un lugar preponderante en el tema migratorio, lo que ha provocado recelo y disputas con la Dirección Nacional de Migraciones al momento de trabajar en la conformación de una política migratoria. Estas disputas entre organismos gubernamentales bolivianos, como destaca (Domenech: 2009; 271), también están atravesadas por los fondos económicos en juego “especialmente a partir de la supresión de los gastos reservados del Ministerio de Gobierno debido al uso y abuso que se hizo de ellos durante gobiernos anteriores”.

¹⁷⁶ La legislación electoral permite solamente habilitar el sufragio bajo esta modalidad en dónde Bolivia tiene sedes diplomáticas y si se cumple con cierta cantidad de inmigrantes. La iniciativa de ley se mantuvo congelada varios meses en el Senado por la oposición de legisladores del opositor partido PODEMOS (Poder Democrático Social).

para proteger los derechos de los migrantes, pero no sólo de sus connacionales en el extranjero que envían al año más de 900 millones de dólares en remesas,¹⁷⁷ sino también de los extranjeros residiendo o en proceso de residir en el Estado Plurinacional de Bolivia, sin importar que su presencia no sea tan representativa en el volumen de su población total.

Lo anterior es paso fundamental para cumplir en la práctica con lo estipulado en el *Acuerdo sobre Residencia*, así como para conseguir que de las endebles decisiones administrativas se pase a normativas migratorias para ser aplicadas por las instituciones y sus funcionarios.

Sin duda la baja institucionalidad del Estado boliviano, la escasa preparación de los funcionarios vinculados con el tema inmigratorio respecto al *Acuerdo sobre Residencia*, así como las disputas entre sus agencias (de manera particular entre la Cancillería y la Dirección Nacional de Migraciones) al momento de intentar articular una política migratoria y una ley en la materia, son escollos que también habrán de ser abordados para superar el actual “*status quo*”.

3.4.4 Chile y el reto de convertir acciones aisladas en una política migratoria explícita

La República de Chile vive desde hace algunos años un debate interesante centrado en la necesidad de contar con una política migratoria estructurada y adecuada al contexto de un país que, si bien es cierto cuenta con una diáspora importante en el extranjero, ha dejado de ser un gran expulsor de connacionales y se ha convertido en las últimas dos décadas en un foco de atracción para corrientes migratorias limítrofes.

¹⁷⁷ En 2007, las remesas enviadas por los bolivianos en el exterior a su país alcanzaron los 927 millones de dólares, mismas que representaron un 4.5 por ciento del PIB de Bolivia (PNUD: 2009; p. 174). Para 2010, y a pesar de los remanentes de la crisis económica y financiera mundial, Bolivia recibió 964 millones de dólares por concepto de remesas monetarias (Maldonado, et al: 2011; p. 3).

Y aunque Chile -debido a su aislamiento geográfico y a otras contingencias de su estructura política, económica y cultural-, no se ha caracterizado en su historia por ser un país de inmigrantes en comparación a otros Estados de la región,¹⁷⁸ en los últimos 20 años ha sido notorio el aumento del “*stock*” de inmigrantes latinoamericanos que han arribado principalmente de Perú, Argentina y Bolivia (Cano, Soffia y Martínez: 2009; p. 11).

En números duros, se estimaba que hasta diciembre de 2009 había 352 mil 344 extranjeros residiendo en territorio chileno, el equivalente a 2.08 por ciento de la población total. De este total de inmigrantes, más de 130 mil eran peruanos (37.1%), unos 60 mil 500 argentinos (17.2%), 24 mil 116 bolivianos (6.8%) y poco más de 19 mil ecuatorianos (5.4%).

Las estimaciones más recientes del Departamento de Extranjería y Migración (2010: p. 12), dependiente del Ministerio del Interior, confirman que en un periodo de sólo siete años (a partir del Censo de 2002 y hasta 2009) se dio un incremento en el “*stock*” de migrantes residentes en Chile superior a 167 mil personas, la mayoría, como se comentó, originaria de países limítrofes.

Los flujos inmigratorios recientes han revertido en parte los saldos migratorios negativos registrados en Chile, sobre todo durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1998), periodo en el que miles de chilenos abandonaron su país debido a la persecución política; sin embargo, hay que destacar que a pesar de los avances económicos de este país y de políticas enfocadas a la repatriación, la diáspora chilena es de al menos 1 millón de personas,¹⁷⁹ distribuidas sobre todo en países de la región, Estados Unidos, Canadá y algunas naciones europeas.

¹⁷⁸ Entre 1940 y 2002, el porcentaje de la población extranjera en el total de la población en Chile ha oscilado entre 0.7 y 2.1, cifra inferior a la observada en promedio en los demás países del mundo, que es de 2.8 por ciento (Cano, Soffia y Martínez: 2009; pp. 11 y 12).

¹⁷⁹ Las cifras sobre el número de chilenos en el exterior oscilan entre 700 mil y un millón. El dato que se usa en el presente trabajo, de 1 millón de chilenos residiendo fuera de su país, es el manejado por el encargado del

En los próximos años, el panorama migratorio chileno indica que la inmigración procedente sobre todo de países limítrofes continuará su paso ascendente debido a la estabilidad política del país, a su pujante desarrollo económico y a la demanda de mano de obra calificada y sobre todo no calificada en diversos sectores de la economía, la dificultad radica en que el Estado chileno se ha estancado en la actualización de la normativa migratoria para responder a los retos que supone su actual realidad y sólo ha concretado programas tendientes a resolver algunos de las problemáticas más apremiantes.

En el plano internacional, Chile ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos de protección de los derechos humanos, incluida la *Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias*, y se sumó al esfuerzo colectivo de crear una zona de libre circulación, residencia y trabajo en la zona Mercosur, acciones que aunadas a la actual realidad migratoria han reavivado la exigencia en varios sectores de la sociedad de conformar una política migratoria explícita y crear un nuevo marco normativo para cumplir de fondo con los compromisos suscritos y garantizar los derechos de los inmigrantes en su territorio.

En lo que se refiere específicamente al *Acuerdo sobre Residencia*, fue el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos (2000-2006) el encargado de suscribirlo en 2002 y de ratificarlo, previa aprobación del Congreso,¹⁸⁰ por medio del depósito correspondiente ante Paraguay el 18 de noviembre de 2005.

Departamento de Planificación Migratoria Internacional de la Cancillería, Pedro Hernández González, entrevistado el 10 de diciembre de 2010 en la ciudad de Santiago de Chile.

¹⁸⁰ En el caso chileno, su Constitución vigente, la de 1980 y cuya última reforma se realizó en 2005, le otorga al presidente de la República, en el artículo 15, las facultades de conducir “las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán de ser sometidos a la aprobación del Congreso”. Y aunque para la internalización del tratado se somete a consideración del Congreso, “en lo pertinente a los trámites de una ley”, el artículo 54 señala que “las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso”. Lo anterior permite al poder Ejecutivo adherirse a acuerdos como el migratorio del Mercosur, sin la obligación específica de crear nuevas leyes en la materia.

Empero, fue hasta el 4 de diciembre de 2009 y luego del depósito de la última ratificación por parte de Paraguay, que la Subsecretaria del Interior instruyó, a través de la *Circular N°26465*,¹⁸¹ a los gobernadores, a la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración de la Cancillería y al Departamento de Extranjería y Migración para otorgar a los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay visaciones de residencia temporaria por un año, sujetas a renovación y que podrán convertirse en residencias permanente mediante la presentación de la documentación requerida y en cumplimiento del *Acuerdo sobre Residencia del Mercosur*.

La participación de Chile en la firma, ratificación e internalización del acuerdo migratorio regional ha sido calificada como positiva e importante en el ámbito Mercosur y aunque obedeció en gran parte a la dinámica de los flujos migratorios en el país y a la preocupación de velar por los intereses de sus connacionales en el extranjero, también está vinculada con la estrategia que han seguido las administraciones chilenas de mantener al bloque regional como parte importante de su agenda política y económica en el ámbito internacional.

En consecuencia, y más allá de la estrategia política internacional, en opinión de investigadores como Carolina Stefoni¹⁸² es esencial conformar una política migratoria explícita y aprobar una nueva ley de migración -que sustituya a la vigente *Ley de Extranjería* de 1975,¹⁸³ basada en principios de seguridad impuestos por el régimen de Pinochet-, para dar cabal cumplimiento al acuerdo migratorio regional y atender los principales problemas generados por el estado de irregularidad que guarda una parte considerable de los colectivos inmigrantes, situación –que explica la académica- está vinculada a problemas administrativos

¹⁸¹ Ver Circular en <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Oficio%20Circular%2026465%20Acuerdo%20MERCOSUR%20diciembre%202009.pdf> (3/08/2011).

¹⁸² Entrevista realizada en Santiago de Chile con la académica e investigadora Stefoni en su oficina de la Universidad Alberto Hurtado el 10 de diciembre de 2010.

¹⁸³ La ley se puede consultar en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483&r=1> (3/01/2012).

generados por la propia normativa vigente, que hace difícil cumplir con los requisitos para obtener residencias o mantenerlas.

Stefoni (2010; pp. 111 y 112) reconoce que en los últimos años, el Estado chileno ha puesto en marcha programas sociales “tendientes a mejorar situaciones específicas de vulnerabilidad que afectan a los migrantes y sus familias”, como un programa dirigido a mujeres inmigrantes embarazadas; la iniciativa para asegurar el acceso al sistema escolar de niños y niñas en condición de irregularidad; el acuerdo para la atención de todos los menores de 18 años en los consultorios de salud y dos procesos de regularización. El problema, advierte, es que las iniciativas “no están ni han estado contenidas bajo una misma política, lo que dificulta la coordinación interna por una parte y la adopción de una perspectiva común en la administración pública y en el país, por otra”.

El chileno es un Estado que cuenta hoy en día con instituciones consolidadas, estabilidad económica y política,¹⁸⁴ vocación hacia la integración latinoamericana –sin dejar de lado sus intereses comerciales y políticos con otras regiones del mundo- y con un compromiso en materia de respeto a los derechos de los migrantes (como lo muestra la firma de diferentes instrumentos internacionales en la materia), no obstante aún tiene un largo trecho que recorrer para cumplir con todos los compromisos asumidos a través del *Acuerdo sobre Residencia*, tal y como se describe en el último capítulo de la presente tesis, dedicado en exclusiva a analizar la forma en que han trabajado las agencias y dependencias chilenas para conformar el espacio de libre movilidad, residencia y trabajo en el Mercosur.

¹⁸⁴ Como todo país, Chile enfrenta diversos problemas sociales, económicos y políticos; sin embargo, ninguno que tambalee a sus gobernantes. Y aunque tanto en la administración de la ex presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) como en el actual gobierno de Sebastián Piñera se han registrado fuertes protestas estudiantiles, éstas no han puesto en riesgo la estabilidad institucional y sólo han restado popularidad a los gobernantes. Por ejemplo, en julio de 2011, y después de dos meses de movilizaciones estudiantiles para consagrar en la *Constitución* el “derecho a una educación de calidad” y acabar con el lucro en la educación superior, el nivel de aceptación de Piñera se ubicó en apenas 30 por ciento y el de desaprobación en 62 por ciento (Adimark GfK: 2011; p. 4). En otros países, esas cifras habrían provocado la salida del presidente en turno.

Consideraciones finales

La revisión de los seis procesos de internalización del acuerdo migratorio regional permitió corroborar que a pesar del grado de integración alcanzado en el Mercosur, a través de sus actores e instituciones en diferentes áreas de cooperación, y del propósito fehaciente de vincular a la migración con dicho proceso y con el desarrollo económico, las asimetrías políticas, institucionales y hasta jurídicas presentes entre los seis países, así como sus propias realidades migratorias y prioridades, dificultaron en la práctica las ratificaciones del instrumento y su cabal internalización.

La prevalencia de los elementos anteriores y la falta de coercitividad para obligar a los partícipes para que sus instituciones cumplan en el día a día con lo pactado en Brasil desde 2002, también permite prever que la actual etapa en la que se encuentra el *Acuerdo sobre Residencia* -la de garantizar en los seis países la igualdad de derechos a los inmigrantes provenientes de los restantes Estados partes en igualdad de condiciones que los nacionales-, será tardada y en algunos casos (Bolivia y Paraguay, de manera particular), necesitarán de la presión y apoyo del resto de los países y de organismos como la OIM para registrar algún tipo de avance que vaya más allá del otorgamiento de residencias.

Paraguay y Bolivia, los dos principales expulsores de migrantes de la región, enfrentan problemas internos vinculados con inestabilidad política, social y económica que harán más sinuoso el cumplimiento de los postulados del instrumento migratorio regional, por ello también es importante que tanto a nivel interno, como a través del Mercosur, se apoye el desarrollo productivo, educativo y social de estos dos países.

En lo que respecta a la República Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, el cumplimiento del acuerdo mercosureño también afronta dificultades, aunque su

mayor institucionalidad les proporciona mejores herramientas para aportar en la construcción del área de libre movilidad, residencia y trabajo.

En el mismo sentido, los caminos elegidos para internalizar el instrumento (legislativa o administrativa), así como las prioridades marcadas en las agendas de los diferentes gobiernos, son factores que también influirán en los avances o impasses que se registrarán en los próximos años, debido a que la vía legislativa otorga mayor representatividad a las acciones emprendidas por las instituciones vinculadas con el manejo de la inmigración.

Al respecto, y sin el propósito de realizar un estudio comparativo, los capítulos IV y V de la presente tesis se enfocan precisamente a describir y analizar las respuestas de dos Estados en el manejo de la inmigración regional y que optaron por internalizar el acuerdo mercosureño mediante vías diferentes, la legislativa (Argentina) y la administrativa (Chile).

La selección también reside en que ambos son en la actualidad receptores de importantes flujos migratorios regionales, se ubican como los países latinoamericanos con los mayores índices de desarrollo humano y porque presentan una demanda de obra estratificada similar para los inmigrantes provenientes de países sudamericanos; aunque, como se ha señalado, optaron por diferentes formas de internalizar un instrumento migratorio común.

Por otra parte, y antes de finalizar el presente capítulo, se destacan dos circunstancias en la internalización de las normas emanadas del bloque regional en los países partes y asociados:

La primera de ellas es el hecho de que el proceso de internalización de las normas Mercosur, además de complicado por las diferencias en las normativas locales y las carencias institucionales propias de cada país, resulta cuestionable, pues en casos como el *Acuerdo sobre Residencia*, los seis países depositaron la

ratificación sin que los ministerios o las agencias, incluidos los funcionarios, de sus respectivos Estados estuvieran realmente preparados para cumplir con el instrumento, tal y como lo señala la normativa.

Esta situación responde a que el Mercosur es un bloque regional con características particulares en normatividad e institucionalidad que, en ocasiones, para registrar avances en la integración y adopción de acuerdos, flexibiliza criterios al momento de internalizar lo adoptado de manera común.

La segunda circunstancia es la participación cada vez más activa de los colectivos inmigrantes y de otros grupos ciudadanos para que los Estados receptores y expulsores los incluyan en la elaboración de políticas públicas que los afectan de manera directa.

En Paraguay, la presión de la diáspora organizada fue fundamental para que el gobierno de su país terminara finalmente con el trámite de la internalización. En Argentina, las colectividades extranjeras fueron escuchadas y tomadas en cuenta durante la elaboración de la nueva ley de migración y de su respectivo reglamento.

Además, la presencia de cientos de miles de sus conciudadanos en el extranjero, así como el activismo de los migrantes organizados, ha obligado a los seis Estados a elaborar políticas de atención y acercamiento, que en los próximos años –por la continuación de los flujos- seguramente tenderán a reforzarse e incrementarse.

Capítulo IV

La nueva política migratoria argentina: Avances y pendientes en el cumplimiento del *Acuerdo sobre Residencia*

La República Federal de Argentina inició el siglo XXI como el país en la región sudamericana que contaba con la mayor cantidad de extranjeros residentes limítrofes (más de 900 mil en el año 2001) y se convirtió en lugar de llegada para importantes flujos provenientes de Perú, así como de China y Corea, y de naciones africanas.

El fuerte patrón de inmigración registrado en Argentina, aunado a la salida masiva de sus connacionales a partir de la crisis económica de 2001, la firma y ratificación de tratados y acuerdos migratorios internacionales y el proceso de integración regional, son elementos que conformaban parte esencial del panorama de este país sudamericano al momento de formular una nueva política migratoria, alejada de los conceptos de seguridad y restricción.

En este objetivo, se alcanzó una nueva normativa en la materia, considerada de avanzada y concatenada con los postulados del *Acuerdo de Residencia* y, por ende, comprometida para lograr el área de libre movilidad, trabajo y residencia en la zona Mercosur.

En los últimos 9 años, Argentina se ha constituido en el país que más ha avanzado en la aplicación del instrumento migratorio mercosureño, y el presente apartado pretende adentrarse en la forma en que el Estado, a través de su normativa, instituciones y funcionarios, ha trabajado para cumplir con los postulados del *Acuerdo sobre Migración*, que como se ha señalado en el capítulo anterior, se internalizó vía legislativa a través de la *Ley 25.871*.

En esta sección también se analizan las principales características de la inmigración limítrofe en Argentina y la inserción laboral de las colectividades para entender en mayor detalle las necesidades y los retos que afronta el Estado argentino en el rubro y, al mismo tiempo, comprender las dinámicas que han hecho de este país el principal receptor de inmigración en la región.

Cabe aclarar que el último censo en Argentina se realizó en 2010, pero el detalle de los resultados finales se conocerá hasta 2012, por lo que la radiografía que se presenta a continuación parte de algunos de los datos disponibles del último censo, así como del Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas, de 2001,¹⁸⁵ de la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002-2003,¹⁸⁶ y de estudios efectuados a partir de estos dos últimos documentos.

4.1 Características generales de la inmigración intrarregional en Argentina

En 2001 el “*stock*” de inmigrantes residiendo en Argentina era de 1 millón 531 mil 940, es decir, un 4.2 por ciento de la población total (conformada por 36 millones 260 mil 130 personas). Lo interesante de la cifra es que la mayor parte de los inmigrantes censados eran de origen latinoamericano, con un 62 por ciento procedentes de países limítrofes (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), apenas 28.2 por ciento de Europa y 5.8 por ciento de Perú.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) son *de hecho*, es decir que se empadrona a las personas en el hogar en el que pasaron la noche de referencia del registro (en el caso de 2010 fue entre el 16 y el 17 de noviembre), fueran o no residentes habituales de aquel. Los datos se recolectaron mediante la metodología de entrevista directa, es decir que cada hogar fue visitado por un censista, quien debía formular todas las preguntas del cuestionario.

¹⁸⁶ La encuesta, disponible en http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=164 (10/03/2011), se realizó a partir de los datos proporcionados por el Censo Nacional de Población, que permitieron identificar en dónde se concentraban nacionales de los cinco países limítrofes. A su vez, cada una de esas colectividades fue abordada en la Ciudad de Buenos Aires y en los Partidos del Gran Buenos Aires. Por otro lado, las tres colectividades más numerosas (bolivianos, chilenos y paraguayos) fueron encuestadas en las jurisdicciones donde alcanzaron sus mayores representaciones (Cerrutti: 2009; p. 11).

¹⁸⁷ El censo 2001 se puede consultar en la dirección http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01 (10/03/2011),

Tabla 4.1 Población Extranjera en Argentina por país de origen, Censo 2001

Lugar de Nacimiento	Total	Porcentaje en total de colectividad extranjera	Índice de Masculinidad *
Total	1,531,940	100%	84.0
América	1,041,117	67.9	
<u>Países Limítrofes</u>	923,215	60.2	84.9
Bolivia	233,464	15.2	101.3
Brasil	34,712	2.3	71.8
Chile	212,429	13.9	91.7
Paraguay	325,046	21,2	73.5
Uruguay	117,564	7.6	92.5
<u>Países no Limítrofes</u>	117,902	7.7	
Perú	88,260	5.8	68.5
Resto de América	29,642	1.9	
<u>Europa</u>	432,349	28.2	
Alemania	10,362	0.7	79.7
España	134,417	8.8	75.5
Francia	6,578	0.4	92.5
Italia	216,718	14.1	85.6
Polonia	13,703	0.9	68.6
Ex Yugoslavia	3,210	0.2	74.2
Ex URSS	4,156	0.3	78.4
Resto de Europa	43,205	2.8	
<u>Asia</u>	29,672	1.9	
China	4,184	0.3	130.0
Corea	8,205	0.5	102.0
Japón	4,753	0.3	96.2
Líbano	1,619	0.1	99.1
Siria	2,350	0.1	104.2
Taiwán	3,511	0.2	103.5
Resto de Asia	5,50	0.3	
<u>África</u>	1,883	0.1	
<u>Oceanía</u>	747	0.0	
Ignorado	26,172	1.7	

* El Índice de Masculinidad expresa la proporción de hombres frente a mujeres en un determinado territorio. Fuentes: INDEC (2001) y base de datos del Censo 2001 en línea, en <http://www.indec.mecon.ar/> (8/03/2011).

Los datos confirmaban la acelerada caída numérica de los inmigrantes europeos (cuyas colectividades en Argentina se hicieron “viejas” y no se renovaron) y el incremento de la inmigración limítrofe, principalmente de Paraguay y de Bolivia, y es en este panorama migratorio en el que se circunscribe la aprobación del *Acuerdo sobre Residencia* y de la nueva ley de migraciones.

Una década después, la fotografía del censo de 2010 refleja que Argentina se consolidó como centro atrayente de inmigración regional y que por vez primera, desde 1914, registró un aumento del porcentaje de extranjeros en el total de la población al pasar de 4.2 por ciento en 2001 a 4.5 por ciento, producto probablemente de “las mejores posibilidades de inserción laboral, acceso a los servicios de salud, educativos, etcétera”, según reconoce el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC: 2011b; p. 1).

Los extranjeros censados en 2010 sumaron 1 millón 805 mil 957 personas, cifra que como se comentó representa 4.5 por ciento de la población total del país (40 millones 117 mil 96 habitantes), y las colectividades de países limítrofes se ubicaron como las más copiosas en territorio argentino al representar 68.94 por ciento del total de la población inmigrante registrada.¹⁸⁸

Mención aparte merecen la colectividad asiática, que registró un leve aumento gracias a la duplicación de la población china (de 4 mil a casi 9 mil), lo que pudo contrarrestar la disminución de coreanos y taiwaneses; y la colectividad europea, que experimentó una drástica disminución al pasar de 432 mil 349 personas censadas en 2001 a sólo 299 mil 394 en 2010 (ver Tabla 4.2).

¹⁸⁸ Los primeros datos definitivos del *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010* se pueden consultar en la dirección <http://www.indec.gov.ar/> (7/12/2011), en su apartado de población y censos (gráficos- total del país-cuadros).

Tabla 4.2 Población Extranjera en Argentina por país de origen, Censo 2010

Lugar de Nacimiento	Total	Porcentaje
Total	1,805,957	100%
América	1,471,339	81.47
<u>Países Limítrofes</u>	1,245,54	68.94
Bolivia	345,272	19.11
Brasil	41,330	2.28
Chile	191,147	10.58
Paraguay	550,713	30.49
Uruguay	116,592	6.45
<u>Países no Limítrofes</u>	226,345	12.53
Perú	157,514	8.72
Resto de América	68,831	3.81
<u>Europa</u>	299,394	12.70
Alemania	8,416	0.46
España	94,030	5.20
Francia	6,995	0.38
Italia	147,499	8.16
Resto de Europa	42,454	.
<u>Asia</u>	31,001	1.71
China	8,929	0.49
Corea	7,321	0.40
Japón	4,36	0.22
Líbano	933	0.05
Siria	1,337	0.07
Taiwán	2,875	0.15
Resto de Asia	5,570	0.30
<u>África</u>	2,738	0.15
<u>Oceanía</u>	1,425	0.07

Fuentes: INDEC (2011b), base de datos del Censo 2010 en línea, en <http://www.indec.mecon.ar/> (8/03/2011) y elaboración propia.

La presencia de inmigrantes limítrofes ha registrado un palpable incremento desde la década de 1960 en el grueso del total de extranjeros residiendo en Argentina, y aunque su representación porcentual en la sociedad de este país se ha mantenido en rangos similares en los últimos 150 años (ver Tabla 4.3), el censo más reciente permite observar con claridad la importancia que ha ganado la

inmigración intrazona de forma numérica y porcentual. Situación que permite entender en gran parte la necesidad y el interés de las autoridades argentinas por impulsar una política migratoria enfocada especialmente a los extranjeros provenientes de países vecinos.

Tabla 4.3 Evolución de los porcentajes de extranjeros limítrofes y no limítrofes en población total de Argentina (1869-2010)

Año	Porcentaje de Extranjeros en total de población	Porcentaje de Limítrofes en total de población	Porcentaje de Limítrofes sobre total de extranjeros
1869	12.1%	2.4	19.7
1895	25.4	2.9	11.5
1914	29.9	2.6	8.6
1947	15.3	2.0	12.9
1960	13.0	2.3	17.9
1970	9.5	2.3	24.2
1980	6.8	2.7	39.6
1991	5.0	2.5	50.2
2001	4.2	2.5	60.3
2010	4.5	3.10	68.94

Fuentes: Cerrutti (2001; p. 12) e INDEC (2001 y 2010).

Tal y como se describió en el primer capítulo, Argentina ha sido receptora de corrientes limítrofes durante siglos por causas socio-económicas y políticas que van desde la creación artificial de fronteras (que separan comunidades pero no rompen del todo sus prácticas sociales, culturales y económicas), hasta las persecuciones ejercidas por las dictaduras en otros países de la región en varias etapas de la segunda mitad del siglo XX. En las últimas décadas del siglo pasado e inicios del XXI, la presencia de mercados laborales complementarios (formales e informales), la consolidación de redes migratorias, la paridad del peso argentino frente al dólar estadounidense en la década de 1990 (que se convirtió en un fuerte factor de atracción para inmigrantes limítrofes),¹⁸⁹ y el alto índice de desarrollo

¹⁸⁹ Entre enero de 1992 y enero de 2002, bajo la Ley de Convertibilidad de 1991, el peso convertible argentino tuvo un valor igualitario 1 a 1 con el dólar estadounidense. La medida, impulsada por Domingo

humano que presenta Argentina en comparación con la mayoría de sus vecinos y socios, son elementos que han convertido a este país en el principal foco de atracción de migrantes del Mercado Común del Sur.

Ni siquiera las crisis política y económicas afrontadas por Argentina en las décadas de 1970, 1980, 1990 y la última en 2001, evitaron que el país se apuntalara como un mercado laboral atrayente para los migrantes limítrofes, pues desde el punto de vista económico los procesos migratorios están ligados a diferenciales socioeconómicos entre el lugar de origen y de destino e incluso en períodos de escaso crecimiento, la percepción de estos diferenciales se mantuvo para los migrantes de los países vecinos, por lo que Argentina se perfiló como un “mercado de trabajo de acceso relativamente fácil y rápido” (Pacecca y Courtis: 2008: p.11).

Aunado a la demanda de mano de obra migrante en Argentina, factores relacionados con el PIB per cápita y el acceso a servicios sociales, entre ellos de salud y educación, que son evaluados a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han operado “sin duda como factor de atracción de población de territorios vecinos, generando influencias a nivel regional y manteniendo el lugar histórico asumido como polo receptor de inmigración” (Texidó: 2008: p.11).

Argentina se ha mantenido en las últimas dos décadas como uno de los países con el mayor nivel de desarrollo humano en América Latina,¹⁹⁰ sólo superado de manera reciente por Chile, y aunque se observa que ha retrocedido lugares considerables en la lista del IDH (pasó en tres lustros del lugar 30 al lugar 46), ha presentado avances en los principales rubros medidos (esperanza de vida

Cavallo, entonces ministro de Economía del presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), tenía como objetivo principal controlar la hiperinflación que afectaba a la economía de ese país sudamericano.

¹⁹⁰ Resulta obligado mencionar que a pesar de los resultados alcanzados en el IDH, Argentina vive una realidad compleja en materia migratoria debido a la salida masiva de connacionales al extranjero en busca de mejores oportunidades.

al nacer, tasas de alfabetización y matriculación y Producto Interno Bruto per cápita).

La crisis interna de 2001 y, en menor medida, la crisis financiera y económica de 2008 influyeron de manera negativa en la economía argentina, pese a ello sus índices aún son muy superiores a los registrados por cuatro de sus vecinos (Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia), éstos dos últimos son los principales países expulsores de migrantes hacia territorio argentino en la región sudamericana junto a Perú.

De acuerdo con el informe 2010, subtítulo *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al Desarrollo Humano*,¹⁹¹ la esperanza de vida al nacer en Argentina es de 75.7 años, la población cuenta con 9.3 años en promedio de instrucción educativa (aunque su perspectiva de años esperados de instrucción es de 15.5) y el Ingreso Nacional Bruto (INB)¹⁹² per cápita es de 14 mil 603 dólares.

Este último dato es revelador si se considera que Paraguay y Bolivia registran un Ingreso Nacional Bruto per cápita más de tres veces inferior al del Estado argentino, cuya economía formal e informal requiere de mano de obra extranjera para cubrir puestos en sectores como el agropecuario, construcción, comercio y servicio doméstico.

Po su parte, la *Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002-2003* confirmó varios supuestos sobre la movilidad laboral, por ejemplo que las condiciones de atracción (demanda de mano obra, mejores salarios, redes consolidadas, cercanía entre países, etcétera) en Argentina, sumadas a las precarias condiciones sociolaborales prevalecientes en países limítrofes, han

¹⁹¹ En el Anexo de la tesis se encuentra, para consulta, una tabla comparativa de los seis países analizados con base a los criterios medidos por medio del IDH en los últimos 15 años.

¹⁹² A partir de 2010, el PNUD reemplazó el PIB per cápita como unidad de medición por el INB per cápita.

moldeado el perfil de la inmigración laboral (que es la mayoritaria) en territorio argentino.

En un trabajo patrocinado por la Dirección Nacional de Población, que depende del Ministerio del Interior argentino, se hace énfasis en esta realidad: “la motivación laboral es central en la migración limítrofe a la Argentina” tanto en los hombres como en las mujeres (Cerrutti: 2009: p. 44).

En el sector masculino, entre dos tercios y tres cuartos de los varones que inmigraron a Argentina provenientes de Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile declararon en la ECMI que salieron de sus países por falta o problemas de trabajo, mientras que entre las mujeres las motivaciones son más variadas, pero la razón principal para emigrar fue la búsqueda de alternativas laborales.¹⁹³

4.2 La inserción laboral de los inmigrantes limítrofes en Argentina

Los inmigrantes limítrofes presentan tasas de actividad laboral singularmente altas y en algunos grupos de edad superan a los argentinos, esto debido a que los inmigrantes (cuya principal causa de salida de sus países de origen es conseguir trabajo) son más propensos a emplearse, incluso en puestos desventajosos –sobre todo los que se encuentran en condición de irregularidad- y a que una proporción importante de jóvenes argentinos se encuentra asistiendo a clases en los niveles medio y superior.

De acuerdo al origen nacional de la población masculina económicamente activa en Argentina (a partir de los 14 años y hasta los 65), la más alta tasa de ocupación es la registrada por los peruanos con 85.8 por ciento, seguidos por los

¹⁹³ En la ECMI se registraron cinco respuestas como motivos de la migración en el cuestionario aplicado a los encuestados: 1.- “Era menor de edad y la persona a cargo decidió irse” (del país de origen), 2.- “Por falta o problemas de trabajo”, 3.-“Para reencontrarse con su familia”, 4.- “Por problemas políticos” y 5.- “Otros”. De las respuestas, la que le siguió en todos los colectivos a “Por falta o problemas de trabajo” fue la primera opción (“Era menor de edad...”) y muy atrás vienen las respuestas referentes a reunificación familiar y problemas políticos (Cfr. Cerrutti: 2009; p. 69).

uruguayos (82.5%), los bolivianos (79.9%), los chilenos (78.1%), los paraguayos (74.6%) y finalmente se encuentran los argentinos (70.5%).

En lo que se refiere a la población femenil económicamente activa (de 14 hasta 65 años) se observa un patrón similar, una mayor participación proporcional de las mujeres inmigrantes en el mercado laboral que de las mujeres argentinas. Por origen nacional, las peruanas tenían en 2001 una tasa de ocupación de 76.8 por ciento, las uruguayas de 53.2%, las paraguayas de 52.5%, las bolivianas de 49.9%, las chilenas de 45.3% y las argentinas de 44.9% (Cerrutti: 2009; p. 45).

Cabe destacar que los inmigrantes, de todas las nacionalidades y sin diferenciar los sexos, representaban 5.1 por ciento de toda la población económicamente activa (PEA) en el país argentino en 2001, es decir poco más de 782 mil personas, de las cuales 60 por ciento eran individuos provenientes de países vecinos en edades productivas.¹⁹⁴

Argentina, como se ha reiterado, es un polo regional histórico de atracción de migraciones laborales limítrofes, mismas que se han insertado de manera segmentada en diferentes espacios de los mercados laborales “desempeñando un papel complementario o adicional a la mano de obra nativa” (Texidó: 2008; p. 31).

La inserción laboral de los inmigrantes limítrofes en Argentina está marcada por la segmentación de acuerdo a nacionalidades. Por ejemplo, la distribución sectorial de los trabajadores uruguayos (tanto mujeres como hombres) es diversificada e integra los sectores de industria, comercio y servicios (incluye transporte, almacenamiento, sociales y comunales).

¹⁹⁴ La pirámide poblacional de las colectividades extranjeras limítrofes en Argentina reveló que el grueso de las edades de los inmigrantes se ubicó en el rango de los 25 a los 49 años, seguido por el rango de 50 a 64, lo que permite entender porqué la PEA de los países limítrofes en 2001 se ubicaba en casi 90 por ciento entre las personas comprendidas en el rango de los 20 a los 59 años. Ver Censo 2001 y gráficos sobre población extranjera en <http://www.indec.gov.ar/webcenso/aquisecuenta/aqui12.pdf> (20/03/2011).

Del total de la colectividad laboral uruguaya -que hasta 2001 residía principalmente en Buenos Aires, tenía en su mayoría un largo tiempo de permanencia en Argentina y contaba con perfiles educativos más elevados que otros grupos de inmigrantes limítrofes, exceptuando a los peruanos (ver Tabla 4.8)-, un 35 por ciento estaba ocupada en empleos de calificación operativa (ver Tabla 4.4).

Tabla 4.4 Calificación profesional de los trabajadores inmigrantes limítrofes y Perú, según país de origen, 2001 (en porcentajes)

Calificación	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Perú
Calificación Profesional	1.5	5.8	1.8	1.2	4.7	3.9
C. Técnica	4.9	12.8	7.1	4.5	11.4	6.5
C.	41.0	46.1	37.1	29.1	35.5	22.7
Operativa						
Sin C.	17.7	12.0	20.3	24.8	15.8	45.0
C. Ignorada	4.2	4.9	4.7	4.1	4.9	3.7
Buscan empleo	30.6	18.4	29.0	36.2	27.7	18.2
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Pacecca y Courtis (2008: p. 31), con base en datos del Censo 2001 y del proyecto IMLA del CELADE.

En contraste, la mayoría de los hombres inmigrantes de Paraguay (66.7%) y de Bolivia (58.6%) se dedican principalmente a tres actividades: la construcción, industria manufacturera y comercio y servicios de reparaciones. Además, un 23% de los trabajadores bolivianos se emplean en la agricultura, lo que representa el porcentaje más alto de todos los grupos limítrofes en ese sector.

Los inmigrantes chilenos, cuyo “stock” se ha reducido en las últimas décadas en la Argentina, se encontraban insertos hasta 2001 en los sectores de la construcción, la industria, el comercio y los servicios de reparación (55.2%) y la agricultura y ganadería (14.1%).

Los brasileños, por su parte, registran cifras contrastantes ya que el grueso de la colectividad se emplea en el sector agropecuario (un 42%), pero al mismo tiempo este grupo se encuentra por encima del promedio total de las ocupaciones de mayor calificación (profesional y técnica) (Texidó: 2008; p. 30), (ver Tablas 4.4 y 4.5).

Tabla 4.5 Distribución de trabajadores locales y de Inmigrantes varones por principales ramas de actividad en Argentina (en porcentajes)

Rama de Actividad	Argentinos	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Perú
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	12%	23.1	42.9	14.1	6.6	2.3	1.2
Industria manufacturera	14.2%	19.4	7.8	14.2	17.1	15.8	14.2
Construcción	9.5%	26.6	4.3	23.3	31.4	10.7	16.0
Comercio, reparaciones, hostelería y restaurantes	21.4%	12.6	11.3	17.7	18.2	26.4	34.1
Transporte, almacenamiento y comunicación	9.2%	4.1	3.7	6.6	6.0	12.9	5.2
Servicios comunitarios, sociales y personales	4.6%	2.4	9.9	4.5	6.2	11.2	5.5

Fuentes: Cerrutti (2009; p. 47), Censo del INDEC 2001 y Pacea y Courtis (2008; p. 30).

Otra colectividad que ha ganado terreno en el mercado laboral argentino es la peruana, un caso atípico y que ha generado gran interés en los ámbitos académicos, pues a pesar de que los trabajadores peruanos cuentan con perfiles educativos más altos que los de la población total argentina, presentan la mayor proporción de trabajadores en ocupaciones no calificadas, en un fenómeno que podría estar vinculado con la discriminación por parte de los empleadores, la condición de irregularidad que impediría acceder a sectores formales de la economía, dificultades para transferir capital humano, limitadas redes sociales y a que una parte considerable de las mujeres peruanas (incluso con estudios técnicos o profesionales) se ha colocado en el servicio doméstico.

Vale la pena enfatizar que en el caso de las mujeres, el servicio doméstico es una inserción de relevancia para todas las colectividades de países limítrofes y de Perú, particularmente para las peruanas (69%) y las paraguayas (58.1%). De igual forma se destaca la participación considerable de mujeres brasileñas en la agricultura (17.9%), de bolivianas en actividades comerciales y de uruguayas en comercio, reparaciones, hotelería y restaurantes (21.3%) (Ver Tabla 4.6).

Tabla 4.6 Distribución de trabajadoras argentinas y de mujeres inmigrantes por principales ramas de actividad, según país de origen, 2001 (en porcentajes)

Rama de Actividad	Argentinas	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Perú
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.2%	12.8	17.9	2.3	0.8	0.5	0.2
Industria manufacturera	6.9%	13.6	4.2	6.8	6.3	9.2	3.7
Comercio, reparaciones, hostelería y restaurantes	18.4%	26.1	11.7	19.9	12.8	21.3	10
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	6.2%	2.7	--	4.9	3.2	7.1	2.9
Enseñanza	17.8%	1.9	--	5.5	2.7	7.6	1.1
Servicios sociales y de salud	9.6%	5.7	--	8.5	4.4	10.2	6.4
Servicios comunitarios, sociales y personales	4.7%	2.6	18.6	4.7	4.3	9.9	2.1
Servicio doméstico en hogares privados	17.1%	26.9	10.9	35.3	58.1	21.2	69.0

Fuente: Cerrutti (2009; p. 47), Censo del INDEC 2001 y Pacecca y Courtis (2008; p. 30).

El perfil de los inmigrantes limítrofes se complementa por otros rasgos, además del laboral, entre ellos sus patrones de asentamiento, el grado de feminización de los “stocks”, el nivel educativo y las perspectivas a futuro del mercado laboral argentino y su relación con los flujos migratorios.

En este sentido, se puede destacar que los inmigrantes de origen paraguayo, peruano y uruguayo se han concentrado sobre todo en la ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, mientras que los chilenos bolivianos –que también cuentan con una importante presencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)-, presentan una mayor dispersión geográfica en territorio argentino.

Tabla 4.7 Distribución regional de los inmigrantes limítrofes en Argentina hasta 2001

Región	Porcentaje
Total del país	100%
Ciudad de Buenos Aires	20.7
Provincia de Buenos Aires	49.4
Partidos del Gran Buenos Aires	39
Resto de la Provincia de Buenos Aires	10.4
Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz)	8.8
Región Centro (Córdoba, Santa Fe, La Pampa)	5.2
Región Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja)	4.7
Región Noroeste – NOA (Salta, Jujuy, Tucumán)	4.4
Mesopotamia (Misiones, Corrientes, Entre Ríos)	3.9
Región Noreste – NEA (Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Catamarca)	2.2
Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur	0.7

Fuentes: INDEC Censo 2001 y ECMI 2002-2003.

La ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires concentraban hasta 2001 más del 70 por ciento de la inmigración limítrofe y peruana, seguidos muy atrás por las regiones de la Patagonia (8.8%) y Centro (5.2%), con lo que se pone de manifiesto la importancia como centro de atracción de migración del AMBA en Argentina y en la misma región sudamericana.

Respecto al llamado proceso de feminización migratoria, que regularmente está muy vinculado a la creciente demanda de trabajo en los países de destino en

los sectores de servicio doméstico, cuidado de niños y de ancianos, y a procesos de ajuste estructural que afectan a sectores vulnerables (entre ellos, mujeres y niños) en los países de origen, se aprecia que en Argentina, entre 1980 y 2001, las mujeres inmigrantes pasaron de representar 49.7 por ciento del total de la población extranjera a 54.2 por ciento.

Esta creciente representación femenina se vincula, de acuerdo con Cerrutti (2009; p. 27), con un aumento general de la proporción de mujeres en casi todos los colectivos de inmigrantes y con el aumento de grupos migratorios que tradicionalmente cuentan con una presencia femenina elevada, que es el caso particular de los paraguayos y los peruanos.

El Índice de Masculinidad, obtenido con los resultados del Censo 2001 y de la ECMI, corrobora la mayor participación de las mujeres en los “stocks” de inmigrantes limítrofes en Argentina con un promedio 100 mujeres por cada 84.9 hombres (Ver Tabla 4.1).

Destacan los colectivos de Paraguay (por cada 73.5 hombres en territorio argentino, se contabilizan 100 mujeres de esa nacionalidad) y de Perú (68.5 hombres por cada 100 mujeres). Las mujeres de esas dos nacionalidades se dedican mayoritariamente al servicio doméstico y cuidado de personas (Ver Tabla 4.5), situación que –a su vez- ayuda a las mujeres de clases medias de Argentina para incorporarse al mercado laboral.

En síntesis, la inmigración limítrofe en Argentina se caracteriza –con sus respectivas particularidades entre colectividades- por el aumento de los flujos que arriban de Paraguay y Bolivia (así como de Perú); por una menor llegada de chilenos, brasileños y uruguayos; por su eminentemente carácter laboral,¹⁹⁵ por su

¹⁹⁵ Argentina cuenta con una tradición de asilo para refugiados, incluso desde 2006 se adoptó la primera ley en la materia (la N° 26.165, también conocida como Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado); sin embargo, el número de refugiados es mínimo en el conglomerado del total de los inmigrantes en Argentina. La Oficina de Temas Internacionales, de la Dirección Nacional de Migraciones, reconocía en

gran participación en sectores como la agricultura, manufactura, construcción, comercio, hotelería y restaurantes y servicios domésticos; por su concentración mayoritaria en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia del mismo nombre y por niveles educativos disímiles, que van desde altos promedios en instrucción terciaria o universitaria (en algunos casos superiores a los registrados por los argentinos) hasta grupos numerosos en las colectividades con menos de los seis años de instrucción primaria (ver Tabla 4.8).

Tabla 4.8 Número de años de escolarización aprobados de inmigrantes limítrofes y Perú, según país de origen y sexo (en porcentajes)

País de Origen	4 años o menos		4 a 9 años		10 años o más	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Bolivia	23%	31	47.1	42.9	29.9	25.8
Brasil	37.2%	26.8	41.5	39.0	25.8	34.3
Chile	18.3%	16.9	52.5	50.4	29.1	32.7
Uruguay	7.2%	6.6	44.8	42.5	48.0	50.9
Paraguay	20.1%	19.2	58.4	57.9	21.5	22.9
Perú	6.1%	7.6	16.8	17.7	77.1	74.7

Fuente: Pacea y Courtis (2008; p. 67).

La anterior es la fotografía que el Censo de 2001 arrojó respecto a los inmigrantes limítrofes y peruanos en Argentina, misma que en el papel permitiría actuar al Estado argentino para atender los retos que conlleva la planificación y aplicación de políticas migratorias incluyentes, sobre todo frente a una realidad innegable, la necesidad de trabajadores extranjeros para satisfacer la demanda de mano de obra en diferentes sectores de una economía local que ha tenido una importante recuperación desde el año 2003 y aunque sufrió embates por la crisis

2008 la presencia de 2 mil 739 refugiados; y de acuerdo con la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE), entre 1983 y 2006, el Estado argentino recibió más de 11 mil solicitudes de asilo de más de 50 nacionalidades distintas, de las cuales aprobó 3 mil 57 (ver, <http://www.migraciones.gov.ar/conare/index.html> (24/03/2011)).

mundial de 2008, resultó menos afectada que las economías de países como Estados Unidos, México, España, Portugal, Grecia o Italia.¹⁹⁶

El censo más reciente, por su parte, reafirma la importancia adquirida por Argentina como núcleo del sistema migratorio en el Cono Sur de América, y aunque aún están pendientes la publicación y el análisis de todos los datos sobre las colectividades de extranjeros asentadas hasta 2010, incluidos los socio-laborales, cifras oficiales confirman que la necesidad de mano de obra calificada y no calificada para cubrir puestos de trabajo en ramas de la economía argentina vinculadas con la industria y los servicios es una tendencia que se mantendrá, al menos en la presente década.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el reporte titulado *Demanda Insatisfecha en Argentina*, destacó que del total de empresas que realizaron búsquedas de personal en el cuarto trimestre de 2010, un 7.7 por ciento no logró cubrir los puestos de trabajo requeridos.

Entre las empresas que no cubrieron sus necesidades de mano de obra están las dedicadas a los sectores de producción y procesamiento de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas (con 25% de demanda laboral insatisfecha)¹⁹⁷ de fabricación de productos de caucho y plástico (25%), de fabricación de productos textiles (15.4%), de agricultura, caza, silvicultura y pesca (7.7%), de servicios de hotelería y restaurantes (7.1%), de servicios sociales y de salud (7.1%), entre otros.

¹⁹⁶ De acuerdo con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las economías latinoamericanas, entre ellas las de Sudamérica, afrontaron de mejor manera y fueron menos perjudicadas por la crisis financiera y económica mundial, cuyo epicentro fue Estados Unidos. Para conocer más pormenores de la manera en que Argentina y el bloque Mercosur afrontaron la crisis, se puede consultar el trabajo “El Mercosur y la crisis financiera y económica mundial: Un recuento de las acciones comunes para contrarrestar los efectos negativos”, (Muñoz: 2009).

¹⁹⁷ El INDEC define la demanda laboral insatisfecha “como la ausencia de oferta idónea de trabajadores para responder a un requerimiento específico por parte de las empresas, organismos públicos, o cualquier otra organización que actúe como demandante de sus servicios; expresado mediante avisos en los diarios o internet, carteles en la vía pública, búsquedas de boca en boca, etc”.

En lo que se refiere a la demanda laboral insatisfecha por calificación ocupacional requerida, el reporte subraya que del total del personal buscado y no cubierto, un 52 por ciento corresponde a calificación operativa (sin requisitos de educación formal), 11.2 por ciento a calificación técnica (título secundario o terciario) y 36.3 a calificación profesional (título universitario o superior).¹⁹⁸

Estas cifras permiten afirmar que el mercado laboral argentino continuará dependiendo, al menos en el corto y mediano plazo,¹⁹⁹ de la aportación de los inmigrantes para solventar su actividad productiva, en un contexto de integración económica que, especialmente para Argentina, involucra la libre movilidad de trabajadores migrantes limítrofes.

Sin duda, la abrumadora inmigración de personas originarias de países limítrofes fue uno de los elementos primordiales al momento de formular una nueva ley de migración, acorde no sólo con los instrumentos internacionales en la materia, sino también con las necesidades económicas de Argentina.

4.3 La nueva política migratoria argentina y la relevancia de la normativa

Las políticas migratorias pueden ser definidas como el derecho fundamental que tienen los Estados soberanos para procurar sus intereses nacionales a través del establecimiento de límites territoriales o fronteras y de la formulación y aplicación de leyes, reglamentos y acciones tendientes a permitir o restringir el ingreso o salida de un país a connacionales o extranjeros, según sea el caso.

Una política migratoria no se reduce a la aplicación de acciones aisladas o simplemente a la publicación de leyes o reglamentos; sin embargo, como señala Novick (2010; p. 26), “la legislación, como parte del derecho, constituye un objeto

¹⁹⁸ Para mayores detalles consultar el reporte en la dirección http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/16/demanda_03_11.pdf (25/03/2011).

¹⁹⁹ En al menos los últimos 8 años, con algunos vaivenes, el reporte trimestral del INDEC ha mostrado cifras similares en lo que respecta a la demanda laboral insatisfecha.

de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad... La ley es un fruto social, un hecho público, el punto final de un camino que podemos recorrer y estudiar. La norma configura para nosotros un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta -hace más visibles- aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, de manera que nos permite aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social”.

Por ello, la actual política migratoria impulsada en Argentina tiene como puntos de inflexión la sanción, el 17 de diciembre de 2003, y la promulgación, el 20 de enero de 2004, de la nueva *Ley de Migraciones (Ley 25.871)*; y de la promulgación del reglamento respectivo el 6 de mayo de 2010.

Con dicha legislación, el Estado argentino –a través de su poder Legislativo- afirma que “ha reformulado los objetivos de su política migratoria, en un marco de integración regional latinoamericana y de respeto a los derechos humanos y movilidad de los migrantes, lo que genera un compromiso cada vez mayor de cooperación mutua entre los diversos Estados Parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) y sus Estados Asociados, una progresiva facilitación de los procedimientos legales vigentes y una adecuada contemplación de las necesidades reales de los extranjeros que transitan o residen en el Territorio Nacional”.²⁰⁰

La nueva *Ley 25.871* ponía fin a la visión restringida y basada en la seguridad nacional que privó de manera particular durante más de dos décadas por medio de la *Ley 22.439*, también conocida como *Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración* o *Ley Videla*.

²⁰⁰ Así se afirma en el *Decreto 616/2010* por medio del cual se reglamentó la *Ley de Migraciones 25.871*, con fecha del 3/05/2010, consultar en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_616_2010.pdf (25/03/2011).

Vigente entre 1981 y 2004, la Ley Videla -sancionada en la dictadura militar del presidente Jorge Rafael Videla (1976-1981)- especificaba que el Estado argentino promovería la inmigración de extranjeros cuyas “*características culturales*” permitieran su adecuada integración a la sociedad argentina; además sólo otorgaba derechos civiles en igualdad que los nacionales a los residentes permanentes y a los que obtuvieran autorización de permanencia, prohibía el trabajo a los inmigrantes irregulares y obligaba a los empleadores a exigir constancias de residencia legal y a denunciar las situaciones irregulares.

Dicha Ley, que en espíritu se basaba en la de 1967, ponía en estado de gran vulnerabilidad a los inmigrantes irregulares por verse privados de acceder a servicios de salud, educación, vivienda y a la asociación sindical, lo que de facto creó condiciones propicias para la explotación de una masa de trabajadores sin papeles, ya que si bien es cierto que la Ley Videla contemplaba la expulsión de extranjeros “en condición de ilegalidad”,²⁰¹ en la práctica sólo la ilegalizaba, lo que era aprovechado por empleadores para pagar menores salarios y evitar otorgar prestaciones.

Esa normativa también sirvió para legitimar numerosas prácticas de exclusión social. “Consecuente con una visión sobre la inmigración asociada a la amenaza, el Estado impedía o restringía, por ejemplo, el acceso a la educación y violaba el derecho a ella, especialmente de aquellos inmigrantes o hijos de inmigrantes en condiciones de irregularidad migratoria” (Domenech: 2007; p. 18).

La caída del régimen militar en Argentina no supuso un cambio inmediato en la política migratoria aplicada, ya que en 1987 el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) dictó un decreto para reglamentar la Ley Videla con el propósito de conceder residencias sólo a extranjeros que fueran profesionales o técnicos

²⁰¹ El capítulo II de la Ley Videla especifica la declaración de ilegalidad de los extranjeros y la cancelación o permanencia. Ver *Ley General de Migraciones y Fomento de La Inmigración (Ley 22.439/81)*, en http://tukuymigra.com/images/normativa/ARGN_LEG_O_MYE_1981.03.23.pdf (25/03/2011).

especializados requeridos por empresas establecidas en el país, empresarios u hombres de negocios, relevantes científicos, profesores, escritores, migrantes con capital propio suficiente, religiosos y padres, hijos o cónyuges de argentinos. El reglamento mantenía en clandestinidad al grueso de la población inmigrante, que no entraba en las categorías especificadas.

La misma línea restrictiva se mantuvo en el gobierno del presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), quien en 1993 dictó un nuevo decreto tendiente a extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones (residencias) “ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional”. A partir de ese momento la entonces Dirección Nacional de Población y Migraciones empezó a requerir información sobre los antecedentes penales de los peticionantes (Pascucci: 2010).

Con el *Decreto N° 2 771/93*, el gobierno de Menem, subraya Domenech (2011; p. 58), oficializaba las acciones policíacas y represivas dirigidas en particular hacia los inmigrantes limítrofes, “llevadas adelante por el Estado mediante la intervención articulada de dependencias del Ministerio del Interior y las fuerzas de seguridad. El objetivo político explicitado, según lo expresaba el decreto, era “encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social”.

La norma rígida aplicada durante más de 20 años hizo visibles factores ideológicos conservadores y propensos a la discriminación de los inmigrantes indocumentados, mismos que permearon en las instituciones y en los funcionarios encargados de aplicar la política migratoria en Argentina, así como en algunos medios de comunicación, líderes políticos y de opinión y también en parte de la población.

Como señala Susana Novick (2004: p. 2), durante la última dictadura militar (1976-1983) y en los gobiernos de Alfonsín y Menem hubo una “coherencia” en

relación con las políticas aplicadas. Los tres se basaron en una ideología neoliberal –represiva, democrática y conservadora, de manera respectiva-, priorizaron como destino de la producción el mercado externo, redujeron las actividades económicas del Estado y disminuyeron sus funciones sociales; además, los tres consideraron a las migraciones latinoamericanas como “un problema poblacional que debía resolverse mediante el control policial y prohibiendo el acceso al trabajo remunerado”.

Esta visión dura y “corta de miras” sólo abonó para sumergir en la clandestinidad a miles de inmigrantes que arribaron en las últimas dos décadas a la Argentina, país que a pesar de los discursos xenofóbicos y de las trabas legales impuestas, requería de la fuerza extranjera en varios de sus sectores económicos estratégicos.

Por todo lo anterior, la sanción de la nueva *Ley de Migraciones* y de su reglamento son considerados un hito en la historia del país, de manera particular por la participación no sólo de las diferentes fuerzas políticas, sino también de organizaciones defensores de los derechos de los migrantes, iglesias, académicos y colectivos de migrantes.

La aprobación de la nueva legislación también es producto de otros factores, tanto nacionales como internacionales. De acuerdo con el doctor Mármora,²⁰² el apoyo otorgado por las diferentes estancias del Estado argentino a la iniciativa de *Ley de Migraciones* y a la misma firma de los acuerdos sobre residencia en el Mercosur²⁰³ se dieron en un contexto en el que Argentina –al igual que Brasil- entendieron que además de ser naciones tradicionalmente receptoras de flujos migratorios, también se habían convertido en Estados con emigración de sus conciudadanos hacia países limítrofes y extrarregionales, por lo que si se

²⁰² Entrevista con el Doctor Lelio Mármora efectuada el 7 de junio de 2010 en Buenos Aires.

²⁰³ Cabe recordar que se firmaron en diciembre de 2002 dos acuerdos sobre residencia, el primero sólo incluía a los países parte del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), mientras que el segundo amplió la participación a dos Estados asociados (Bolivia y Chile).

quería pedir la protección de los derechos de sus nacionales en el extranjero, también se deberían de proteger los derechos de los inmigrantes en territorio argentino.

“Las autoridades Argentinas, de manera particular, con la crisis del año 2000 y el año 2001, terminan por aceptar que el país es de origen y destino de migración, lo que permitió una postura abierta respecto a la negociación de la *Ley de Migraciones*”, a pesar de los brotes de racismo o de posturas políticas duras contrarias a la inmigración, especialmente a la limítrofe, destaca el también ex director de la Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones en el Cono Sur.

La doctora Nora Pérez Vichich, quien funge como la asesora principal de la Dirección de Migraciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, señala que la nueva ley migratoria y su reglamento son ejemplos de avances internos en política migratoria, que reflejan un cambio de percepción sobre la inmigración intrarregional y en cuyas redacciones se tomaron en cuenta las opiniones de políticos, académicos, organizaciones sociales y sindicatos.

La también académica subraya que Argentina, de manera unilateral, extendió en sus leyes locales los beneficios plasmados en el *Acuerdo sobre Residencia* a todos los originarios de los países Sudamericanos, y facilitó la posibilidad para radicar en el territorio argentino a nacionales latinoamericanos y de otras partes del mundo. Es decir, el Estado argentino “no se quedó sólo con la aplicación (de derechos) a los posibles inmigrantes de naciones del Mercosur o Estados asociados. Fue más allá”.²⁰⁴

²⁰⁴ Entrevista realizada a la doctora Nora Pérez Vichich el 5 de noviembre de 2010 en la ciudad de Buenos Aires.

En el mismo sentido, Susana Novick considera que la aprobación la ley y del reglamento de migración son avances en la aplicación de una nueva política migratoria y destaca la llegada a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de personas civiles con una visión más amplia sobre migración y cuyo director actual, Martín Arias Duval, tuvo una participación importante en la aprobación del nuevo reglamento. “La llegada de civiles con formación académica ha resultado muy importante, pues en el pasado eran militares los encargados de dirigir esa institución con una visión de seguridad”.

Al mismo tiempo, “se ha empezado a trabajar para quitar los estigmas en las instituciones del Estado argentino de que el inmigrante es un delincuente o una carga para el país y se trabaja para mentalizar que la inmigración es un factor de desarrollo y de integración”, añade Novick,²⁰⁵ directora del Seminario Permanente de Migraciones del Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Los tres autores antes citados concuerdan con que se han registrado avances en la formulación y aplicación de una nueva política migratoria en lo que se refiere a la normativa, pero al mismo tiempo reconocen la existencia de vacíos que aún impiden el respeto pleno de los derechos elementales de los inmigrantes.

Novick (2010: p. 50) enfatiza que estudios puntuales realizados “nos muestran que los inmigrantes en la Argentina son discriminados y explotados; en muchos casos perseguidos y maltratados” y enfatiza que los cambios en la legislación “no se reflejan mecánicamente en los actores sociales que deben aplicar cotidianamente esas normas. Por el contrario, décadas de ideología autoritaria influyen en las contradicciones que a diario ocurre entre lo normado por la ley y las prácticas de la política”.

El investigador Gerardo Halpern coincide en que se han dado pasos en el terreno de las normas, “lo que es fundamental, pero no ha sido suficiente”, y

²⁰⁵ Entrevista realizada la doctora Susana Novick el 10 de noviembre de 2010 en la ciudad de Buenos Aires.

afirma que aún existen dos discursos, “en el primero se acepta la inmigración intrarregional, se asume como positiva y se han realizado regularizaciones, pero en la práctica los inmigrantes viven un presente adverso por su grado de vulnerabilidad en Argentina al momento de solicitar servicios sociales y de salud. El inmigrante aún vive una relación de temor en Argentina”.²⁰⁶

Indica que institucionalmente se ha intentado reformar a la Dirección Nacional de Migraciones y a otras entidades, pero falta cambiar la matriz de pensamiento marcada por las percepciones negativas que datan desde 1960. “De nada sirve una nueva normativa migratoria si los funcionarios no cambian sus prácticas contrarias a los inmigrantes”, añade.

A pesar de los huecos en la práctica, Halpern (2009; p. 66-67) señala que los tres rasgos más sobresalientes de la nueva ley son que 1.- se interrumpió el “limitacionismo” con que se venía actuando en la materia con el endurecimiento sistemático de las normas de décadas pasadas, 2.- se ubica al Mercosur como horizonte de integración político y social y 3.- se inscribió la temática migratoria dentro de la defensa de los derechos humanos. “En definitiva, la nueva legislación logró generar expectativas donde antes no las había”.

Rasgos clave de la normativa migratoria argentina

Al igual que el *Acuerdo sobre Residencia* firmado por Argentina en 2002, en la *Ley de Migraciones* se pueden identificar dos intencionalidades básicas: la promoción de la inmigración (al facilitar y agilizar los trámites de residencia para los inmigrantes de los otros cinco Estados signatarios del *Acuerdo sobre Residencia* y de otras latitudes) y la incorporación de los migrantes a las sociedades receptoras en igualdad de oportunidades que los nacionales, incluso a través de la regularización de la inmigración (por medio del programa Patria Grande, que se describe más adelante).

²⁰⁶ Entrevista con el doctor Gerardo Halpern efectuada el 2 de octubre de 2010 en la ciudad de Buenos Aires.

Lo anterior se aprecia si se revisan a detalle algunos de los 126 artículos de la *Ley 25.871* y se comparan con algunos de los artículos estipulados en el *Acuerdo sobre Residencia*.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la **intencionalidad de promover la migración**, la ley argentina establece en el artículo 4 que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” y se especifica en el artículo 28 que se da prioridad a “las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur”, tal y como se especifica en el *Acuerdo sobre Residencia*.

Y si bien es cierto que la legislación argentina no fue concebida únicamente para cumplir con lo dispuesto en el acuerdo migratorio del Mercosur, ya que también cumple con otras normativas internacionales, sí es factible detectar que se da un acatamiento a disposiciones como el otorgamiento de residencias temporarias de hasta dos años a los ciudadanos nativos de Estados partes del Mercosur prorrogables con entradas y salidas múltiples (artículo 4 del *Acuerdo sobre Residencia* y artículo 28 de la ley argentina).

Lo mismo ocurre en lo que se refiere al otorgamiento de residencias permanentes, ya que en ambos documentos se destaca que concluidos los dos años de la residencia temporaria es factible, previa documentación requerida, optar por vivir de manera definitiva en territorio argentino.²⁰⁷

En lo que respecta a la **intencionalidad de incorporar a los inmigrantes y a sus familias en la sociedad receptora** en igualdad de oportunidades que los nacionales (artículo 9 del *Acuerdo sobre Residencia*), la *Ley 25.871* estipula que el

²⁰⁷ La normativa argentina contempla tres categorías de admisión y permanencia en el país y son: residentes permanentes, residentes temporarios y residentes transitorios. Pero las autoridades están facultadas para otorgar “residencias precarias”, que son válidas por hasta 180 días y pueden ser renovables, para que los extranjeros puedan concluir trámites y así acceder a las residencias temporarias.

Estado argentino asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, sin importar si su condición en el país es regular o irregular. (Artículos 5, 6, 7, 8, 9, 13 y 14).

El artículo 14, de manera específica, señala que el Estado argentino en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente las tendientes a:

a) La realización de cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas;

b) La difusión de información útil para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad argentina, en particular aquella relativa a sus derechos y obligaciones;

c) Al conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes;

d) La organización de cursos de formación, inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discriminatorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y de entes privados.

En el mismo sentido, el de incorporar a los inmigrantes sin importar su condición legal, el artículo 17 de la *Ley de Migraciones* estipula que el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros y en el Reglamento se le dan facultades a la DNM para dictar disposiciones que simplifiquen y agilicen los trámites administrativos respectivos, celebrar convenios y recurrir a la colaboración de organismos públicos o privados, desarrollar e implementar programas en aquellas zonas del país que requieran un tratamiento especial,

realizar convenios con autoridades extranjeras residentes en la República Argentina a fin de agilizar y favorecer la obtención de la documentación de esos países y fijar criterios para la eximición del pago de la tasa migratoria, en casos de pobreza o cuando razones humanitarias así lo justifiquen.

La *Ley de Migraciones* argentina también promueve la reunificación familiar (artículo 10), la suscripción de convenios para efectuar la transferencia de remesas (artículo 102) y el trato igualitario en materia de remuneraciones, empleo y seguros para los inmigrantes, pero con ciertas condicionantes.

Los extranjeros admitidos como residentes permanentes pueden desarrollar toda actividad o tarea lucrativa o remunerada y gozan de la protección de todas las leyes locales que rigen en la materia (artículo 51); a su vez los residentes temporarios pueden realizar actividades remuneradas sólo durante el periodo de su permanencia autorizada y los residentes transitorios únicamente pueden trabajar si son trabajadores migrantes estacionales o si reciben una autorización expresa de la DNM.

En el caso de los extranjeros que residan de manera irregular, se especifica que no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia (artículo 53) y no se podrá proporcionar alojamiento a título oneroso a los extranjeros que se encuentren residiendo irregularmente en el país. Asimismo, ninguna persona de existencia visible o ideal, pública o privada, podrá proporcionar trabajo u ocupación remunerada, con o sin relación de dependencia, a los extranjeros que residan irregularmente (artículo 55) y quienes infrinjan dichas disposiciones serán sancionados “solidariamente con multas”.

Tabla 4.9 Cumplimiento de artículos en *Ley de Migraciones* argentina estipulados en *Acuerdo sobre Residencia*

Artículos clave de <i>Acuerdo Sobre Residencia</i>	Cumplimiento en <i>Ley de Migraciones</i> argentina
Artículo 1. Los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte podrán obtener una residencia legal en este último	Sí (Artículos 4, 21 y 28)
Artículo 3. -Nacionales de una parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra.	Sí (Artículos 4, 21 y 28)
-Nacionales de una parte, que se encuentren en el territorio de otra parte y deseen establecerse en el mismo con presentación de solicitud de regularización y documentación	Sí (Artículo 17, pero también lo permiten los artículos 7, 8, 61, 70 y 73)
Artículo 4. Otorgamiento de residencia temporaria de hasta dos años	Sí (Artículo 23, Inciso I)
Artículo 5. Otorgamiento de residencia permanente	Sí (Artículos 20 y 21)
Artículo 8. (Normas Generales sobre Entrada y Permanencia)	
-Personas con residencia tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio de país de recepción	Sí (Artículo 23 y 25)
-Derecho a acceder a cualquier actividad en las mismas condiciones que los nacionales, de acuerdo con normas de cada país	Sí (Artículos 5 y 6)
Artículo 9 (Derechos de los Inmigrantes y de los Miembros de sus Familias)	
-Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, económicos, laborales y culturales para residentes y nacionales	Sí (Artículos 5, 6, 8)
-Reunión familiar a través de residencias	Sí (Artículo 10)
-Trato igualitario de residentes y nacionales en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales	Sí (Artículos 6, 19 y 51)
-Derecho a transferir libremente remesas a países de origen	Sí (Artículo 102, reciprocidad)
-Derechos de los hijos de inmigrantes a tener nombre, al registro de su nacimiento, a nacionalidad y acceso a educación en condiciones de igualdad	Sí (Artículo 7, Educación) Los hijos de extranjeros nacidos en Argentina son reconocidos como argentinos
Artículo 10. (Promoción de Condiciones Legales de Migración y Empleo)	
-Establecer mecanismos de cooperación entre partes para impedir el empleo ilegal de inmigrantes	Sí (Artículo 3, Inciso K)
-Detectar y sancionar a personas físicas o jurídicas que empleen inmigrantes en condiciones ilegales	Sí (Artículos 16, 55, 57, 59 y 60)
-No se castigará a inmigrantes empleados en condiciones ilegales	Sí (Artículos 16 y 56)
-Crear mecanismos para detectar y penalizar a individuos u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales de personas o con el trabajo de los inmigrantes	Sí (Artículos 116, 117, 118, 119, 120 y 121) * Además se han sancionado leyes para castigar la trata y tráfico de personas
-Intensificar campañas de difusión para informar a potenciales inmigrantes sobre sus derechos	Sí (Artículo 9)

Fuentes: *Acuerdo sobre Residencia*, *Ley de Migraciones*, *Reglamento* y elaboración propia.

En el apartado sobre trabajo y alojamiento de los trabajadores, que incluye los artículos 53 y 55, la ley argentina cumple con el compromiso asumido en el *Acuerdo sobre Residencia* en su artículo 10, pues se busca impedir el empleo ilegal de inmigrantes y detectar y sancionar a personas “físicas y jurídicas” que los empleen, pero sin castigar a los extranjeros empleados en condiciones ilegales.

Al respecto, en el artículo 16 de la *Ley 25.871* se manifiesta que la adopción por el Estado de todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación laboral en el territorio nacional de inmigrantes en situación irregular, incluyendo la imposición de sanciones a los empleadores, no menoscabará los derechos de los trabajadores inmigrantes frente a sus empleadores en relación con su empleo; mientras que en el artículo 56 se ratifican los derechos adquiridos por los extranjeros como consecuencia de los trabajos realizados en Argentina sin importar su condición migratoria.

Otro elemento interesante de la ley es que se facilita la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades argentinas donde residan y se apoya la asociación de las colectividades, pues los poderes públicos tienen el mandato de impulsar “el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes” y apoyar “a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, prestándoles ayuda en la medida de sus posibilidades”.²⁰⁸

En síntesis, la normativa argentina sobre migración puede ser considerada de avanzada porque no sólo cumple con lo estipulado en el *Acuerdo sobre Residencia*, y otros mecanismos adoptados en el Mercosur, sino también con instrumentos internacionales ratificados por Argentina, como la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos*

²⁰⁸ Artículos 11 y 106 de la citada ley, de manera respectiva.

los Trabajadores Migratorios y sus Familias, la Convención de Palermo (por medio de la cual se combate la trata de personas y el tráfico de migrantes) y la Convención sobre el Estatuto de Refugiados.

La normativa migratoria en este país sudamericano, que también cuenta con un apartado para los argentinos en el extranjero, es una muestra de que se ha dado “un giro ideológico en el plano formal de la política migratoria argentina”, mismo que ha venido acompañado de la ratificación de convenciones internacionales en la materia, la concreción de la nueva *Ley de Refugiados*,²⁰⁹ la amnistía a inmigrantes extra-Mercosur, la implementación del programa de regularización permanente Patria Grande y la misma ratificación del *Acuerdo sobre Residencia* (Novick: 2010; pp. 49).

La promulgación de una ley y de un reglamento no bastan por sí mismos para cambiar realidades complejas por antonomasia. Ni siquiera es suficiente para cumplir en la práctica con acuerdos internacionales, pues es necesario implementar lo “dispuesto en papel” en las diferentes instituciones del Estado, pero sin lugar a dudas, el contar con una normativa de avanzada es un paso fundamental y obligado para trabajar en la conformación y aplicación de una política migratoria programática y de largo plazo. Además, tanto la nueva ley de migraciones como el reglamento respectivo son producto de un esfuerzo colectivo por parte de diferentes actores de la sociedad argentina y gozan de la representatividad que les confiere haber sido aprobados en el Congreso.

La sanción parlamentaria de ambos instrumentos no es asunto menor, ya que además de conferirles legitimidad -cabe recordar que los congresistas son los representantes de la sociedad al momento de formular y sancionar nuevas leyes-, se obliga a las instituciones del Estado a cumplir con la normativa migratoria y se

²⁰⁹ La *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado*, o *Ley 26.125*, se sancionó el 8 de noviembre de 2006 y se promulgó el 8 de noviembre del mismo año.

eliminan posibles especulaciones respecto a la primacía entre una ley local y una normativa emanada del Mercosur.

Argentina, al internalizar el acuerdo migratorio mercosureño por la vía legislativa dotó de herramientas a sus instituciones para poder avanzar en la formación del área de libre movilidad y residencia; no obstante, la internalización de toda nueva norma trae consigo reticencias estructurales, políticas y hasta sociales, por ello es importante revisar cuáles han sido las acciones y los programas más importantes puestos en marcha por el Estado argentino para cumplir con lo dispuesto en la *Ley 25.871* y con el *Acuerdo sobre Residencia*, lo que permitirá hacer una evaluación preliminar de lo que está funcionando en la actualidad y así determinar los pendientes por resolver.

4.4 Las respuestas del Estado argentino en el día a día: Normativa vs realidad

Tanto la ley migratoria argentina como el *Acuerdo sobre Residencia* hacen énfasis en la protección de los derechos socio-laborales de los inmigrantes sin importar si su condición es de regularidad o no, y son las instituciones del Estado y los actores sociales los que deben aplicar día a día las normas.

En la procuración de la nueva política migratoria argentina y de la normativa no sólo participa la Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección Nacional de Población, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE) o el Ministerio de Exteriores, también están presentes en la práctica diaria los Ministerios de Trabajo, de Salud, de Educación, de Justicia, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), así como los funcionarios de a pie, el personal médico y los directores y profesores de escuelas en todo el país.

Tabla 4.10 Principales instituciones responsables de aplicar políticas y acciones en materia migratoria y funciones

Institución	Adscripción	Principales funciones en materia migratoria
Dirección Nacional de Población	Ministerio del Interior	Diseñar, elaborar y evaluar las políticas de población y migraciones e intervenir en la formulación de los programas que derivan de dichas políticas
Dirección Nacional de Migraciones	Descentralizado del Ministerio del Interior	Aplicar la política y la normativa migratoria de la República Argentina (más detalles en Tabla 3.1)
Registro Nacional de las Personas (RENAPER)	Organismo autárquico y descentralizado dependiente del Ministerio del Interior	Realizar el registro e identificación de todas las personas físicas que se domicilien en el territorio argentino o en jurisdicción argentina y de todos los argentinos cualquiera sea el lugar de su domicilio
Comisión Nacional para Refugiados	Organismos interministerial que depende del Ministerio del Interior	Analiza y evalúa las peticiones de asilo que se interpongan en el territorio argentino
Policía Migratoria Auxiliar	De acuerdo con la ley migratoria quedará integrada por la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional, la Policía Aeronáutica Nacional y la Policía Federal. Estará bajo el control de la DNM	Control migratorio y retenciones de extranjeros. En provincias, previo acuerdo con autoridades locales, se puede encargar de fiscalización y control de permanencia de extranjeros y la realización de inspecciones tendientes a verificar el cumplimiento de normas migratorias
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Poder Ejecutivo	Protege y asiste a los argentinos en el exterior a través de sus consulados, pero también participa en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional y en lo relacionado con nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional
Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Organismos descentralizado del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Dirige sus acciones a las personas cuyos derechos se ven afectados ante discriminaciones por su origen étnico, nacionalidad, apariencia, género, discapacidad u enfermedad, y por sus opiniones políticas o

		creencias religiosas. Busca garantizar los mismos derechos y garantías
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Poder Ejecutivo	Impedir discriminaciones a trabajadores por motivos de sexo, raza, edad, nacionalidad, religión, política o gremiales; informar sobre plazas laborales y controlar empleo no registrado.
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo	Otorgar el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) tanto a nacionales como extranjeros, que permite laboral de manera formal y ser dado de alta en el sistema de seguridad social
Ministerio de Salud	Poder Ejecutivo	Garantizar acceso a servicios médicos
Ministerio de Educación	Poder Ejecutivo	Garantizar acceso a educación
Congreso	Poder Ejecutivo	Avalar tratados internacionales y crear nuevas leyes

Fuentes: Documentos constitutivos de las instituciones, sitios en internet y elaboración propia.

La complejidad de la aplicación de una nueva política migratoria -con la que se trata de romper la visión restrictiva y de seguridad imperante en más de dos décadas, es mayúscula y lleva un proceso largo, sin embargo es factible revisar –a más de siete años de la entrada en vigor de la *Ley 25.871* y de la ratificación del *Acuerdo sobre Residencia*- lo que ha alcanzado el Estado argentino en tres rubros básicos: 1.- las regularizaciones efectuadas y el otorgamiento de residencias, 2.- la igualdad de derechos a inmigrantes que a nacionales y 3.- las acciones para evitar y castigar el tráfico de migrantes y la trata de personas, pues son en gran parte los pilares para construir en el Mercosur una zona de libre residencia y trabajo.

Las regularizaciones y el otorgamiento de residencias en Argentina a partir de la Ley 25.871

Diferentes gobiernos en Argentina han decretado desde 1949 amnistías²¹⁰ para intentar regularizar la presencia de inmigrantes sin papeles; no obstante, sus alcances siempre fueron criticados, ya que los decretos carecían de acciones paralelas que dieran canales de entrada legales a los nuevos flujos de inmigración, en especial la limítrofe.

Tras la aprobación de la más reciente ley migratoria argentina se impulsaron nuevos programas de amnistía, que a diferencia de los del pasado, pretendían una regularización permanente con acceso a residencia permanente y la integración de los inmigrantes a la sociedad en igualdad de derechos sociales y laborales.

De acuerdo con el director de Asuntos Internacionales de la DNM y presidente de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), Federico Agusti,²¹¹ el Estado argentino ha tomado como “piedra fundamental” la regularización²¹² de la migración a través de las residencias –que permiten salir de Argentina y regresar- en lugar de optar por la visión de seguridad y de castigo al migrante que se aprecia en países desarrollados como Estados Unidos, Francia e Italia.

Por esa razón, las autoridades argentinas impulsaron dos grandes programas dirigidos a las colectividades en situación irregular tanto para los

²¹⁰ En 1949 y 1958 se realizaron procesos de regularización migratoria dirigidos a todas las nacionalidades, mientras que en 1964, 1974, 1984 y 1994 se efectuaron regularizaciones migratorias enfocadas particularmente a los extranjeros de países limítrofes (Domenech: 2011; p. 58).

²¹¹ Entrevista realizada el 27 de noviembre de 2010 en la oficina del funcionario de la CONARE, ubicada en la ciudad de Buenos Aires.

²¹² Para autores como Domenech (2007; p. 28), el tomar la regularización migratoria como eje de las prácticas estatales en la materia, hace que se simplifique la compleja “problemática migratoria” en términos de regularidad e irregularidad, con lo que se restringe el acceso real a derechos y deberes ciudadanos de los inmigrantes como miembros de la nación argentina.

inmigrantes extraMercosur como para los intraMercosur, y para su puesta en marcha, de manera previa, se expidió el *Decreto 836/2004*, el 7 de julio de 2004, para crear el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, dependiente de la DNM.

Con el *Decreto 836*, además de declararse una emergencia administrativa en la DNM por 180 días²¹³ por las “severas irregularidades operativas detectadas en el organismo” y “la existencia de una antigua red delictual” (Pacecca: 2005; p. 10), se estableció que el Programa Nacional tendría como objetivos la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante y la regularización de la situación de los inmigrantes.

Con este antecedente, el primero de los programas de regularización fue el enfocado a los ciudadanos nativos fuera de la órbita Mercosur, que hasta el 30 de junio de 2004 residieran en el territorio argentino, exceptuando a los titulares de visados diplomáticos, refugiados y asilados políticos. El *Decreto 1169/2004*,²¹⁴ elaborado por el Poder Ejecutivo y publicado en el Boletín Oficial el 13 de septiembre de 2004, dio 180 días a los extranjeros extraMercosur para regularizar su situación migratoria y acceder a una residencia temporaria de dos años –que podría convertirse en permanente-, previa presentación de documentos y el pago de tasas de tramitación. Además, se facilitó el trámite para la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI) y las medidas de expulsión del país quedaron suspendidas durante el proceso de amnistía.

Se estima que más de 12 mil personas se acogieron a los beneficios de la amnistía, de las cuales la mayoría eran originarias del continente asiático, especialmente de China. Los inmigrantes latinoamericanos extraMercosur se ubicaron en un segundo lugar.

²¹³ El Decreto 578/05 extendió la “emergencia” en la DNM hasta el 31 de diciembre de 2005.

²¹⁴ El Decreto 1169/2004 se puede consultar en http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/tukuymigra/images/normativa/ARGN_LEG_O_MYE_2004.09.06.pdf (4/04/2011).

Tabla 4.11 Extranjeros extraMercosur que se acogieron al Decreto 1169/2004, presentados por continente y región

Continente	Región	Número de personas
Asia	Sudeste Asiático	9,932
	Medio Oriente	47
	Resto de Asia	115
América	América Latina y El Caribe	1025
	América del Norte	185
Europa	Europa Continental	398
	Europa del Este	135
	Gran Bretaña e Irlanda	86
	Países Nórdicos	27
África		98
Oceanía		17
	Total	12,065

Fuente: Novick (2010; p. 37).

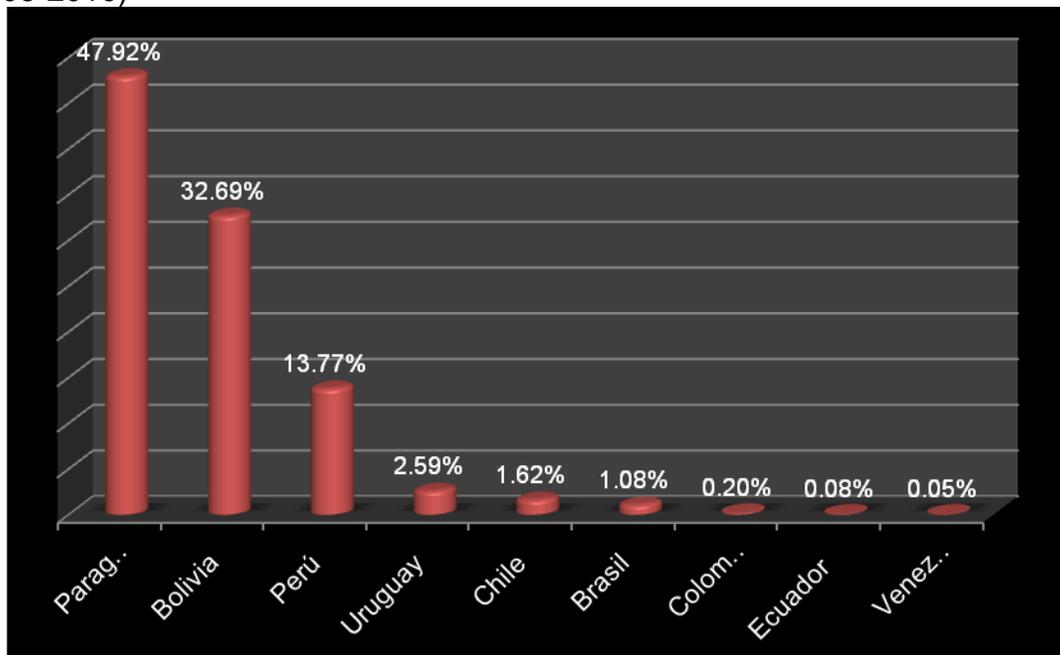
El segundo programa, el dirigido a regularizar a los inmigrantes nacionales del Mercosur y países asociados, fue implementado a partir de abril de 2006 luego de la publicación del *Decreto 578/05*. Este mecanismo de regularización, conocido también como Decreto Patria Grande, simplificó los trámites para los interesados en obtener residencias temporarias por dos años con opción a la radicación permanente una vez concluido el plazo de 24 meses, acreditando “medios de vida lícitos” y con el pago de la tasa respectiva.

Más de 423 mil inmigrantes intraMercosur se han acogido a Patria Grande entre abril de 2006 y mayo de 2010; sin embargo, hasta 2010 sólo se habían otorgado 98 mil 539 radicaciones permanentes y 126 mil 385 radicaciones temporarias, ya que 187 mil 759 de los inscritos al programa no habían completado la documentación requerida para el trámite de regularización (DNM: 2010; p. 3).

La cifra de trámites incompletos supera el 40 por ciento del total de solicitudes y la DNM desconoce si esas más de 187 mil personas aún se

encuentran en el país en condición irregular o si salieron a sus países de origen o hacia otras latitudes.

Gráfico 4.1 Radicaciones permanentes otorgadas según país de nacimiento (2006-2010)



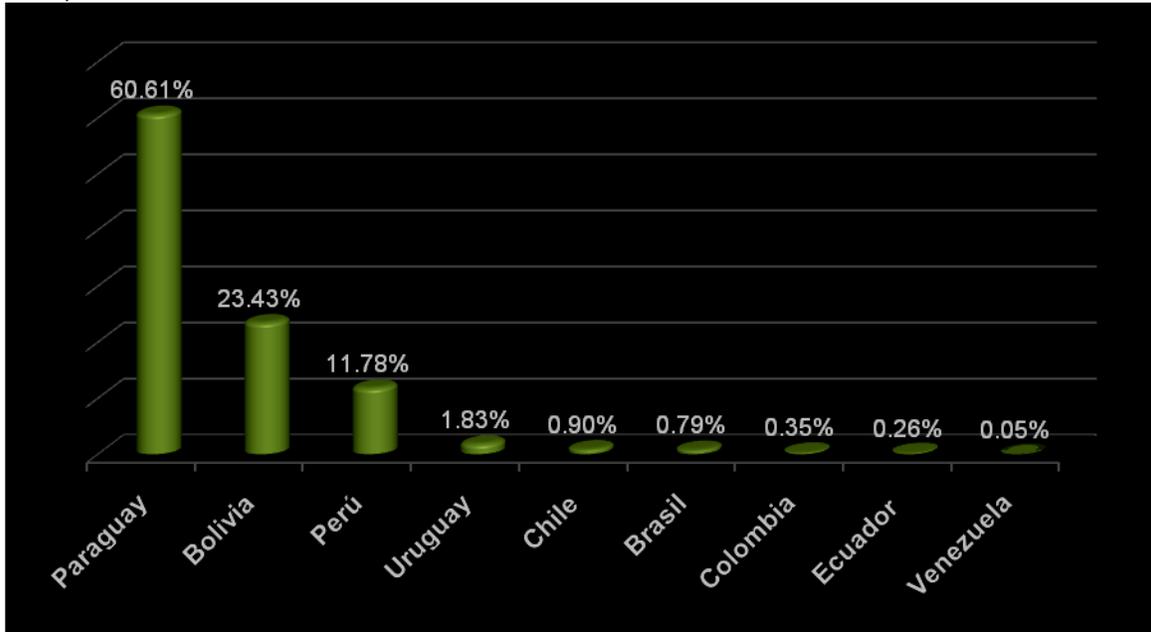
País	Nº Personas
Paraguay	47,217
Bolivia	32,215
Perú	13,571
Uruguay	2,552
Chile	1,598
Brasil	1,061
Colombia	193
Ecuador	79
Venezuela	53
Total	98,539

Fuente: Informe Estadístico de la DNM (2010; p. 18).

Del total de las radicaciones permanentes, más de 47 por ciento han sido otorgadas a inmigrantes paraguayos, 32.69% a bolivianos y 13.77% a peruanos. Los inmigrantes de otros países de la región registran muy bajos porcentajes en la obtención de estas residencias definitivas. Cabe recordar que Argentina amplió el

otorgamiento de residencias a ciudadanos de la Comunidad Andina de Naciones y Venezuela (ver Gráfico 4.1).

Gráfico 4.2 Radicaciones temporarias otorgadas según país de nacimiento (2006-2010)



País	Nº Personas
Paraguay	76,597
Bolivia	29,615
Perú	14,882
Uruguay	2,319
Chile	1,141
Brasil	994
Colombia	442
Ecuador	334
Venezuela	61
Total	126,385

Fuente: Informe Estadístico de la DNM (2010; p. 24).

En lo que se refiere a las radicaciones temporarias, el panorama es prácticamente una calca de las radicaciones permanentes, ya que de nueva cuenta los paraguayos ocupan el primer lugar con más de 60 por ciento, seguidos

por los bolivianos y peruanos, con 23.43% y 11.78%, de manera respectiva (ver Gráfico 4.2).

El programa de regularización, que ha contado con la participación de representaciones consulares extranjeras, de iglesias, de organismos de la sociedad civil y de grupos de inmigrantes para su difusión, es calificado como un “éxito” y un “ejemplo destacado en el mundo” por las autoridades (DNM: 2010; p. 3), empero también ha sido criticado porque el Ministerio del Interior –a través de la DNM- se reserva un poder concentrado que lo convierte en actor principal de la política migratoria (Novick, 2010; p. 40) y debido a que: 1.- su mecanismo (primero de residencia temporaria y luego permanente) mantiene en suspenso de manera condicional “la confirmación y legitimación del vínculo con el territorio, el país y la sociedad”; y 2.- porque el pago de tasas obliga a pensar que para la población extranjera el acceso a derechos está mediado por la tributación. “Como en la sociedad medieval, la protección del señor tiene como requisito (necesario pero no suficiente) el pago del diezmo; como las indulgencias, el dinero limpia el “pecado” del origen nacional” (Pacecca: 2010; p. 12).

Domenech (2011; pp. 70-72), por su parte, pone en tela de juicio que las autoridades federales argentinas hayan establecido a la regularización como su principal política de Estado, ya que “la política migratoria es reducida a una política de regularización” y “a un proceso de legalización” en el que la inmigración sigue siendo vista como un problema social por parte del Estado receptor y no se rompe con la lógica de la restricción.

A pesar de las críticas y de que casi 188 mil personas no completaron su trámite, la importancia de Patria Grande radica en que es un modelo de gestión migratoria que no se queda sólo con la regularización de los inmigrantes ya presentes, pues forma parte de un mecanismo más amplio basado en la concepción del respeto a los derechos humanos y que da la posibilidad real a los inmigrantes en situación irregular de tener visibilidad ante el Estado argentino y

ejercer sus derechos, además permite a nuevos flujos ingresar o quedarse en Argentina de manera legal.

El mecanismo de regularización presenta aún fallas operativas (como tardanzas en la expedición de documentos, la falta de preparación o malos tratos por parte de algunos funcionarios y la falta de información sobre las miles de personas que no concluyeron el trámite), y conceptuales (al seguir considerando a los inmigrantes sin documentos como infractores de la ley que deben pagar tasas para expiar su culpa). Empero, las fallas de carácter operativo pueden solucionarse, mientras que las conceptuales, pueden estar sujetas a debate, pero no deben obstruir la viabilidad de un programa que puede ayudar a la aplicación de una política migratoria incluyente y que abona a los objetivos de avanzar en el proceso de integración y de desarrollo económico del que forma parte Argentina en el Mercosur.

El proceso de otorgamiento de residencias: Avances operativos y pendientes

La DNM emprendió un proceso de cambios operativos y de personal a partir de la aprobación de la actual *Ley de Migraciones* para agilizar los trámites tendientes a regularizar a inmigrantes y responder a las solicitudes de residencias precarias, temporales y permanentes, que en los últimos años han venido aumentando (Ver Tablas 4.11 y 4.12).

En opinión del doctor Federico Agusti, la DNM ha experimentado de manera general “un cambio importante en la visión de cómo tratar a los migrantes, basada en el respeto a los derechos humanos, sin importar su condición”.

En entrevista, el director de Asuntos Internacionales destaca que se ha mejorado en la difusión de los servicios de la DNM y de los derechos de los inmigrantes por medio de guías de trámites y de la repartición de 5 mil discos compactos en centros médicos; se ha avanzado en la digitalización de

documentos, lo que permite agilizar trámites y contar con mejores bases de datos; se ha contratado a un 50 por ciento de la actual planta laboral, dando énfasis en personal joven y calificado; y se ha dado énfasis en aumentar los cursos de capacitación para funcionarios como a población en general en materia de derechos y obligaciones de los migrantes.

El doctor Agusti reconoce que hay mucho por avanzar en la DNM, pero al mismo tiempo enfatiza que en el objetivo de mejorar su procedimientos, la institución ha implementado más opciones para los usuarios que requieren de sus servicios por medio de citas telefónicas e internet para atender dudas y otorgar mil 400 turnos diarios de atención en oficina, de los cuales unos mil son concretados, muchos de los cuales son para acceder a las residencias.

El trámite para obtener residencias temporarias o permanentes es prácticamente el mismo para originarios de países intraMercosur y para el resto de las nacionalidades, es decir, se debe presentar documento de identidad (pasaporte, cédula de identidad o certificado de nacionalidad), certificado de (no) antecedentes penales expedido por autoridades argentinas, certificado de carencia de antecedentes penales emitido en el país de la última residencia (superior al menos a un año), certificado de domicilio en Argentina,²¹⁵ sello de ingreso y dos fotos tamaño 4X4. La cita para entregar documentos se puede hacer de forma telefónica o vía internet en la sede central de la DNM o en sus sedes en el interior de la república.

La principal diferencia de los trámites para obtener las residencias radica en las tarifas, ya que los ciudadanos intraMercosur pagan por la residencia temporaria de dos años 300 pesos argentinos (unos 75 dólares), mientras que los extranjeros de las demás nacionalidades pagan por el mismo trámite 600 pesos argentinos (alrededor de 150 dólares).

²¹⁵ A la Argentina se puede ingresar como turista y permanecer durante tres meses. Durante este tiempo se puede realizar el trámite para obtener la residencia temporaria, y mientras las autoridades determinan si procede o no la solicitud, se expide un documento de residencia precaria, sujeto a renovación.

En el caso de las permanentes, además de haber cumplido los dos años de residencia temporaria y demostrar que se cuenta con medios honestos de vida, los intraMercosur deben pagar 300 pesos argentinos. Mientras que los extraMercosur están obligados a cumplir con el requisito extra de haber gozado de la residencia temporaria por 3 años continuos en Argentina y pagar 600 pesos.

Tabla 4.12 Radicaciones permanentes resueltas por DNM, según nacionalidad (2004-2009)

Nacionalidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	En %
Boliviana	2,013	5,447	8,578	18,434	29,005	28,980	92,457	32.19
Paraguaya	5,002	6,377	4,310	9,488	26,009	33,867	85,053	29.61
Peruana	4,245	2,368	4,883	10,877	13,931	12,382	48,686	16.95
China	263	242	357	2,944	982	7,103	11,891	4.14
Chilena	698	567	1,023	1,353	2,095	2,330	8,066	2.81
Uruguaya	967	752	884	1,087	2,101	1,962	7,753	2.70
Brasileña	570	486	694	804	1,382	1,789	5,725	1.99
Estadounidense	385	350	535	643	725	717	3,355	1.17
Colombiana	235	173	308	662	685	1,221	3,284	1.14
Ucraniana	1,084	631	851	106	68	65	2,805	0.98
Dominicana	205	231	283	425	739	864	2,747	0.96
Española	232	255	290	376	425	476	2,054	0.72
Ecuatoriana	82	65	176	394	336	517	1,570	0.55
Italiana	142	130	167	246	266	284	1,235	0.43
Venezolana	102	74	113	194	271	462	1,216	0.42
Mexicana	131	179	197	266	194	232	1,199	0.42

Fuente: Informe de radicaciones resueltas de la DNM (2004-2009), en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Estadisticas_WEB_Radicaciones_2009_IV.pdf (5/04/2011).

Los números indican que entre el año 2004 y el 2009, la DNM otorgó 287 mil 215 residencias permanentes, 394 mil 693 temporarias y 54 mil 738 residencias

de otras categorías (transitorias), para hacer un total de 736 mil 646 personas de diversas nacionalidades beneficiadas.²¹⁶

Los bolivianos, paraguayos y peruanos son los que han obtenido el mayor número de permisos de residencia, mientras que en el renglón de las radicaciones permanentes resueltas entre 2004 y 2009, los originarios de Bolivia fueron los que más obtuvieron con 92 mil 457, seguidos por los paraguayos (85 mil 53), los peruanos (48 mil 686) y los chinos (11 mil 891). Un dato curioso de las estadísticas manejadas por la DNM es que entre las 16 nacionalidades que han obtenido más residencias permanentes se encuentran la estadounidense y la mexicana (ver Tabla 4.12).

En cuanto a las residencias temporarias, los paraguayos (37.14%), bolivianos (28.83%) y peruanos (16.71%) encabezan la lista hasta 2009, mientras que los colombianos (3.42%) desplazan al resto de las nacionalidades latinoamericanas y se ubican en el cuarto lugar, incluso arriba de los chinos, que en los últimos años han aumentado su presencia sobre todo en el Gran Buenos Aires gracias a un programa migratorio existente entre China y Argentina.

Al momento de analizar las estadísticas de las radicaciones temporarias se debe de ser cuidadoso, ya que Argentina se ha convertido en una opción económica y de calidad para estudiantes extranjeros de licenciatura y posgrado, principalmente provenientes de América Latina, por lo que los interesados en cursar estudios en las universidades locales deben tramitar su residencia temporal para continuar con sus proyectos educativos.²¹⁷

²¹⁶ Estas cifras incluyen los trámites ordinarios y los de Patria Grande.

²¹⁷ Para realizar el año de investigación doctoral en Argentina, tuve que ser aceptado por una institución educativa y hacer el trámite ante la DNM para obtener la residencia temporal, ya que mi estancia sería mayor a tres meses. Al igual que miles de estudiantes de nivel superior, primero obtuve mi certificado de residencia precaria y de manera posterior mi residencia temporaria por dos años.

Tabla 4.13 Radicaciones temporarias resueltas por DNM, según nacionalidad (2004-2009)

Nacionalidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	En %
Paraguaya	883	1,805	4,387	27,952	60,169	51,378	146,574	37.14
Boliviana	485	9,185	9,687	26,136	38,861	29,455	113,809	28.83
Peruana	486	7,501	5,384	12,481	22,814	17,283	65,949	16.71
Colombiana	51	372	629	2,957	4,205	5,276	13,490	3.42
China	20	9,174	280	419	497	338	10,728	2.72
Chilena	86	176	817	2,335	2,832	2,566	8,812	2.23
Brasileña	157	279	676	1,953	3,003	2,378	8,446	2.14
Uruguaya	160	290	897	1,893	2,544	1,747	7,531	1.91
Ecuatoriana	28	216	288	1,122	1,417	1,050	4,121	1.04
Venezolana	23	95	175	797	779	565	2,434	0.62
Estadounidense	106	270	115	188	353	482	1,514	0.38
Mexicana	34	128	71	332	486	399	1,450	0.37
Española	78	136	85	235	351	380	1,265	0.32

Fuente: Informe de radicaciones resueltas de la DNM (2004-2009), en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Estadisticas_WEB_Radicaciones_2009_IV.pdf.

El sistema para otorgar las residencias, como se comentó, no ha estado exento de críticas que van desde el costo de las tasas (diferenciadas para ciudadanos intraMercosur y extraMercosur), el tiempo para lograr las citas, la tardanza en algunos casos para la resolución de las solicitudes y que en ocasiones no llegan los documentos al domicilio de los interesados –incluido el Documento Nacional de Identidad, que se puede tramitar en oficinas de la DNM gracias a la colaboración que mantiene con el RENAPER-, por citar algunas.

Muy a pesar de los problemas operativos y de las denuncias de malos tratos en algunas oficinas y la aún existencia de “gestores” (“coyotes”), se puede afirmar que el sistema contemplado para el otorgamiento de residencias es una puerta viable para los nuevos flujos inmigratorios y es una herramienta que sin

duda ayuda a evitar la condición de irregularidad de los extranjeros que desean vivir en Argentina.

El otorgamiento de las residencias transitorias, temporarias y permanentes, así como la posibilidad de la reunificación familiar contemplada por la *Ley de Migraciones*, hacen que la normativa migratoria argentina responda a las necesidades que tiene el propio país para regular los flujos migratorios, reclutar la mano de obra que requiere y continuar con el proceso de integración en el Mercosur.

Pero en el proceso de cumplimentar lo dispuesto en la normativa y en el *Acuerdo de Residencia*, y así alcanzar la igualdad de derechos para los inmigrantes en comparación a los nacionales, también participan tres grandes sectores del Estado argentino, que son el laboral, el educativo y el de salud, cuyas acciones y programas principales en la materia se analizan a continuación.

4.5 La búsqueda de la integración e igualdad de los derechos para los inmigrantes

El ámbito laboral

Entre los derechos fundamentales de los inmigrantes contemplados en acuerdos internacionales reconocidos por Argentina,²¹⁸ incluido el *Acuerdo sobre Residencia*, y en las leyes internas, están los referentes al trabajo. En este ámbito, la normativa argentina pretende evitar la contratación de indocumentados irregulares para evitar su explotación, pero también garantiza condiciones laborales, prestaciones, cotizaciones de seguros, indemnizaciones, fondos de retiro, etcétera, para los trabajadores sin importar su condición migratoria.

²¹⁸ En el marco Mercosur vale recordar el *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social* (1997) y la *Declaración Sociolaboral del Mercosur* (1998). Otros de los acuerdos reconocidos son las convenciones de la OIT y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*.

De esta manera, mientras la *Ley de Migraciones* prohíbe la contratación de inmigrantes sin documentos y procura su protección, la *Ley de Contrato de Trabajo* argentina (*Ley 20.744*), en su artículo 17, prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivos de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad.²¹⁹

En el plano real, en el de la implementación de la norma, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), en colaboración con la DNM, es la institución encargada de velar por los derechos de los trabajadores inmigrantes en el país. Entre estos derechos están los de libre contratación, percepción de una remuneración, aguinaldo, vacaciones, vivienda, seguridad social, seguro en caso de accidentes, etcétera.

Como parte de las acciones conjuntas emprendidas por el Ministerio del Trabajo y la DNM destacan la existencia del programa de Asesoramiento Laboral para Trabajadores Extranjeros y sus Empleadores. Por medio del programa, que es coordinado por la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, se da orientación de manera personal y telefónica sin costo alguno a los inmigrantes y a los empleadores sobre oportunidades laborales en las diferentes áreas productivas y los requisitos que se deben de cumplir para las contrataciones.

El Ministerio del Trabajo, que cuenta con un área especial de Migraciones Laborales dentro de la Dirección de Asuntos Internacionales, también tiene como una de sus funciones el realizar inspecciones en los centros laborales para comprobar las condiciones de trabajo y que los empleados se encuentren dados de alta ante las autoridades competentes.

²¹⁹ Además de la *Ley de Contrato Colectivo*, el resto de la normativa en materia laboral (*Ley de Empleo, Ley de Riesgos del Trabajo, Régimen Laboral*, etcétera), también se debe aplicar a los trabajadores inmigrantes regulares aunque no se exprese explícitamente en los textos.

Desde el año 2004, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (*Ley 25.877*) facultó al MTEySS para combatir el trabajo no registrado; verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social; lograr la incorporación al sistema de la seguridad social de los trabajadores excluidos; lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria la situación de sus trabajadores y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización.²²⁰

Por lo anterior, el MTEySS lleva a cabo de manera regular operativos conjuntos con la Dirección Nacional de Migraciones, que tiene a su cargo el poder de la Policía Auxiliar Migratoria. Y frente a la detección de trabajadores migrantes irregulares se conmina a su regularización dando intervención a la autoridad migratoria y se procede a las sanciones pertinentes en contra de los empleadores.

Además, la Dirección de Asuntos Internacionales²²¹ destaca que en los servicios brindados por el Ministerio de Trabajo, como los de asistencia jurídica gratuita (Programa Asistir), Seguro de Capacitación y Empleo, Oficinas de Empleo en todo el país, etcétera, no se diferencia en su atención entre ciudadanos argentinos y extranjeros, pues son de acceso universal. Asimismo, programas nacionales como la Asignación Universal por Hijo²²² aplican a las familias de extranjeros que residan de forma regular.

²²⁰ Para ver más detalles sobre el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, consultar la dirección <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/pnrt/> (5/04/2011).

²²¹ Cuestionario enviado a la Dirección de Asuntos Internacionales del MTEySS y contestado vía correo electrónico el 7 de abril de 2011.

²²² La Asignación Universal por Hijo abarca por ley a todos los niños menores de 18 años que no perciban otra asignación familiar y pertenezcan a grupos de familias de desocupados o que se desempeñen en actividades informales. Por cada hijo, el Estado argentino proporciona a uno de los padres o al tutor 220 pesos mensuales (unos 55 dólares), monto que puede amentar de acuerdo a la zona de residencia. Cabe destacar que de acuerdo con el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP), que realiza estudios y asesora a legisladores porteños y diputados federales de Buenos Aires de todos los bloques parlamentarios, alrededor de

En términos generales, se aprecia que las autoridades en la materia tienen las herramientas legales para garantizar igualdad de derechos laborales a los nacionales y a los extranjeros; sin embargo, informes oficiales, periodísticos, reportes de organizaciones no gubernamentales y trabajos de investigación académica revelan que la contratación de inmigrantes en “negro” (término coloquial que se da a las personas que no son registradas en el sistema de seguridad social) y la discriminación, siguen siendo prácticas comunes en Argentina.

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) reconoce que los inmigrantes, al carecer de una red de contención en el lugar de destino que les brinde apoyo económico o social al momento de intentar ingresar al mercado laboral registrado, se ven obligados a “procurarse sus ingresos a través de empleos no registrados y en condiciones de trabajo que afectan su salud y desarrollo”.

En su *Recomendación General Número 6* sobre la discriminación en la oferta de empleos, el INADI (2009; pp. 37 y 38) destaca que en las cuatro actividades en las que se concentran los trabajadores inmigrantes (construcción, servicios domésticos, manufactura y agricultura) se contrata a indocumentados de manera cotidiana y se registra discriminación en su contra por su nacionalidad, apariencia, sexo y edad.²²³

El estado de vulnerabilidad de los inmigrantes irregulares ha sido documentado por autoridades y organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en marzo de 2006, en un caso muy difundido por los medios, el incendio de un taller textil ocurrido en el barrio de Caballito en la ciudad de Buenos Aires, costó la

5 millones 400 mil infantes en el ámbito nacional permanecían hasta junio de 2010 fuera de la Asignación Universal por Hijo. Ver Lozano y Raffo (2011; p. 1).

²²³ Uno de los casos documentados en la recomendación es el de los costureros en Buenos Aires, pues se estimaba en ese momento que la mayoría de los 5 mil costureros y costureras inmigrantes registrados se encontraban en condiciones “migratorias irregulares”.

vida de seis bolivianos (cuatro adolescentes, una mujer y un hombre) y reveló que el dueño del establecimiento, además de explotar a los inmigrantes, los amenazaba para que no salieran del local, pues de hacerlo -y si los encontraban sin documentos- “los iban a sacar del país” (CELS: 2007; 298).

De manera reciente, en abril de 2011, la Gendarmería Nacional rescató a 205 bolivianos de un establecimiento frutihortícola ubicado en la localidad bonaerense de Balcarce, a unos 450 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, luego de que se comprobara que vivían hacinados y trabajaban en condiciones de esclavitud.²²⁴

Desde la academia, también se comparte la visión de que la situación laboral de los inmigrantes es muy difícil debido a que la mayoría trabaja “en negro”, carecen de obra social y cualquier tipo de beneficios laborales, y son objetos a explotación en actividades diversas (DNP: 2009).

Durante el Seminario Inserción Sociolaboral de los Inmigrantes en la Argentina, realizado en noviembre de 2008, se destacaron más tipos de abusos, entre ellos que a los trabajadores inmigrantes empleados en los “supermercados chinos” no se les da tiempo ni se les permite hacer sus necesidades; las mujeres migrantes que se insertan en el trabajo doméstico, para no alquilar una habitación, continúan los fines de semana en la casa de sus empleadores y éstos las hacen trabajar (el miedo a ser despedidas hace que las empleadas inmigrantes no denuncien esta situación); los vendedores ambulantes son despojados por parte de inspectores y policías de su mercadería sin justificación, etcétera.

Casos como los anteriores se dan en la capital, el Gran Buenos Aires y en las diferentes provincias de Argentina, en buena parte por prácticas arraigadas de

²²⁴ Para más información consultar las notas informativas de la Agencia Telam (<http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=217687&id=412584&dis=1&sec=1>) y del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos y Desarrollo (http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod_noticia=NO20110405091045).

empleadores que prefieren mantener en “negro” a los trabajadores indocumentados, a la actitud discriminatoria presente en servidores públicos, al desconocimiento de los propios inmigrantes sobre la normativa argentina y a las dificultades y contratiempos burocráticos para acceder a servicios,²²⁵ entre ellos la obtención del Documento Nacional de Identidad o el Código Único de Identificación Laboral (CUIL). Este último es un requisito indispensable para iniciar relaciones laborales y para realizar trámites de seguridad social y de pensiones.

Con el CUIL, que se obtiene en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), los inmigrantes están en condición de trabajar formalmente, pero los empleadores muchas veces piden el DNI. En repetidas ocasiones, ni siquiera la residencia precaria es aceptada para trabajar y el RENAPER –que exige como requisito extra la partida de nacimiento- puede tardar hasta un año o más en entregar el DNI, con lo que se genera un círculo vicioso burocrático que afecta directamente a los inmigrantes.

En general, se aprecia que la carencia de documentación trae consigo problemas a los inmigrantes en su camino hacia la obtención de trabajos y para lograr el respeto pleno a sus derechos laborales, pero también representa dificultades para el acceso a otros servicios como los de salud.

El acceso a la salud

Al igual que en la normativa laboral argentina, en la *Ley de Migraciones* se especifica en su artículo 8 que no podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, y se añade que las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar

²²⁵ Otro ejemplo de dificultades para acceder a servicios y beneficios es el referente a las pensiones no retributivas o pensiones por discapacidad, pues se les pide a los migrantes un mínimo 20 años de residencia en el país, lo cual prácticamente excluye la posibilidad de que las obtengan.

orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

De manera habitual en sociedades receptoras de migrantes, el tema de la salud resulta controversial debido a la creencia de que los inmigrantes, en específico los indocumentados, se benefician “impunemente” de los servicios brindados por el Estado.

Argentina no se ha mantenido inmune a esta reiterativa e infundada acusación,²²⁶ y aunque en el censo de 2010 el INDEC señala que el acceso a servicios de salud y educación ha influido probablemente en la decisión de los extranjeros para establecerse en territorio argentino, lo cierto es que en el caso de la migración laboral pesa más la posibilidad de colocarse en un mercado que ofrece puestos y mejores salarios.

En algunos sectores de la sociedad argentina, la medida progresista de querer garantizar el servicio de salud a todos los pobladores sin distinciones de nacionalidad ha sido cuestionada y criticada, particularmente porque el sistema de salud ha presentado serias carencias, como lo han documentado estudiosos del tema.

Jelin (2006; p. 5 y 6) ha documentado algunos de los problemas más importantes que afronta el sistema de salud argentino, principalmente el público, entre ellos el exceso de demanda, infraestructura deficiente y escasez de recursos humanos desde 2002, debido a la crisis económica que dejó sin empleos y sin seguros privados a miles de argentinos. Esta situación afecta la disponibilidad de turnos, lo que alarga la atención real de los solicitantes; además existe carencia de

²²⁶ Estudios realizados en diferentes países receptores (Estados Unidos, España, Alemania, etcétera) se ha demostrado que los inmigrantes indocumentados no recurren de manera frecuente a los servicios de salud brindados por el Estado ante el temor de ser deportados. Además, los inmigrantes sin papeles pagan impuestos directos o indirectos, por lo que la afirmación de que absorben recursos de manera indebida es por demás cuestionable.

medicamentos en el sector público y el precio de las medicinas en el mercado formal es prohibitivo para buena parte de la sociedad.

Todos estos factores han permeado en el imaginario colectivo argentino, pero a pesar de ello la instrucción prevaleciente en el sistema de salud de Argentina, que está constituido por tres sectores: el público (que se financia a través de las rentas generales y se rige por principios de universalidad y equidad de la atención), el de obras sociales (que es un sistema de protección obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia) y el privado, es la de procurar la atención de todas las personas sin necesidad de exigir DNI u otro documento.

Aunque en la práctica del día a día, y a pesar de los esfuerzos para concientizar al personal de las diferentes instituciones hospitalarias en todo el territorio argentino durante los últimos siete años, se siguen presentando casos de discriminación, malos tratos y negligencia médica en contra de los inmigrantes en situación irregular.

Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Salud local argumentaba al menos hasta 2006 que ante la falta de la reglamentación de la nueva ley migratoria, continuaba en vigencia la *Resolución N° 2866/90*, por medio de la que se impedía “el acceso a los servicios de salud a aquellos extranjeros con radicación permanente que no se han nacionalizado” (Jelin: 2006; p. 7).

Otros ejemplos de inatención documentados son los del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI) y del Centro Único Coordinador de Ablación e Implante de la provincia de Buenos Aires (CUCAIBA), que excluyen a los inmigrantes de la lista de espera por carecer del DNI; igualmente, hospitales han negado el tratamiento a pacientes extranjeros con VIH-Sida, y el propio Ministerio de Salud de la Nación se ha negado a otorgar certificados de discapacidad, que permiten obtener un pase gratuito para el transporte público de corta, media y larga distancia (CELS: 2007; p. 296).

A grandes rasgos, los inmigrantes aún enfrentan en Argentina dificultades para recibir atención médica mediante trabas burocráticas y administrativas (especialmente la exigencia del DNI), así como actitudes racistas y discriminatorias por parte de prestadores de los servicios, particularmente hacia la colectividad boliviana por sus características culturales y fenotipo.

Cabe destacar el problema de percepción que se tiene en parte de la comunidad médica argentina y es la imagen injustificada y sin comprobar de los “chárteres” o “micros sanitarios” que llegan a las puertas de los hospitales desde países limítrofes (supuestamente de Paraguay y de Bolivia) “cargados de extranjeros que vienen exclusivamente a atender sus problemas de salud” (Jelin, Grimson y Zamberlin: 2006; 39).

Esta imagen estereotipa a los inmigrantes y dificulta su atención por la idea de que se aprovechan de los recursos del Estado argentino, situación que también se repite de manera usual en el sector educativo.

El derecho a la educación para los inmigrantes

Al conversar con padres de infantes “clase medieras” es muy común escuchar en Buenos Aires afirmaciones como la siguiente: la educación impartida en los centros de formación básica (primaria y secundaria) ha venido a menos y el “ambiente” no es propicio para mandar a los “pibes” a escuelas públicas porque los salones se están llenando de inmigrantes que se aprovechan del sistema educativo argentino.

Este tipo de percepciones son repetidas hasta convertirse en “supuestas verdades” sin tomar en consideración elementos clave, por ejemplo la base de la pirámide poblacional argentina se va adelgazando en la parte que corresponde a

la niñez y adolescencia (de 0 a 17 años),²²⁷ mientras que la base poblacional de los inmigrantes es mayor en esas edades, situación que por sí misma magnificaría la supuesta mayor presencia de niños extranjeros en escuelas públicas.

Además, como política pública, siempre será mejor procurar la inclusión de los hijos de los inmigrantes en las sociedades receptoras a través de la educación, en lugar de cerrarles los caminos y propiciar la segregación y aislamiento de los extranjeros, como ha pasado en diferentes estados de la Unión Americana, en donde políticos o intelectuales usan “verdades a medias” para argumentar que la creciente inmigración hispana, en particular la mexicana, pone en riesgo la identidad y los valores estadounidenses (Huntington: 2004).

En el caso argentino, el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de proveer de educación primaria y secundaria a todos los habitantes de la nación garantizando la igualdad, gratuidad y equidad; además los tres órganos de gobierno deben procurar el acceso a la educación superior.

La *Ley de Educación Nacional (Ley 26.206)*, vigente desde 2006, cumple expresamente con lo dispuesto en el *Acuerdo sobre Residencia* y en la *Ley de Migraciones* respecto a la atención a los inmigrantes (no sólo menores de edad, también adultos con posibilidades de ingresar a la educación superior), y el Ministerio de Educación colabora directamente con las autoridades provinciales para dar acceso a los inmigrantes y los hijos de inmigrantes en los planteles educativos del país en situación de igualdad.

Argentina cuenta con una tradición académica importante y se ha convertido en una opción económica y de calidad para unos 24 mil estudiantes

²²⁷ En las últimas décadas, el porcentaje de la población infantil y adolescente (de 0 a 17 años) ha venido disminuyendo paulatinamente en Argentina. En 1914 este grupo poblacional representaba 40.6 por ciento del total, para el año 2000, la cifra se ubicó en 29.5 por ciento del total (INDEC: 2003b).

extranjeros (principalmente latinoamericanos) que se encuentran registrados en el sistema universitario.

Pero a pesar de este panorama, el sistema educativo argentino aún debe superar al menos dos trabas importantes para cumplimentar la normativa interna y el *Acuerdo sobre Residencia*: 1.- lograr que todas las instituciones educativas permitan el ingreso de los inmigrantes que carecen del DNI y 2.- la revalidación de todos los títulos profesionales para que los inmigrantes puedan ejercer sus profesiones en igualdad de circunstancias que los locales.

Sobre el primer punto, el artículo 143 de la ley educativa puntualiza que el “Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen”.

El inconveniente es que en la práctica se siguen reportando anomalías. El director del Área de Litigio y Defensa Legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Diego Morales,²²⁸ señala que en diferentes establecimientos educativos del país se sigue pidiendo el DNI para inscribir a los hijos de inmigrantes y que algunas escuelas se han negado a entregar títulos de finalización de estudios primarios y secundarios, a pesar de que resulta violatorio a las normas.²²⁹

Otra de las aristas relacionadas con la problemática antes descrita es la demora en que pueden incurrir los países de origen para enviar a sus

²²⁸ Entrevista realizada el 10 de diciembre de 2010 en las oficinas del CELS, ubicadas en la ciudad de Buenos Aires.

²²⁹ El CELS es una organización no gubernamental vinculada con el respeto a los derechos humanos y al fortalecimiento del sistema democrático y brinda asesoría legal a los inmigrantes. Cuando a sus oficinas llegan personas a denunciar abusos o irregularidades, los abogados apoyan en la elaboración de notas, como ha sido en el caso de las escuelas que se han negado a inscribir u otorgar servicios a los inmigrantes.

connacionales los documentos necesarios para inscribirse en Argentina. Además, los jóvenes inmigrantes, y los jóvenes en general, tienen regularmente dificultades para acomodar sus horarios y poder trabajar y estudiar al mismo tiempo, lo que se refleja en la continuidad educativa y en su inserción plena en la sociedad argentina DNP (2009; p. 33).

Respecto a la revalidación de los títulos universitarios, se puede destacar la labor realizada por las autoridades argentinas por medio del Ministerio de Educación y el Sistema Informático de Solicitud de Convalidaciones (SISC), que permiten la habilitación de las actividades profesionales inherentes al título argentino de referencia mediante dos procesos: el de revalidación y el de consolidación.

La diferencia radica en que el primer proceso se realiza a través del Ministerio de Educación para convalidar los títulos otorgados por instituciones universitarias extranjeras de países que han firmado convenios específicos con la Argentina para que los profesionales puedan ejercer su actividad o continúen sus estudios de posgrado en Argentina. Los países que mantienen un convenio firmado con Argentina son: República de Bolivia, República de Chile, República de Colombia, República de Cuba, República de Ecuador, Reino de España y República del Perú.

El segundo proceso se lleva a cabo a través de las Universidades Nacionales (gestión estatal) para revalidar los títulos otorgados por instituciones universitarias extranjeras de países que no han firmado convenios específicos con Argentina o que, habiéndolo firmado, el caso no está contemplado en el mismo.

Este mecanismo pretende garantizar que cualquier inmigrante pueda desempeñar su profesión en Argentina; sin embargo, faltan acuerdos o ratificaciones de los mismos con tres de los países Mercosur (Brasil, Uruguay y

Paraguay) y los que ya están vigentes no abarcan todas las profesiones y posgrados, pues varían según el Estado.

A lo anterior hay que sumar la posibilidad de que el trámite sea prolongado y hasta sinuoso por los pasos a cumplir durante la Convalidación y la Autorización de Ejercicio de la Profesión, situación que depende del caso particular y del tipo de convenio que existe entre Argentina y el país de origen del inmigrante.²³⁰

Por ejemplo, si el expediente requiere la intervención de una Comisión de Expertos en las áreas profesionales con mayor demanda de solicitudes de convalidación (como medicina, psicología y odontología), el periodo estimado es entre 14 y 16 meses -sin contar el tiempo que lleve el cumplimiento de obligaciones académicas extras requeridas al solicitante-; y si el expediente no necesita de la intervención de una Comisión de Expertos, el tiempo puede ser de seis meses a un año.

Por las circunstancias anteriores, resulta de gran importancia lograr la simplificación operativa y la ratificación de acuerdos en la materia con el resto de los países Mercosur para seguir avanzando en el objetivo de hacer de Argentina un país de libre residencia y de trabajo en la región, con oportunidades fehacientes de ejercer la profesión estudiada.

Acciones para evitar y castigar el tráfico de migrantes y la trata de personas

Uno de los objetivos del *Acuerdo sobre Residencia* es el de crear condiciones legales de migración y de empleo que no sólo abarquen el ámbito sociolaboral, sino también el de justicia por medio de la coordinación entre países para evitar, combatir y sancionar la trata de personas y el tráfico de migrantes.

²³⁰ El trámite de convalidación se debe de realizar en primera instancia antes de poder acceder a la Autorización para el Ejercicio Profesional. La lista de los trámites se puede consultar en línea y la solicitud se hace a través de la página de SISCO <http://dngusisco.siu.edu.ar/> (12/04/2011).

En este sentido, la normativa migratoria argentina ha incorporado lo señalado en el *Acuerdo sobre Residencia*²³¹ y los postulados de las convenciones internacionales en la materia, de manera específica la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también llamada *Convención de Palermo*, adoptada en el año 2000 y en vigor desde septiembre de 2003.

Como parte de la *Convención de Palermo* se adoptaron dos instrumentos de importancia: el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* (vigente desde el 25 diciembre de 2003);²³² y el *Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* (con vigencia a partir de 28 de enero de 2004).²³³

El Estado argentino, además de contar con los instrumentos legales para combatir los dos flagelos, procura el trabajo coordinado de varias dependencias (policiales, judiciales, derechos humanos, Cancillería) y colabora con organismos no gubernamentales para prevenir, reprimir y sancionar los delitos y atender a las víctimas.

²³¹ La temática de la trata y tráfico de personas también se ha abordado en otros foros del Mercosur. Una parte de los acuerdos, resoluciones, decisiones y articulación de acciones surgidas de reuniones y foros especializados se puede consultar en [http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/D01-2006 Trata y trafico de Personas.pdf](http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/D01-2006%20Trata%20y%20trafico%20de%20Personas.pdf) (12/04/2011), del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Y el *Plan de Acción para la Lucha contra la Trata de Personas del Mercosur*, de 2006, está a consulta en http://www.observatoriomercosur.org.uy/informes/012006/rmi/PLAN_DE_ACCION_DEL_MERCOSUR_PARA_LA_LUCHA_CONTRA_LA_TRATA_DE_PERSONAS.pdf (12/04/2011).

²³² Este *Protocolo* define a la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (ONU: 2004; p. 42).

²³³ El *Protocolo* señala que por tráfico ilícito de migrantes se entenderá la “facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (ONU: 2004; pp. 54 y 55).

Pero a pesar de las acciones y de los programas en la materia, diferentes reportes revelan que en Argentina, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el tráfico de migrantes y la trata de personas son parte de una realidad cotidiana (Muñoz: 2011a).

La entrada en vigor de la nueva *Ley de Migraciones* y del *Reglamento* respectivo han ayudado a regularizar la situación de miles de extranjeros y a dar causas legales a los nuevos flujos de inmigrantes, de manera particular a los provenientes de países Mercosur, no obstante migrantes originarios de países de Europa del este, de África y de Asia, incluso de Bolivia²³⁴ y de República Dominicana, siguen acudiendo a los traficantes para arribar a la Argentina, ya sea de manera definitiva o sólo de tránsito.

En lo referente a la trata de personas, el Estado argentino promulgó en abril de 2008 la *Ley 26.364* (para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas) y trabaja de manera cercana con la Organización Internacional para las Migraciones en el propósito de atender casos como la esclavitud, servidumbre forzosa, explotación sexual y laboral de la que son objeto inmigrantes en territorio argentino.

La promulgación de la ley sobre trata podría ser de gran ayuda en un panorama complejo en la materia, pues de acuerdo con un diagnóstico del Departamento de Estado norteamericano (2010; p. 64), Argentina es un país de origen, de tránsito y de destino para hombres, mujeres y niños sujetos a la trata de personas, de manera especial a la prostitución y al trabajo forzado.

En la radiografía presentada por la agencia estadounidense se indica que un número significativo de mujeres y niños, primordialmente de Paraguay, Brasil,

²³⁴ El Estado boliviano cuenta con un Consejo Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Migrantes, que es un organismo interministerial con facultades para colaborar con autoridades de otros países. El Consejo ha trabajado de cerca con la OIM y con Argentina y Chile, dos de los principales sitios de destino para los inmigrantes bolivianos.

Perú y República Dominicana son forzados a prostituirse en Argentina, mientras bolivianos, paraguayos, peruanos, colombianos y dominicanos son sujetos a trabajos forzados en fábricas, granjas, tiendas y en el comercio informal.²³⁵

Finalmente, el Departamento de Estado afirma que el gobierno argentino “no está cumpliendo por completo con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, aunque está haciendo esfuerzos significativos para ello”, como la aprobación de la nueva ley, por lo que recomienda implementar de manera vigorosa la normativa, intensificar los esfuerzos para dismantelar las redes de trata, incrementar los esfuerzos de investigación y los procesamientos en contra de los traficantes y de funcionarios coludidos, y dedicar más recursos para atender a las víctimas.

El CELS y otros organismos no gubernamentales argentinos, por su parte, también han documentado la trata laboral o sexual de la que son objeto inmigrantes en talleres de costura, en granjas, tiendas y prostíbulos, de manera especial en la ciudad y en el Gran Buenos Aires, y es por ello que en Argentina se mantiene la necesidad de seguir trabajando en el cumplimiento real de las normas nacionales e internacionales para proteger a los inmigrantes en todos sus derechos y desde todos los ángulos.

Consideraciones finales

Argentina se ha convertido en los últimos 10 años en un referente en Sudamérica y en otras partes del mundo en lo que se refiere a la formulación y aplicación de una política migratoria integral congruente con la normativa internacional y que contempla no sólo el patrón de la inmigración, sino también la

²³⁵ El reporte también destaca que el turismo sexual de infantes es un problema detectado, particularmente en la zona de la triple frontera (formada con Brasil y Paraguay) y en Buenos Aires, y que mujeres de otros países y nacionales argentinas son transportadas desde Argentina para ser explotadas sexualmente en Chile, Brasil, México y en países de Europa del Este.

emigración, el tránsito de migrantes, la protección a refugiados y el proceso de integración en el marco del Mercado Común del Sur.

El marco normativo argentino sobre migración cumple, al igual que el *Acuerdo sobre Residencia*, con postulados enfocados a promover la migración, facilitar la incorporación de los migrantes a la sociedad receptora y regularizar la presencia de inmigrantes sin documentos y en condición de vulnerabilidad; y su adecuación también permite al Estado argentino contar con herramientas para apuntalar su desarrollo económico (al facilitar la llegada de inmigrantes que son requeridos en sectores productivos claves) y continuar con el proceso de integración en el Mercosur, impulsado intensamente en los últimos dos gobiernos argentinos.

La aprobación y publicación de la *Ley de Migraciones* y de su *Reglamento* respectivo son logros compartidos que no deben de ser minimizados, sobre todo por lo difícil que es lograr el consenso entre legisladores, funcionarios de gobierno, organizaciones no gubernamentales, iglesias y colectividades de migrantes en temas tan sensibles para una sociedad como la argentina, que si bien es cierto tiene una percepción positiva sobre las inmigraciones (como base fundadora de lo que es hoy el país), también existen sectores opuestos a un nuevo tipo de inmigración, la limítrofe.

El Estado argentino cuenta hoy con herramientas normativas migratorias de avanzada y ha dado cumplimiento en materia legal a los postulados del *Acuerdo sobre Residencia*, pero al igual que en todo proceso social, la internalización de las leyes no termina sólo con su publicación o con el oficio que se manda a las dependencias para acatar los nuevos procesos operativos.

Las autoridades argentinas, al igual que la sociedad en general, aún deben propiciar que las normas bajen a la actividad cotidiana para que el policía en la calle no discrimine al que es diferente, para que el vendedor ambulante no sea

despojado de sus mercancías por parecer boliviano o para que en el hospital y la escuela se atienda sin discriminación, sin prejuicios y sin requerir documentación al inmigrante.

Concientizar a la sociedad en general y a los inmigrantes en particular

Desde el gobierno, la academia argentina y las organizaciones no gubernamentales se sabe que es necesario trabajar en programas de concientización y de difusión en la sociedad para evitar la estigmatización de las actuales corrientes migratorias, que ya no son necesariamente blancas, europeas, ni “bajan directamente de los barcos”.

Sensibilizar a la población local sobre la relevancia de la presencia de los inmigrantes en la economía argentina resulta una tarea primordial para consolidar una política migratoria basada en los derechos humanos y laborales y en el criterio de que la migración forma parte del proceso de integración, evitando enfoques volcados hacia la seguridad que restringen la visión sobre la complejidad migratoria.

En este sentido, Gerardo Halpern estima en entrevista que es necesario cambiar los mecanismos con los que se construyen las percepciones de los migrantes tanto a nivel institucional como en la sociedad en general, pues se requiere de una transformación para dejar de ver a los extranjeros como personas que absorben servicios públicos y que quitan oportunidades a los nacionales argentinos. “El migrante debe de dejar de ser vulnerabilizado. Y eso se logra en parte con políticas de multiculturalidad”.

En la misma DNM se reconoce que es posible trabajar a nivel social para que la población entienda mejor la complejidad de la inmigración, que dejó de ser predominantemente europea y pasó a ser intrarregional, y de esa forma evitar posturas discriminatorias hacia las actuales corrientes migratorias.

Trabajar en la concientización de la población, en la difusión de la *Ley de Migraciones* y en su *Reglamento* y propiciar la colaboración entre instituciones de gobierno federales y locales, organizaciones no gubernamentales y colectividades será fundamental para evitar actos de racismo y discriminación en contra de los inmigrantes, incluso ayudaría a impedir que ciertos políticos sacaran “raja política” al culparlos de los males habidos y por haber, tal y como ocurrió en diciembre de 2010 en una villa de Buenos Aires.

Lo que era inicialmente un problema de ocupación irregular de predios del capitalino Parque Indoamericano de Villa Soldati, se convirtió en un claro ejemplo de estigmatización y xenofobia contra los inmigrantes limítrofes, luego de que el jefe de gobierno porteño, Mauricio Macri, aseguró que el conflicto habitacional estaba relacionado con una inmigración descontrolada y un avance del delito y el narcotráfico.

Tras un intento fallido de desalojo que dejó al menos dos muertos, Macri exigió al gobierno federal apoyo para recuperar la Villa y aseguró que "las muertes no tienen que ver con el operativo de desalojo que realizó la ciudad, sino con la inseguridad y el descontrol de la inmigración".

"Parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes y eso es imposible. Todos los días llegan entre 100 y 200 personas nuevas a la ciudad que no sabemos quiénes son, de la mano del narcotráfico y la delincuencia", añadió el político bonaerense, cuyas declaraciones fueron confrontadas por funcionarios federales, organismos no gubernamentales y la propia OIM.²³⁶

²³⁶ Ver “Aníbal Fernández calificó a Macri de xenófobo y tildó sus dichos como un espanto”. Edición digital del diario *La Nación*, en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1332095 (09/12/2010) y “La OIM repudia la estigmatización de los ciudadanos migrantes”, comunicado de prensa, en <http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?tipo=unico¬a=1406> (10/12/2010).

El conflicto en Villa Soldati reveló que aún permanece el discurso xenófobo y desinformado en políticos como Macri, pero también puso al descubierto un problema real que deberán abordar autoridades locales, provinciales y federales, y es la exclusión de los inmigrantes de los programas de vivienda.

Las villas se han convertido en los últimos años en una de las escasas posibilidades de conseguir refugio para los inmigrantes, y la falta de vinculación de las autoridades con las colectividades y la carencia de programas sociales *ad hoc* han provocado la exclusión de estos pobladores y la carencia de opciones para abordar el problema de la carencia de viviendas.

La colaboración interinstitucional en la implementación de la normativa

El contacto permanente entre autoridades para cumplimentar la normativa también es de gran relevancia y aunque como manifiesta Federico Agusti, de la DNM, “hay avances importantes tanto en el ámbito legal como en el institucional, ya que hay contactos formales e informales entre las diferentes dependencias encargadas de implementar la *Ley de Migraciones* y el *Reglamento*, aún hay un déficit en la materia debido a que no se han establecido mesas interministeriales para lograr una mayor cooperación y así avanzar más en su aplicación”, recalca.

La DNM, sobre la que recae la mayor parte de la aplicación de la política migratoria, ha establecido y reafirmado vínculos con ministerios, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios y la OIM Sudamérica, así como con centros de derechos humanos para mantener vías de comunicación, realizar cursos de capacitación a funcionarios y población en general sobre la ley migratoria y el nuevo reglamento.

Esta vinculación es fundamental, pero aún hay pendientes, entre ellos aumentar la capacitación y de empleados de niveles medio y bajo de la DNM, de

funcionarios de otros ministerios vinculados con la aplicación de la política migratoria, así como de cuerpos policiales, marina y demás integrantes de la policía migratoria y de las personas encargadas de los 240 pasos fronterizos.

Aumentar la colaboración interinstitucional, la capacitación y mejorar los salarios del personal que trabaja directamente con los inmigrantes, así como poner en marcha programas, campañas y cursos para cambiar de manera paulatina actitudes, prácticas institucionales y criterios burocráticos antiinmigrantes, anquilosados en instituciones y en funcionarios durante décadas y que aún prevalecen, son esenciales para llevar de mejor manera a la práctica los objetivos perseguidos con la nueva política migratoria argentina.

El proceso para garantizar a los inmigrantes sus derechos laborales, sociales, políticos, educativos y de salud en igualdad de condiciones que los nacionales en Argentina está en marcha, pero falta mucho trabajo para afinar la ejecución de las normas en la práctica cotidiana y del mismo modo se requiere la prevalencia de gobiernos en los que prive una concepción amplia sobre la migración, alejada de la visión seguridad y proclive a las críticas.

La presidenta Cristina Fernández empezó en diciembre de 2011 un segundo periodo al frente de la Casa Rosada lo que hace pensar que, al menos durante los siguientes cuatro años, el gobierno argentino continuará con una visión progresista respecto a la migración²³⁷ y continuará con el impulso a la integración regional en temas socioeconómicos, objetivo que ha sido punta de lanza en materia de política exterior desde el arribo de los Kirchner al poder y que le ha permitido a la Argentina ganar mayor peso político en el Mercosur.

Finalmente, la internalización del *Acuerdo sobre Residencia* por medio de la nueva *Ley de Migraciones y del Reglamento* ha otorgado a las instituciones del

²³⁷ Es preciso recordar que la firma del *Acuerdo sobre Residencia* se dio en el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), pero fue durante las administraciones de los Kirchner (Néstor y Cristina) que se sancionaron tanto la nueva *Ley de Migraciones* como el *Reglamento* respectivo.

Estado argentino un mandato claro, avalado desde el Congreso y la sociedad, para avanzar en el propósito de lograr la libre residencia y movilidad en el Mercosur y las obliga a trabajar en conjunto para alcanzar los objetivos marcados, a diferencia de lo que ocurre en Chile, país que optó por internalizar el instrumento migratorio mercosureño por la vía administrativa, sin cambiar su ley respetiva - basada en la seguridad y que data de los años 70- y en donde las instituciones intentan aplicar los postulados sin mayor legitimidad que una orden presidencial.

Capítulo V

La “política de la no política en Chile” y las acciones gubernamentales para cumplir con el acuerdo migratorio mercosureño

La República de Chile es en la actualidad un referente en el concierto internacional por su crecimiento económico y la estabilidad democrática alcanzada por medio de una transición política que puso de nueva cuenta en manos de los civiles las instituciones del Estado tras varias décadas de la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet (1973-1990).

Este país sudamericano, con una población hasta 2011 estimada en 17 millones 248 mil 450 habitantes (INE: 2011a; p. 95), forma parte del coloquialmente llamado “club de los países ricos” -la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)-, y cuenta con una serie de tratados comerciales con países y bloques en diferentes partes del mundo, entre ellos destacan los suscritos con China, Corea del Sur, Estados Unidos, México, Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y la Unión Europea,²³⁸ que le permiten ampliar sus lazos económicos y políticos más allá de la región andina.²³⁹

La diversificación de la estrategia económica internacional ha sido posible gracias a los intensos trabajos en materia de política exterior de los diferentes gobiernos chilenos a partir de 1990 –cabe recordar que con Pinochet enfrentaban sanciones que limitaban las opciones-, pero también se da en un marco de ciertas

²³⁸ La lista completa de los tratados comerciales y acuerdos de asociación económica suscritos por la nación chilena está disponible en la página http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-11-29.5590492629/area_2.2005-12-01.2439583052 (14/12/2011), de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

²³⁹ Estadísticas más detalladas sobre población e indicadores socioeconómicos de Chile hasta 2010 se pueden consultar en la dirección <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=32485> (14/12/2011) de la OCDE.

reticencias por parte de sus vecinos al momento de participar en los mecanismos regionales sudamericanos de integración, debido a una serie de pasajes históricos como la Guerra del Pacífico en el siglo XIX,²⁴⁰ la cooperación brindada por la dictadura militar a Inglaterra en la Guerra de las Malvinas²⁴¹ y la cercanía de Chile con Estados Unidos,²⁴² que aún generan animadversiones.

A pesar de esta situación, Chile no se ha abstraído a los diferentes procesos de integración regionales en América, no sólo a través del Mercosur, sino también con su activa participación en mecanismos como la CAN, la UNASUR y la recién anunciada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),²⁴³ cuya segunda cumbre se realizará en 2012 en territorio chileno.

En lo que se refiere particularmente al Mercosur, Chile es miembro asociado de este bloque a partir de 1996 y desde entonces ha participado en diferentes rondas de negociaciones para estrechar la relación con los cuatro países fundadores y con el resto de los asociados en temas financieros, de servicios, comerciales, aduanales y sociales, incluido el migratorio.

En el ámbito de gestión migratoria, el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos apoyó con su firma el *Acuerdo sobre Residencia* y casi tres años después

²⁴⁰ En la Guerra del Pacífico (1879-1883) Chile derrotó a las repúblicas de Perú y Bolivia. El conflicto armado dejó a Bolivia sin salida al mar y dejó diferendos territoriales entre Chile y Perú, situaciones que aún tensan las relaciones en la zona.

²⁴¹ Militares de alto rango, como el ex jefe de la Fuerza Aérea chilena durante la dictadura de Pinochet, general Fernando Matthei, han reconocido que se otorgó apoyo de inteligencia y se le permitió a los británicos el uso de pistas de aterrizaje en territorio chileno a los británicos en el conflicto por las Malvinas (1982) a cambio de la venta de material aéreo en condiciones excepcionales (Freedman: 2005).

²⁴² La cooperación reciente entre Chile y Estados Unidos fructificó en el acuerdo de libre comercio entre estos dos países y que entró en vigor a partir de 2004.

²⁴³ En diciembre de 2011 se realizó la primera cumbre del CELAC en Caracas, Venezuela, con representantes de Estado y de gobierno de 33 países. El nuevo grupo nace sin un tratado constitutivo y se le considera heredero del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe. Hasta el momento, la nueva organización intergubernamental es vista como competencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), por la exclusión de Estados Unidos y Canadá y sus objetivos principales son la integración y el desarrollo de los pueblos latinoamericanos.

(el 18 de noviembre de 2005) su administración informó a Paraguay de su internalización, con lo que se demostraba el compromiso del Estado chileno por seguir girando en la órbita de cooperación del Mercosur y coadyuvar en el objetivo implícito de contar con un área de libre residencia y trabajo en la región.

No obstante, fue en el gobierno de Michelle Bachelet que se inició la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia* a todos los ciudadanos mercosureños tras la publicación de la *Circular N°26465*, el 4 de diciembre de 2009, optando por una serie de decisiones ejecutivas para su cumplimiento en las diferentes instituciones del Estado chileno, pero sin modificar la ley actual de extranjería, que data de la década de 1970.

A diferencia de países como Argentina y Uruguay, el Estado chileno no ha conseguido la aprobación de una nueva ley de migración, que esté en sintonía con los tratados internacionales en la materia firmados por Chile y que avale la postura mantenida en años recientes por autoridades chilenas en foros regionales y mundiales (CSR, Mercosur y Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU) de tratar la realidad global de las migraciones desde la perspectiva de “los derechos humanos” y del “desarrollo sustentable para todos” (DEM: 2008; p. 8).

La adhesión por parte de las autoridades chilenas al propósito de manejar las migraciones con respeto a los derechos humanos (impulsado desde foros y agencias internacionales y regionales), así como la representativa presencia de connacionales en el extranjero -sobre todo desde la década de 1970-, la considerable inmigración a Chile en los últimos cuatro lustros de colectividades sudamericanas principalmente con fines laborales, y la intención de continuar con la dinámica de integración en el Mercosur, son los elementos clave para entender la participación del Estado chileno en el *Acuerdo sobre Residencia*.

Por lo anterior, en el presente capítulo se realiza una revisión de los patrones migratorios de Chile, de su normativa y política migratoria, así como un

análisis de los avances y retrocesos que el Estado chileno ha registrado hasta el momento para cumplir con el acuerdo migratorio mercosureño en materia de regularizaciones, residencias y servicios sociales a los inmigrantes regionales, luego de que se internalizara por la vía administrativa.

Además, se argumenta porqué el camino ejecutivo seleccionado por las autoridades chilenas de internalizar el instrumento mercosureño reduce la capacidad de las instituciones al momento de aplicar un instrumento que carece de la representatividad que otorgaría el contar con una nueva ley en la materia -avalada por el Congreso y con el consenso de otros actores de la sociedad-, pues se sigue utilizando como referencia una normativa de extranjería basada en la doctrina de la seguridad y el control, que en la actualidad no ofrece las mejores herramientas para cumplimentar el *Acuerdo sobre Residencia* a las dependencias gubernamentales.

5.1 Panorama reciente de la inmigración limítrofe en Chile

La inmigración en Chile originaria de países limítrofes, particularmente de Bolivia, Perú y Argentina, ha sido una permanente desde finales del siglo XIX (debido principalmente a la proximidad geográfica, a la incorporación de nuevos territorios al norte del país luego de la Guerra del Pacífico (1879-1883) y a la explotación de salitre y de yacimientos mineros), pero es hasta la década de 1980 que las colectividades fronterizas se consolidaron como mayoría entre la población extranjera residente en territorio chileno.

Y aunque la crisis económica y política provocada por la dictadura militar pinochetista, aunada a la férrea y restrictiva política migratoria de fronteras cerradas, se convirtieron en factores disuasivos para la inmigración de extranjeros, el repunte económico, la restitución del sistema democrático, la disminución en los

índices del desempleo y de la pobreza,²⁴⁴ influyeron para que desde la década de 1990 el país empezara a proyectar una imagen de prosperidad y modernidad y, al mismo tiempo, comenzó a revertir en parte el balance negativo migratorio, gracias a la llegada de nuevos flujos migratorios fronterizos y al retorno de miles de exiliados (Cano y Soffia: 2009; pp. 8 y 9).

Tabla 5.1 Inmigrantes extranjeros residiendo en Chile por nacionalidad hasta 2002

Lugar de procedencia	Porcentaje o Número de extranjeros
América del Sur	77.1%
<u>Argentina (Mercosur)</u>	48,176
Perú	37,860
<u>Bolivia (Mercosur)</u>	10,919
Ecuador	9,393
<u>Brasil (Mercosur)</u>	6,895
Venezuela	4,338
Colombia	4,095
<u>Uruguay (Mercosur)</u>	2,241
<u>Paraguay (Mercosur)</u>	1,222
América del Norte	6.12%
Estados Unidos	7,753
Canadá	1,845
México	1,695
Europa	17.2%
España	9,084
Alemania	5,473
Italia	3,927
Francia	3,043
Asia	4.2%
África	0.7%
Oceanía	0.8%
Otros países de procedencia relevante:	
Cuba	3,163
Total de población extranjera	184,464

Fuente: Censo 2002 de Chile.

²⁴⁴ En 1990 la estimación del porcentaje de personas viviendo en la línea de la pobreza en Chile se ubicaba en 38.6 por ciento, para 2006 el porcentaje se redujo hasta llegar a 13.7 por ciento. Información más detallada en la dirección <http://www.unicef.cl/unicef/index.php/Pobreza> (21/12/2001).

Al iniciar el siglo XX los residentes extranjeros provenientes del Cono Sur representaban 67.9 por ciento (unas 125 mil 221 personas) del total de la población inmigrante censada en Chile durante 2002 y cuyo número se ubicó en 184 mil 464. Y si bien es cierto que los extranjeros apenas configuraban el 1.2 por ciento del total de la población (en ese momento de 15 millones 116 mil 435 habitantes), la tendencia de una inmigración mayoritariamente sudamericana en un período de 20 años se corroboraba (INE: 2003; p. 18).

Por nacionalidades, la colectividad argentina era la más numerosa con 48 mil 176, seguida por la peruana (37 mil 860), boliviana (10 mil 919), ecuatoriana (9 mil 383), brasileña (6 mil 895), venezolana (4 mil 338), colombiana (4 mil 95), uruguaya (2 mil 241) y paraguaya (1 mil 222); mientras que de los europeos registrados destacaron los españoles (9 mil 84), alemanes (5 mil 473), italianos (3 mil 927) y franceses (3 mil 43).

Es decir, que al momento de sumarse el Estado chileno al *Acuerdo sobre Residencia* en 2002, un 38 por ciento de los inmigrantes era procedente de países del Mercosur, y aunque la presencia peruana y ecuatoriana ya se destacaba, los inmigrantes mercosureños, de manera particular los de Argentina y Bolivia, representaban una serie de retos socioeconómicos para las autoridades chilenas en el marco de la pretendida integración del bloque.

Nueve años después y con la entrada en vigor plena del instrumento migratorio mercosureño en 2009, la realidad migratoria confirma que Chile se apuntaló como un polo de atracción para la migración, sobre todo laboral, y como un destino importante para los migrantes sudamericanos (DEM: 2010).

De 2002 a 2009, el número total de extranjeros residiendo en este país andino pasó de 184 mil 464 a 352 mil 344, un aumento exponencial que casi duplica el “stock” de inmigrantes y que también impactó el porcentaje de

extranjeros en comparación con el total de la población, pues de representar sólo un 1.2 por ciento se llegó a la cifra de 2.08 por ciento.

Al igual que en 2002, las estimaciones más recientes muestran que la mayor parte de los inmigrantes es de origen sudamericano (más de 73 por ciento) y la población proveniente de países fronterizos por sí misma agrupa a 61 por ciento del total de los inmigrantes, la diferencia radica en que la colectividad peruana casi se cuadruplicó (de 37 mil 860 a 130 mil 859), la boliviana y la ecuatoriana aumentaron al doble, y las provenientes de otros países suscritos al *Acuerdo sobre Residencia* registraron incrementos moderados.

Tabla 5.2 Principales colectividades de extranjeros por país residiendo en Chile hasta 2009

País	Estimación hasta 2009	Porcentaje entre población extranjera
Perú	130,859	37.1
Argentina	60,597	17.2
Bolivia	24,116	6.8
Ecuador	19,089	5.4
Colombia	12,929	3.7
España	11,025	3.1
Estados Unidos	9,720	2.8
Brasil	9,624	2.7
Alemania	6,547	1.9
China	4,589	1.3
Resto de países	63,249	18.0
Total	352,344	

Fuente: DEM (2010: p. 12).

En lo que respecta a la composición por sexo de la población inmigrante en Chile se observa que se mantiene el predominio de las mujeres con 53 por ciento, por 47 por ciento de los hombres. En las colectividades sudamericanas la

proporción femenil aumenta, salvo en el caso de la argentina (49.6 por ciento de mujeres), en rangos que van desde 53.9 y 54 por ciento (boliviana y brasileña, de manera respectiva), hasta 56.8 por ciento y 55 por ciento, que son los casos de Perú y Ecuador.

Sobre el nivel educativo de los inmigrantes, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN),²⁴⁵ confirmó²⁴⁶ en 2006 que los extranjeros en edad de laborar poseían un elevado promedio de años de escolaridad (Martínez Pizarro: 2011; p. 129), incluso superior a los chilenos, situación similar a la que se observa en Argentina, pero al igual que en el caso argentino, el contar con más años de instrucción educacional, no les significa necesariamente a los inmigrantes sudamericanos mejores oportunidades de desarrollo o de ingresos en comparación a los locales, particularmente a las colectividades que se insertan en labores de servicios personales.

Tabla 5.3 Años aprobados por chilenos y principales grupos de inmigrantes sudamericanos mayores de 10 años hasta 2002, en porcentajes

Años cursados	Chile	Argentina	Bolivia	Ecuador	Perú
Menos de 4 años	10.1	4.8	14.7	2.9	3.5
De 4 a 6 años	16.9	12.0	13.6	7.7	6.3
De 7 a 9 años	23.1	26.3	17.6	12.0	12.8
10 años y más	49.9	56.7	54.1	77.4	77.4
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Cano, Soffia y Martínez (2009; p. 26), Censo de Chile de 2002 y proyecto IMLA del CELADE.

²⁴⁵ La Encuesta CASEN se aplica regularmente desde el año 1985 de manera bianual para conocer la situación de hogares y de la población en aspectos demográficos, educación salud, vivienda, ocupación e ingresos. La Encuesta 2006, que se levantó en 335 comunas de las 346 existentes en Chile, incluyó por vez primera un módulo sobre migración.

²⁴⁶ Desde el Censo de 2002 se tenía la información sobre el mayor número de años de los inmigrantes sudamericanos en comparación con la población chilena.

El perfil de los inmigrantes se completa con dos características de notabilidad: la edad y la distribución territorial. En la primera, de acuerdo con un reporte elaborado por el Departamento de Extranjería y Migración (2010), se aprecia que el porcentaje de menores de 15 años en el total de la comunidad extranjera apenas supera el 15 por ciento (unos 54 mil 32 infantes), en cambio la población inmigrante con 15 años y más equivale a 84.66 por ciento (298 mil 312 personas).

La colectividad argentina en Chile presenta una mayor proporción de menores de 15 años con 27.91 por ciento, sin embargo mantiene la tendencia de otras comunidades sudamericanas como la brasileña (20.12%) y la boliviana (13.06%), lo que permite afirmar que uno de los rasgos principales de la inmigración en Chile, incluyendo la mercosureña, es su matiz inminentemente laboral.

Tabla 5.4 Distribución territorial de inmigrantes en Chile por regiones²⁴⁷

Región	Número de inmigrantes	Porcentaje en total de población inmigrante
Metropolitana	228,366	64.81
Valparaíso	21,647	6.14
Antofagasta	21,006	5.96
Tarapacá	20,479	5.81
Arica y Parinacota	11,359	3.22
Bío-Bío	9,899	2.81
La Araucanía	8,684	2.46
Los Lagos	7,439	2.11
Coquimbo	4,888	1.39
O'Higgins	4,669	1.33
Del Maule	4,360	1.24
Los Ríos	2,912	0.83
Atacama	2,507	0.71
Magallanes	2,456	0.70
Aysen	1,673	0.47
Total	352,344	100%

Fuente: DEM (2010; p. 15) y elaboración propia.

²⁴⁷ En la actualidad, Chile se encuentra dividido en 15 regiones.

En cuanto a la distribución territorial, se sabe que los inmigrantes se concentran en la llamada Región Metropolitana²⁴⁸ (64.81 por ciento) y que regiones como Valparaíso, Arica y Paricota, Tarapacá y Antofagasta cuentan con una presencia significativa de extranjeros (más de 20 por ciento del total en su conjunto, ver Tabla 5.4); aunque es importante subrayar que si bien es cierto que la inmigración representa apenas el 2.08 por ciento de la población total en Chile, existen regiones en que la incidencia migratoria es mucho mayor al promedio nacional, por lo que la visibilidad del fenómeno aumenta (ver Tabla 5.5).

Tabla 5.5 Regiones con mayor presencia porcentual de población inmigrante

Región	Estimación de extranjeros	Estimación de población regional	% de extranjeros en el total regional
Tarapacá	20,479	307,426	6.66
Arica y Parinacota	11,359	186,147	6.10
Antofagasta	21,006	568,432	3.70
Metropolitana	228,366	6,814,630	3.35

Fuente: DEM (2010; p. 16) y elaboración propia.

Por nacionalidades, el patrón de asentamiento observado es que los argentinos se concentran mayoritariamente en Valparaíso, los peruanos en la Región Metropolitana y en la región norteña de Tarapacá, mientras que los nacidos en Bolivia se encuentran establecidos sobre todo en Antofagasta, Tarapacá y Arica y Parinacota.

El predominio de las colectividades andinas en el “stock” de inmigrantes en las últimas tres décadas ha generado mayor atención y visibilidad en el espacio público chileno, particularmente por el aumento de los flujos de peruanos, bolivianos y ecuatorianos; por su concentración en la Región Metropolitana; su

²⁴⁸ La Región Metropolitana está compuesta por las provincias de Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante y Santiago y la capital regional es la ciudad de Santiago de Chile.

creciente feminización; y por su inserción laboral preferentemente en actividades de servicio doméstico y construcción (Cano, Soffia y Martínez: 2009; p. 9).

El panorama hasta ahora descrito refleja que el principal reto que enfrenta Chile en la actualidad y en los años por venir es la inmigración originaria de dos países a los que aún no aplica el instrumento migratorio mercosureño (Perú y Ecuador); sin embargo, el *Acuerdo sobre Residencia* es de particular relevancia para este país receptor en al menos tres sentidos: 1.- se aplica a las colectividades argentina y boliviana, que son corrientes migratorias importantes tanto de forma numérica, como socialmente, 2.- miles de chilenos asentados en países Mercosur se benefician y se seguirán beneficiando con su vigencia y 3.- el Estado chileno mantiene sus intencionalidades de no quedar afuera de la esfera integradora del Mercosur y de apoyar con participación activa su discurso de respeto a los derechos de los migrantes, aunque sin cambiar su marco normativo.

Además, y a pesar de los vaivenes económicos y financiero que se viven en el mundo, para Chile mantener los flujos de inmigrantes en los próximos años resultará de importancia, sobre todo por la inserción laboral sustitutiva y complementaria de las personas provenientes del Cono Sur en sectores representativos de su economía, situación que es reconocida por instituciones del Estado chileno.

En este sentido, el encargado del Departamento de Planificación Migratoria Internacional de la Cancillería chilena, Pedro Hernández González, destaca en entrevista ²⁴⁹que se ha entendido que en Chile se enfrenta “un déficit demográfico en el mercado laboral, provocado por la escasez de trabajadores locales en rubros como servicios”, y que se empieza a extender a los sectores de agricultura y minería, lo que permite ubicar de mejor manera el tipo de inserción laboral de los inmigrantes, particularmente los limítrofes.

²⁴⁹ Entrevista realizada en la oficina del Departamento de Planificación Migratoria Internacional de la Cancillería, en la ciudad de Santiago de Chile, el 10 de diciembre de 2010.

5.2 Inserción laboral de los inmigrantes regionales en la economía chilena

Después de la crisis financiera y económica de 1982, Chile inició un periodo prolongado de crecimiento económico sostenido superior al resto de los países de América Latina e incluso mejor que el promedio mundial,²⁵⁰ en gran parte gracias a la consecución de reformas estructurales en el sector bancario, político y social,²⁵¹ así como a la “apertura financiera, la estabilidad económica y a la calidad de sus instituciones” (Schmidt-Hebbel: 2006; p. 15).

Tabla 5.6 Promedio de crecimiento del PIB chileno en periodos de 1970 a 2000 y tasas anuales de 2002 a 2010

Periodo	Promedio de crecimiento del PIB
1970-1980	1.1%
1980-1990	1.9%
1990-2000	4.7%
Año	Tasa porcentual
2002	1.8%
2003	3.3%
2004	6.0%
2005	5.6%
2006	4.6%
2007	4.6%
2008	3.7%
2009	-1.7%
2010	5.2%

Fuente: Schmidt-Hebbel (2006; p. 45), Banco Central de Chile (2011; p. 26), INE (2011a; p. 313) y elaboración propia.

²⁵⁰ Mientras que en el lapso comprendido entre 1991 y 2004 la economía chilena creció en promedio un 4.2 por ciento, el resto de América Latina registró apenas 1.2 por ciento de aumento promedio, Estados Unidos 1.9 por ciento, Japón 1.2, y el mundo en general 1.4 por ciento. Sólo en la región Asia del Este y Pacífico se dio una mejor tasa de crecimiento promedio y fue de 6.7 por ciento (Banco Mundial: 2005).

²⁵¹ Diversos autores y organismos internacionales concuerdan en que las políticas y las reformas estructurales puestas en marcha en Chile, particularmente desde finales de la década de 1980, han jugado un papel crucial en la aceleración del crecimiento económico del país andino. Entre estas reformas destacan la liberalización financiera interna y el desarrollo del mercado de capitales, la integración comercial y financiera con la economía mundial, la reestructuración del sector público y la privatización de las empresas de propiedad del Estado, la desregulación de los sectores productivos y su apertura a la inversión privada, y la adopción de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza y a mejorar la igualdad de oportunidades ((Schmidt-Hebbel: 2006; p. 15).

Entre 1991 y 2005, la economía chilena registró un crecimiento anual promedio de 4.1 por ciento,²⁵² con lo que dejó atrás las tasas de 1.5 por ciento anuales registradas en promedio entre 1810 (fecha de su independencia) y 1990, y a pesar de que en los últimos años se ha enfrentado a un entorno mundial recesivo, que incluso provocó considerables bajas en 2008 y 2009 (ver Tabla 5.6), aún se mantiene como una de las más atractivas no sólo de Sudamérica, sino en el mundo.

La diversificación de la economía chilena, más allá de la manufactura y la minería, en sectores como los de servicios financieros y empresariales, comercio, comunicaciones, construcción, servicios e industrial, le ha permitido lograr solidez en su balanza comercial, disminuir el desempleo y colocarse como el país con mejor posición en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en América Latina, factores que conjugados a la consolidación de redes migratorias y a la cercanía geográfica, han hecho de Chile un destino emergente de inmigración sudamericana, misma que tiene participación en varios de los sectores productivos antes mencionados.

El crecimiento económico sostenido y diversificado de las últimas dos décadas permitió que Chile ocupara en 2010 el lugar número 45 del IDH elaborado por Naciones Unidas, que mide factores relacionados con el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita y el acceso a servicios públicos como salud y educación, renglones en los que aparece muy por arriba de Perú (lugar número 63 en el índice), Ecuador (77) y Bolivia (95).

Por ejemplo, en lo que se refiere a INB, Chile registra 13 mil 561 dólares, mientras que en Perú el ingreso es de 8 mil 424, en Ecuador de 7 mil 931 y en Bolivia de 4 mil 357 dólares (PNUD: 2010; p. 162-165). Situación que determina en buena medida, además de la carencia de oportunidades de desarrollo en los

²⁵² Entre 1991 y 1998 el promedio de crecimiento anual de la economía chilena llegó al 8 por ciento, pero bajó en 1999 en plena crisis de las economías asiáticas, para después mantener fluctuaciones regularmente hacia el alza durante la siguiente década.

países de origen, que la República chilena se haya constituido en un punto emergente de inmigración intrarregional.

Sobre la colectividad argentina es preciso hacer un paréntesis, ya que la explicación de la llegada de nuevos flujos a partir de 2002 se debió en gran medida a la crisis económica sufrida por el país pampero en 2001, pero nuevos estudios tienen que ser realizados al respecto para analizar si la integración financiera y económica de los dos países, la globalización de los mercados laborales, la historia migratoria que ha generado redes consolidadas u otros factores han influido para que el “*stock*” de inmigrantes argentinos pasara de 48 mil 178 en el año 2002 a la estimación de 60 mil 597 en 2009, particularmente porque ambos Estado han mantenido cifras similares en el IDH en los últimos tres lustros (ver Anexo, Tabla Extra 1) y porque Argentina ha mantenido una sostenida recuperación económica en los últimos 9 años.

Hasta el momento, los datos disponibles por parte de las autoridades chilenas²⁵³ indican que la diversificación de la actividad económica y la falta de mano de obra local para satisfacer la demanda en algunos sectores han influido de manera determinante para que la inserción laboral de los inmigrantes regionales se haya dado no sólo en áreas “tradicionales” como la construcción y la industria, sino también en servicios y comercio, dos de los más dinámicos en los últimos años (ver Tabla 5.7).

²⁵³ El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de un cuestionario enviado a Alejandro Silva González, encargado de Relaciones Exteriores de la misma institución, confirmó que los datos más recientes sobre inserción laboral de los inmigrantes datan del Censo de 2002. Y se cuenta con dos herramientas más, la Encuesta CASEN de 2006 y con un trabajo de la DEM, que realizó una investigación en 2008 sobre inmigración, equidad de género y salud, empero sus resultados no son representativos ya que el levantamiento de datos se dio por medio de encuestas a 820 personas inmigrantes en sólo tres ciudades (Arica, Iquique y Antofagasta) y en dos comunas (Puente Alto y San Bernardo) de la provincia de Santiago. El próximo Censo se levantará en 2012.

De acuerdo con información del Ministerio del Trabajo,²⁵⁴ con base en el Censo de 2002, la inserción de la población activa inmigrante, según rama de actividad, tiene como primeras “mayorías al servicio doméstico (16%), al comercio minorista (13%) y a las actividades empresariales (9%)”. Ello revela que entre 1992 y 2002 ha existido una variación negativa en el comercio minorista que antes constituía el 26 por ciento del total, y en las actividades de servicio que anteriormente representaban un 24 por ciento. Por su parte, el servicio doméstico tuvo un gran aumento en dicho período pues en 1992 ascendía solo al 3 por ciento del total.

5.7 Evolución en la participación del PIB de los principales sectores productivos en Chile, años seleccionados (1960, 1980, 2005, 2010)

Sector	1960	1980	2005	2010*
Industria Manufacturera	20.9%	20.3%	17.1%	14.3%
Construcción	11.7%	8.2%	8.8%	6.8%
Administración Pública	10.1%	8.1%	3.6%	4.1%
Comercio, Restaurantes y Hoteles	9.9%	10.7%	11.9%	11.2%
Minería y Extracción	7.1%	6.6%	8.1%	6.4%
Agricultura y Ganadería	5.4%	4.1%	4.9%	3.5%
Servicios Financieros	3.9%	12.4%	13.7%	16.6%
Transportes y Comunicaciones	3.9%	5.2%	8.8%	10.8%
Gas, Electricidad y Agua	1.9%	2.8%	3.2%	2.2%
Pesca	0.3%	0.5%	1.5%	0.9%
**Otros servicios (Incluye los rubros de servicios personales, IVA neto recaudado y derechos de importación)	24.7%	23.2%	18.4%	22.9%

* El año 2009 fue el más duro para la economía chilena durante la más reciente crisis financiera y económica mundial, al registrar un retroceso en su PIB de 1.7 por ciento en comparación al año anterior. En 2010, por su parte, el PIB registró un incremento de 5.2 por ciento, aunque sectores como el pesquero, minero y agropecuario aún padecieron fuertes estragos y no habían terminado por salir de la dificultad.

** En otros servicios se incluye servicios personales, referidos a educación, salud, cuidado de personas, etcétera. Este sector representó por sí mismo en 2010 el 11.2 por ciento del PIB.

Fuentes: Banco Central de Chile (<http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx>), Schmidt-Hebbel (2006: p. 48), INE (2011a; p. 311) y elaboración propia.

²⁵⁴ Información proporcionada por el Ministerio del Trabajo a través de un cuestionario contestado el 6 de mayo de 2011.

Resulta de particular interés el sector de servicios domésticos, pues al igual que se observa en Argentina, la cada vez mayor participación de las mujeres chilenas en actividades productivas ha propiciado la necesidad de contratar preferencialmente a otras mujeres, que además de realizar labores de aseo, cuiden a los niños del hogar o a los ancianos por medio de retribuciones “asequibles”.

En este renglón, al menos 34 por ciento del total de mujeres inmigrantes con empleo se dedicaba al servicio doméstico, de las cuales un 62 por ciento tenía contrato de trabajo. En este mercado,²⁵⁵ la presencia de mujeres peruanas ya era muy concentrada, pues dicha ocupación conformaba más de 70 por ciento de la fuerza del trabajo de las mujeres peruanas trabajadoras en Chile, quienes a pesar de contar con altos niveles educativos, el pago de 170 mil pesos chilenos al mes (unos 236 dólares, a tipo de cambio de 2002)²⁵⁶ les resultaba más atractivo que permanecer en su país de origen.

Las mujeres inmigrantes completan su inclusión en el campo laboral en los puestos de empleadas y obreras, 58 por ciento del total, y por cuenta propia, 10.7 por ciento; mientras que los hombres son principalmente empleados u obreros, 78.9 por ciento, y trabajadores por cuenta propia, 18.5 por ciento (INJ: 2011; p. 49).

El perfil de la inserción laboral de los inmigrantes también nos indica que el género, la escolaridad, la situación de regularidad migratoria y la nacionalidad presentan significativas diferencias en lo que se refiere a ingresos. Mientras el promedio de la población inmigrante en Chile obtenía en promedio 301 mil pesos

²⁵⁵ El mercado se divide en dos modalidades: el denominado “puertas afuera”, que representó 58 por ciento del total de empleados domésticos y contaba con ingresos promedio hasta el año 2002 de 152 mil pesos mensuales (211 dólares, a valor de cambio de 2002); y el llamado puertas adentro, que representaba 41 por ciento de los empleados domésticos con ingresos promedios mensuales de 181 mil pesos (251 dólares).

²⁵⁶ En 2002 el tipo de cambio promedio fue de 720 pesos chilenos por un dólar estadounidense. En los últimos años la moneda chilena se ha ido revaluando y en 2011 se dio un tipo de cambio promedio de 520 pesos chilenos por un dólar.

mensuales (417 dólares), al ser divididos por género y con similares niveles de escolaridad, las mujeres sólo obtenían 249 mil pesos al mes (346 dólares) y los hombres 352 mil pesos (489 dólares).

En lo que se refiere al estado de regularidad de los inmigrantes, se puede destacar que aquellos en situación administrativa regular percibían mensualmente en promedio 276 mil pesos (383 dólares), mientras que los que se encontraban de manera irregular sólo recibían en promedio 184 mil pesos mensuales (255 dólares).

Por origen nacional, los argentinos son los que recibían en promedio mayores ingresos con 763 mil pesos mensuales (1 mil 59 dólares), seguidos de los colombianos con 346 mil (480 dólares), ecuatorianos 344 mil (477), bolivianos 262 mil (363 dólares) y los peruanos 226 mil pesos mensuales (313 dólares).

Finalmente, el Censo 2002 reveló que el nivel educativo de los inmigrantes –con sus notorias salvedades²⁵⁷ determina el ingreso percibido. Por ejemplo, los trabajadores extranjeros con estudios de educación superior percibían al mes un promedio de 597 mil pesos (828 dólares), los que contaban con nivel técnico-profesional ganaban 341 mil (473 dólares), quienes contaban con estudios de educación media 221 mil (306 dólares), y los que sólo presentaban educación básica apenas percibían un sueldo de 192 mil pesos mensuales (266 dólares).

En síntesis, la inserción laboral de los inmigrantes, particularmente los regionales, cumple un rol complementario o suplementario en los sectores de servicios (personales), comercio, construcción e industria, que en conjunto aportaron 43 por ciento del PIB en 2010 y que en 2011 se ubicaron entre los que mayor incidencia en el aumento del empleo mostraron (INE: 2011b, p. 3). Aunque

²⁵⁷ Uno de los casos más emblemáticos de esta salvedad es el de las mujeres peruanas, que si son comparadas con mujeres argentinas en la inserción laboral, se aprecia que las primeras cuentan con peores remuneraciones y deben soportar trabajos que no concuerdan con su nivel de estudios (10 años o más), que incluso es mayor al promedio de las chilenas (Cano, Soffia y Martínez: 2009; pp. 37 y 38).

es pertinente comentar que la inserción en nichos profesionales también se da, pero en menor medida, tal es el caso de los médicos ecuatorianos en el sistema de salud pública, gracias al *Convenio Andrés Bello*²⁵⁸ en materia de validación de títulos (Martínez Pizarro: 2011; p. 129).

A pesar de la falta de más datos, las cifras del Censo de 2002, las encuestas CASEN y los trabajos efectuados por el DEM sobre migración permiten prever que, al menos, en lo que resta de la década flujos migratorios provenientes de Sudamérica continuarán arribando a Chile en busca de oportunidades debido a las características del mercado laboral -con una clara necesidad de mano de obra extranjera en los rubros económicos antes mencionados-, a la cercanía geográfica, a las diferencias salariales y al hecho de que Europa enfrentará por varios años más una crisis económica y financiera con repercusiones particularmente graves para España e Italia, países que en los últimos lustros se habían convertido en destino importante para migrantes de América Latina.

Como se ha señalado, la diáspora de los chilenos ha sido un tema de agenda política y académica durante varias décadas y, en contra parte, la inmigración es un tópico hasta cierto punto relegado, pero que ha ido ganando espacios, particularmente la inmigración regional, que sin ser tan masiva como en Argentina, su relevancia y visibilidad es palpable en la economía, en la cultura y en la política de este país andino, que forma parte del *Acuerdo sobre Residencia* y aún se encuentra en el proceso para lograr una política en la materia que cumpla con las normas internacionales y con los compromisos adquiridos con el Mercosur.

²⁵⁸ El Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica Tecnológica y Cultural funciona como una organización intergubernamental y participan los Estados de Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Más información en <http://www.convenioandresbello.org/>.

5.3 La política de la no política. La urgencia del Estado chileno para lograr una nueva normativa migratoria

Durante los cuatro gobiernos encabezados por la llamada Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010),²⁵⁹ el Estado chileno modificó algunos de los aspectos de la política migratoria aplicada en la dictadura de Pinochet, basada en la doctrina de la seguridad para evitar que “potenciales subversivos” al régimen militar atravesaran las fronteras de Chile, y optó por una visión de gestión migratoria en la que se fomentara la apertura de la inmigración y la vinculación con los emigrados a través de programas y trabajo consular.

El proceso ha sido largo y no ha terminado, particularmente por la vigencia del *Decreto de Ley 1.094* (conocido como *Ley de Extranjería* de 1975) y por la aplicación de partes de la reglamentación de 1984 (*Decreto Supremo 597*),²⁶⁰ que son medulares en una normativa anacrónica y aún “sumamente selectiva en la admisión de extranjeros y muy rigurosa en el control de las entradas y las salidas” (Cano, Soffia y Martínez: 2009; p. 50).

Por ejemplo, la *Ley de Extranjería* en su artículo 13 otorga poder discrecional al Ministerio del Interior para el otorgamiento de visas, prórrogas y permanencias definitivas en función a “la conveniencia o utilidad que reporte al país su concesión y a la reciprocidad del país”, un criterio que puede ser usado para restringir el ingreso de personas consideradas no útiles para el Estado o el régimen en turno (como ocurrió con Pinochet). Por su parte, los artículos 15 y 16 de la misma ley establecen los impedimentos de ingreso para los extranjeros, algunos de los cuales pueden ser considerados como discriminatorios y contrarios

²⁵⁹ La Concertación es una coalición de partidos políticos de centro-izquierda, que gobernó a Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010. En la actualidad es la oposición, luego de que la derechista Coalición por el Cambio logró que su candidato Sebastián Piñera ganara las elecciones presidenciales del año 2009.

²⁶⁰ El *Decreto Supremo 587*, que se puede consultar en <http://www.intendenciametropolitana.gov.cl/filesapp/decreto%20597.pdf> (3/01/2012), la *Ley de Extranjería* y la *Ley 19.476* (referida a la materia de asilo y refugio) son las normas que rigen el ingreso a Chile, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

a los tratados internacionales, particularmente el apartado que se refiere a la prohibición para entrar a territorio chileno a los que “no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social”.

Y a pesar de que la actual normativa permite a los extranjeros ingresar como turistas²⁶¹ y de manera posterior acceder a residencias temporales de un año, la renovación de este tipo de visa o la obtención de residencias permanentes resultan trámites complicados. El primer escollo para los inmigrantes es presentar un contrato de trabajo ante la DEM en el que el empleador se comprometa a pagar el pasaje de regreso del empleador y de toda su familia una vez concluido, lo que inhibe a los empleadores de contratar inmigrantes.

El segundo gran problema para los extranjeros en busca de la residencia definitiva es que el trabajador debe de demostrar que ha estado durante los primeros dos años con el mismo empleador, por lo que si cambia de trabajo en ese lapso, y sin importar que haya dado aviso a las autoridades o de que presente un nuevo contrato laboral, el requisito se considera incumplido. Así que buena parte de los inmigrantes en esta situación se ve impedida de acceder a la residencia definitiva a pesar de llevar varios años en Chile o, en caso extremo, se llega a la irregularidad cuando no se puede presentar un nuevo contrato en la DEM antes de 30 días después de haber perdido el primer empleo.

En caso de estar o de caer en situación de irregularidad, el *Decreto de Ley 1.094* es muy duro con empleadores y extranjeros. A los primeros se les castiga con multas o destituciones por contratar a indocumentados y se les obliga a informar a las autoridades del estado que guardan sus empleados, a los segundos

²⁶¹ Las categorías por medio de las cuales los extranjeros pueden ingresar a Chile de manera regular son Turistas, Residentes (trabajadores, estudiantes, temporales con el propósito de radicar, asilados y refugiados), Residentes Oficiales (cuerpo diplomático) e inmigrantes (residencia permanente).

se les multa, lo que hace costosa una posible regularización, y en caso de no pagar o si la DEM lo determina se les puede expulsa del país.²⁶²

Durante el restaurado régimen democrático chileno se han dado pasos para flexibilizar la norma, pero sin cambiar las leyes. En el mandato del ex presidente Patricio Aylwin (1990-1994) se efectuó una reforma legal que facilitaría una mayor movilidad de las personas a través de las fronteras chilenas y que también permitió cumplir con compromisos internacionales asumidos por Chile en materia de refugiados.

De manera posterior, con el mandatario Eduardo Frei (1994-2000), se impulsó un proceso de modernización en la gestión institucional respecto a la atención de los usuarios, se modificó la *Ley de Extranjería* en materia de refugiados por medio de la *Ley 19.476* y se llevó a cabo en 1998 la primera regularización migratoria, a la que se acogieron unos 44 mil inmigrantes, de los cuales unos 18 mil recibieron permisos de residencia definitiva (DEM: 2008; p. 4).

La administración de Ricardo Lagos (2000-2006) fue relevante en materia de migración internacional, ya que además de continuar con la modernización en la gestión de los servicios para los usuarios y de proponer por escrito los lineamientos de una política migratoria integral²⁶³ –que no se oficializó-, se asumieron compromisos internacionales como la ratificación en 2005 de la *Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias* y de la *Convención de Palermo*. Además, el Estado chileno se sumó en 2002 al *Acuerdo sobre Residencia*, en concordancia

²⁶² Las infracciones, sanciones y multas están estipuladas en el título II de la *Ley de Extranjería*, en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483&r=1> (05/01/2012). El reglamento, a su vez, majea penas que van desde tres hasta cinco años de prisión, según la conducta irregular cometida.

²⁶³ El gobierno de Lagos generó una comisión de política migratoria que produjo un texto con lineamientos sujeto a la revisión de varios actores de la sociedad civil y que planteaba medidas como: incorporación de las mujeres migrantes embarazadas a los servicios de salud, regularización de los niños inmigrantes que estuvieran matriculados y respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros.

con la posición de procurar la gobernabilidad de las migraciones internacionales y de participar en el esfuerzo integrador puesto en marcha en el Mercosur.

Finalmente, durante la presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010) se pusieron en marcha una serie de acciones y programas dirigidos a atender algunas de las problemáticas generadas por una normativa migratoria restrictiva y que dejaba sin mayores posibilidades a los inmigrantes sin papeles de regularizar su situación o de acceder a servicios sociales.

Bachelet fue la primera mandataria en incorporar la temática de la migración en su programa de gobierno y en los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior, lo que permitió la coordinación de todas las áreas de trabajo del gobierno relacionadas con el tópico. En su mandato, y para cumplir con el objetivo de "liderar el desarrollo de una política nacional de migraciones y refugio" (DEM: 2008; p. 5), se dictó el 2 de septiembre de 2008 un Instructivo Presidencial sobre Política Nacional Migratoria, fundamentado en el sistema internacional de derechos humanos; se realizó una nueva regularización entre octubre de 2007 y febrero de 2008 –proceso en el que se entregaron 50 mil residencias temporarias-; y se formuló la nueva ley de refugio (*Ley 20.430*), promulgada en abril de 2010.

El instructivo presidencial²⁶⁴ pretendía orientar la política migratoria bajo los principios de: residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y de conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; integración y protección social de los inmigrantes, específicamente en la educación, salud y trabajo; no discriminación; regularidad de los flujos migratorios; reunificación familiar; y participación ciudadana en la gestión migratoria. Para cumplir los objetivos trazados, Bachelet ordenó la

²⁶⁴ El instructivo se puede consultar en la dirección <http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/16.-%20Inst.%20N%C2%BA%209.pdf> (3/01/2012).

creación del Consejo de Política Migratoria,²⁶⁵ integrado por ministerios y órganos estatales vinculados con la migración para analizar las diferentes aristas relacionadas y generar propuestas para regular los movimientos migratorios, pero el consejo no se reunió, dejando en el limbo un conjunto de buenas intenciones.

En el documento presidencial, como señala Stefoni (2010; p. 113), se logró encuadrar los programas implementados a nivel nacional para los inmigrantes, entre ellos los de salud y educación; permitió al gobierno de Bachelet subrayar su interés por “promover la generación de acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan la administración del fenómeno” en beneficio de todas las partes involucradas; y se definió a Chile como “un país adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la Institucionalidad Democrática, la Constitución y las Leyes del país”.

La contrariedad es que el instructivo no se convirtió en una política migratoria nacional y tampoco se modificó el marco normativo vigente a pesar del intento por presentar una iniciativa de ley ante el Congreso.²⁶⁶ En contra parte, las acciones llevadas a cabo han servido sólo para palear en parte los problemas más visibles de los inmigrantes (acceso a regularización, a residencias y a servicios públicos), sin que se creen condiciones legales suficientes para evitar el estado de vulnerabilidad de los extranjeros, principalmente de los limítrofes, tal y como han documentado académicos y organizaciones de derechos humanos.²⁶⁷

²⁶⁵ El Consejo sería presidido por el subsecretario del Interior, estaría integrado en forma permanente por los servicios públicos vinculados a la materia migratoria y contaría con espacios de participación y debate que incorporaran a representantes de la sociedad civil, supuestos que no se cumplieron.

²⁶⁶ En la administración de Bachelet se elaboró un proyecto de ley de migraciones, pero no se hizo público, no se consultó con las organizaciones de la sociedad civil y finalmente tampoco fue sometido a consulta ante el Congreso (Martínez Pizarro: 2011; p. 144).

²⁶⁷ De acuerdo con informes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2009 y 2010), algunas de las vulnerabilidades que enfrentan los inmigrantes, particularmente los limítrofes irregulares, son la negación a la nacionalidad chilena a hijos de inmigrantes nacidos en territorio chileno, abusos de empleadores y situaciones de discriminación a inmigrantes y a refugiados.

Tabla 5.9 Principales programas del Estado chileno dirigidos a inmigrantes

Programa	Descripción	Instituciones encargadas
Educación para Niños Inmigrantes	El <i>Decreto Supremo de Educación N°651</i> instruyó desde 1995 a las escuelas para que todos los niños inmigrantes sean aceptados y matriculados provisionalmente. La normativa se adecuó y en 2005 se dio un paso fundamental para que los infantes extranjeros sean tratados en igualdad de condiciones que los locales, sin importar la condición de regularidad de sus padres (Orden N° 07/1008 del MINEDUC). Además, por medio de un convenio y de la Circular N° 1.179, de enero de 2003, el MINEDUC y el DEM promueven la regularización por matrícula de los estudiantes inmigrantes y de sus padres	Ministerio de Educación (MINEDUC) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM), del Ministerio del Interior
Acceso a la educación preescolar para niños y niñas inmigrantes y refugiados	De 2007, sus objetivos son dar educación preescolar a los infantes inmigrantes y facilitar el acceso al trabajo a las madres cuyos niños son cuidados en las escuelas	Junta Nacional de Jardines Infantiles y Ministerio del Interior
Programa de atención a mujeres inmigrantes embarazadas	En 2003 se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Salud (MINSAL) y el DEM que permite a las inmigrantes embarazadas ser atendidas durante la gestación y nacimiento de sus hijos sin importar su condición legal y se regulariza su estado con el otorgamiento de una visa temporaria de un año	MINSAL y DEM
Regularización de inmigrantes menores de 18 años	Por medio de un convenio se otorgan desde 2008 permisos de residencia temporaria a niños menores de 18 años sin importar su condición migratoria, previa inscripción a los establecimientos de la red de salud pública. Además de regularizar su situación, cuentan con acceso a los servicios de salud	MINUSAL y DEM
Acceso a salud para extranjeros en general	Las instituciones de salud, privadas y públicas, tienen la instrucción de atender a los inmigrantes en condición irregular en los servicios de emergencias	MINUSAL
Acceso a salud para refugiados	Desde 2007 los solicitantes de refugio tienen la opción de inscribirse, en igualdad de condiciones que los chilenos, en el régimen de prestaciones del Fondo Nacional de Salud (FONASA) por medio de la entrega de un Rol Único Tributario (RUT), que les sirve como número de registro	FONASA y DEM

Fuentes: Martínez Pizarro (2011), Machín (2011), Stefoni (2010), DEM (2008), páginas de internet y oficinas de los Ministerio de Educación, Salud y del DEM y elaboración propia.

En la Tabla 5.9 se puede observar que el Estado chileno cuenta con una serie de programas dirigidos a los inmigrantes con el propósito de lograr su inserción en la sociedad chilena; empero, las iniciativas no han sido concebidas para formar parte de una misma política, situación que se complica si se toma en consideración la escasa coordinación existente entre los diferentes órganos de gobierno.

Las acciones y programas gubernamentales en materia de inmigración han sido acotados básicamente a dos renglones (educación y salud) y han sido impulsados para resolver problemas que son generados por una normativa anacrónica y fundada en la doctrina de la seguridad. Esta situación resulta preocupante, ya que los gobiernos de la Concertación han optado por aplicar una especie de “política de la no política”, al implementar iniciativas para salir al paso de los retos que implica la cada vez mayor inmigración limítrofe y así cumplir con compromisos internacionales, pero en el fondo se han negado a ir al fondo del problema: la normativa restrictiva migratoria aún vigente.

Stefoni (2010: p.112) describe la situación de la siguiente forma:

Esta conducta, “lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias migratorias en distintas áreas sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración. Se trata de una *política de la no política*, algo extremadamente riesgoso, puesto que todas las buenas intenciones que están detrás de la promoción de los programas específicos relativos a la migración, y que han estado detrás de

las administraciones de la Concertación, pueden quedar anulados frente a una defensa más férrea de la actual legislación”.

La apreciación de Stefoni toma mayor valía una vez que el nuevo gobierno de derecha encabezado por Sebastián Piñera, y que inició gestiones en 2010, se comprometió durante la campaña electoral a respetar el marco legal vigente en la materia, lo que se puede interpretar como la continuación de la política de la no política.

Así, mientras en el discurso gubernamental se habla de una política de fronteras abiertas, con énfasis en el desarrollo sustentable y en el respeto a los derechos humanos y a los tratados internacionales, en la realidad las instituciones del Estado trabajan con poca coordinación ante la falta de una normativa actualizada o de una política explícita y articulada que permita cumplir con los convenios internacionales, bilaterales y multilaterales a los que se ha suscrito Chile en los últimos tres lustros,²⁶⁸ entre ellos el *Acuerdo sobre Residencia*, el primero que firma un presidente chileno en materia migratoria multilateral.

5.4 Las respuestas del Estado para cumplir con el *Acuerdo sobre Residencia*

En palabras del doctor Reginaldo Flores, jefe de Análisis y Estudios de la Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, el *Acuerdo sobre Residencia* forma parte importante de la agenda del Estado chileno en política exterior -que incluye una activa participación en foros internacionales-, pues promueve la movilidad migratoria en la región y coincide con la política de regularización que han mantenido los distintos gobiernos “desde

²⁶⁸ Chile ha suscrito alrededor de 20 convenios con países del área sudamericana (Argentina, Ecuador y Perú) y con otros Estados de Europa y Oceanía en materia de seguridad sociolaboral que benefician a los inmigrantes en territorio chileno, pero en reciprocidad, también benefician a los chilenos en el exterior. Con Perú y Argentina, ha firmado acuerdos bilaterales para la protección de los trabajadores migrantes, control fronterizo y cooperación penal internacional (Martínez Pizarro: 2011; pp. 137 y 138).

hace ya bastante tiempo, y que tiene que ver con la posibilidad primero de poder cambiar la categoría de residencia estando en Chile”.²⁶⁹

Sin duda, la firma y participación en el acuerdo migratorio mercosureño le ha permitido a Chile ratificar su postura de tratar la realidad global de las migraciones desde la perspectiva de los derechos humanos y desarrollo en escaparates como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de la ONU, el Foro Andino de Migración, la Conferencia Sudamericana de las Migraciones, la Comisión Especial de Asuntos Migratorios de la OEA o el Foro Especializado Migratorio del Mercosur, pero también responde a una serie de necesidades explícitas e intencionalidades implícitas del propio Estado.

Sobre las necesidades se destacan la presencia de un millón de chilenos en el exterior,²⁷⁰ lo que obligaba a mantener un discurso coherente de protección tanto para sus connacionales repartidos en diferentes partes del mundo como para los inmigrantes que llegan a Chile; y el déficit demográfico presente en el mercado laboral que, como se ha explicado, requiere de mano de obra inmigrante en los sectores de servicios, comercio e industria y que se nutre principalmente con extranjeros limítrofes.

En lo que respecta a las intencionalidades se debe remarcar que Chile, al formar parte del Mercosur, asume una serie de decisiones políticas en materia de integración que le impiden negarse a firmar un instrumento de la magnitud del *Acuerdo sobre Residencia*, pues le representaría un costo al interior del bloque regional por asumir posiciones duras o extremas contrarias al proceso de unión.

²⁶⁹ Entrevista efectuada con el doctor Flores en oficinas del DEM, ubicadas en Santiago de Chile, el 10 de diciembre de 2012.

²⁷⁰ De acuerdo con el primer Registro de Chilenos en el Exterior (DICOEX e INE: 2005), se calculaba que en el extranjero vivían hasta el año 2004 unos 857 mil chilenos en el extranjero, 487 mil nacidos en Chile y unos 370 mil eran hijos de chilenos nacidos en el exterior. De esta cifra un 50 por ciento se encontraban residiendo en Argentina, 13 por ciento en Estados Unidos y 4.9 por ciento en Suecia. Estos datos hacen factible la cifra de casi un millón de chilenos viviendo en la actualidad en el extranjero proporcionada por Pedro Hernández, encargado del Departamento de Planificación Migratoria Internacional de la Cancillería.

Adscribirse al acuerdo migratorio le permite implícitamente a Chile mantenerse en la estrategia de integración del Mercosur y estar en consonancia con la postura internacional de darle gobernabilidad a los procesos migratorios; el problema es que con el actual marco legislativo y con la carencia de una política de inmigración articulada, el Estado chileno se ve en desventaja para cumplir con mayor eficacia lo dispuesto en el instrumento mercosureño.

El aspecto normativo es de vital importancia en el caso chileno pues, tal y como se analizó en el Capítulo III de la tesis, a pesar del planteamiento doctrinario de que los derechos esenciales reconocidos por la normativa internacional obligan a todo órgano estatal chileno a respetarlos y promoverlos, en la práctica, “ha prevalecido la posición de que mientras no se adecue el orden constitucional y legal, las normas internas mantendrán su vigencia y prevalecerán frente a la preceptiva internacional, descartándose así su derogación tácita” (Pfeffer Urquiaga: 2003).

El aviso de la internalización del *Acuerdo sobre Residencia* por parte de Chile se hace desde 2005, pero es a través del *Oficio Circular N°26465*, firmado en diciembre de 2009²⁷¹ por el entonces subsecretario del Interior, Patricio Rosende Lynch, que se empieza a aplicar aprovechando algunos resquicios de la normativa vigente;²⁷² no obstante, al continuar la legislación de 1975 como eje rector de la “política de la no política migratoria”, las instituciones encargadas de cumplimentar el instrumento mercosureño se encuentran limitadas y sujetas a un halo restrictivo y de incertidumbre.

²⁷¹ Recordar que Chile aplicó desde 2004 el acuerdo sólo a los ciudadanos de Argentina en medida de reciprocidad con el Estado argentino que, de manera unilateral, hizo lo propio con los ciudadanos del resto de los países signantes del instrumento mercosureño. Es a partir de 2009 que Chile extendió la aplicación a los ciudadanos bolivianos, brasileños, paraguayos y uruguayos.

²⁷² En este sentido, el doctor Reginaldo Flores explicó en entrevista (10/12/2010) que la *Ley de Extranjería* establece la posibilidad de entrar a Chile a las personas que la autoridad migratoria estime que “prestan un servicio útil y conveniente al país”. De esa forma es que pudieron “operativizar en este marco legal, a través de una resolución de un acto administrativo que no tiene jerarquía de ley, el acuerdo migratorio Mercosur”.

Tabla 5.10 Principales instituciones chilenas vinculadas con la inmigración

Institución	Adscripción	Principales funciones en materia migratoria
Ministerio del Interior	Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Propone la política nacional migratoria, vigila el cumplimiento de la legislación de extranjería y propone su modificación a través del DEM. • Habilita los lugares de ingreso y egreso de los extranjeros. • Prevenir y reprimir la inmigración o emigración clandestinas. • Aplica las sanciones administrativas que correspondan a los infractores de las normas establecidas en la ley; • Dispone la regularización de la permanencia de los extranjeros que hubieren ingresado o residan en Chile irregularmente u ordenar su salida o expulsión
Departamento de Extranjería y Migración (DEM)	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica y supervigila directamente el cumplimiento de las normas de la Ley de Extranjería y de su reglamento. • Ejecuta los decretos, resoluciones, órdenes e instrucciones que dicte el Ministerio del Interior en conformidad a la ley y al reglamento.
Ministerio de Salud	Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza acceso a servicios médicos a inmigrantes sin importar condición regular y coadyuva con el DEM para efectuar regularizaciones
Ministerio de Educación	Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita acceso a la educación de los hijos de inmigrantes y de niños inmigrantes y colabora con el DEM en regularizaciones
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Se encarga de la aplicación de las leyes laborales vigentes, procurando evitar la discriminación contra los inmigrantes. • La subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo negocia convenios de seguridad social con representantes de otros países a fin de resguardar los derechos previsionales de los trabajadores migrantes
Ministerio de Relaciones Exteriores	Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Colabora con el Ministerio del Interior y el DEM sobre los tratados o convenios internacionales que contengan disposiciones sobre materias de carácter migratorio o de extranjería. • Por medio del Departamento de Planificación Migratoria Internacional representa a Chile en foros internacionales especializados, además investiga y genera análisis
Congreso	Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Avala tratados internacionales y formula nuevas leyes en la materia
Servicio de Registro Civil	Descentralizado del Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Lleva los registros especiales de extranjeros. • Otorga cédulas de identidad a extranjeros residentes
Policía Internacional	Forma parte de la Subdirección Operativa de la Policía de Investigaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecuta expulsiones de extranjeros. • Retiene a inmigrantes acusados de violar leyes mientras se les sigue proceso

Fuentes: *Ley de Extranjería*, páginas de internet de las dependencias, entrevistas con funcionarios del DEM, Ministerio del Trabajo y Cancillería, y elaboración propia.

En los apartados por venir del presente capítulo se argumenta la anterior afirmación con base en el análisis de tres factores 1.- las regularizaciones efectuadas y el otorgamiento de residencias a mercosureños, 2.- las medidas encaminadas para otorgar igualdad de derechos a inmigrantes que a nacionales y 3.- las acciones para evitar y castigar el tráfico de migrantes y la trata de personas, aunque se parte del hecho de que a diferencia de Argentina, Chile lleva poco tiempo aplicando el acuerdo migratorio a todos los nacionales Mercosur.

Regularizaciones y otorgamiento de residencias a mercosureños

En las últimas administraciones, se ha impulsado en Chile una “política de regularización permanente”, que de acuerdo con el doctor Reginaldo Flores,²⁷³ encargado de la sección de Estudios del DEM, ha permitido que un 95 por ciento de los más de 350 mil inmigrados residiendo en Chile cuenten con permisos de residencia, mientras que el restante 5 por ciento “no los llegaría a tener”.

Lo anterior, enfatiza Flores, se ha logrado gracias a modernización en la gestión migratoria y a la suscripción de los convenios de colaboración del DEM con otros servicios públicos (educación y servicios de salud), que permiten la regularización de grupos migrantes. “En general, hay una línea de trabajo centrada en acciones de integración hacia los perfiles de población más vulnerables como las mujeres y los infantes inmigrantes que son víctimas de violencia intrafamiliar y también tienen acceso a la justicia, asesoría y a un proceso de reinserción por medio del otorgamiento de permisos de residencia”, añade el funcionario.

Aunado a los convenios antes mencionados, las autoridades chilenas realizaron dos procesos de regularización, los ya mencionado de 1998 en la administración del presidente Frei y al que se acogieron unos 44 mil extranjeros; y el efectuado entre octubre de 2007 y febrero de 2008 con Bachelet. Este último

²⁷³ En entrevista realizada el 10 de diciembre de 2010 en Santiago de Chile.

fue dirigido especialmente a los nacionales de países de América Latina y El Caribe²⁷⁴ y se otorgaron unas 50 mil visas de residencia temporal, sujetas a un año de renovación y con la posibilidad de acceder a la residencia definitiva. Los mayores beneficiarios de este segundo proceso fueron los ciudadanos peruanos (35 mil 71), seguidos por los bolivianos (6 mil 145), colombianos (2 mil 3) y ecuatorianos (1 mil 958).

Las acciones emprendidas por las instituciones del Estado chileno son, sin duda, de importancia en el objetivo de sacar del estado de vulnerabilidad a los inmigrantes sin documentos; empero, de nueva cuenta se debe enfatizar que la actual legislación sigue provocando problemas de carácter administrativo, entre ellos requisitos engorrosos y falta de coordinación interinstitucional, que dificultan mantener las residencias temporales o acceder a las residencias definitivas.

Por ejemplo, en el segundo proceso de regularización se pedía una serie de requisitos que se pueden considerar “razonables” (presentar pasaporte o documento de identidad y carta de no antecedentes penales) y daba la posibilidad de renovar el permiso de residencia por un año más a pesar de no poder acreditar una situación económica favorable que garantizara los medios de subsistencia, pero si al cabo del segundo año no se podía demostrar la capacidad para subsistir, se cerraba la puerta a una nueva renovación, a la residencia definitiva y se podía disponer de la expulsión, lo que llevaba de nueva cuenta a la irregularidad a los inmigrantes que no tuvieran empleo.

En lo que se refiere al actual proceso para acceder a las residencias, se observa que es lento y engorroso debido a que la *Ley de Extranjería* no contempla, excepto la visa de turista, categorías de no residentes, con lo que se desconoce legalmente a quienes llegan a Chile a buscar trabajo y deben adecuarse a otras categorías (turistas, residentes temporales y permanentes).

²⁷⁴ El programa incluyó a los peruanos que hubieran entrado a Chile por medio del Convenio Fronterizo Arica-Tacna (de 1930) y hubieran violado las condiciones de ingreso a territorio chileno, a los que tuvieran su visa vencida y a los que contaran con solicitud de visa pendiente.

De manera común, los inmigrantes laborales escogen ingresar como turistas por plazos hasta de 90 días,²⁷⁵ y aunque la norma -en su artículo 48- les prohíbe realizar actividades remuneradas, éstos pueden solicitar al Ministerio del Interior permiso para laborar durante un plazo menor de 30 días prorrogables o pueden pedir el cambio a calidad de residente, situación que por sí misma genera mayor burocracia y más obstáculos administrativos al momento de su posterior regularización.

En el mismo tenor, el requisito de contar con un contrato laboral para obtener una renovación de la residencia temporal, es tan estricto que en el caso de que un inmigrante pierda el trabajo antes del plazo fijado (90 días) para hacer la nueva solicitud, su petición será denegada. Algo similar ocurre cuando los extranjeros desean obtener la residencia definitiva, ya que deben comprobar que han permanecido con el mismo empleador los últimos dos años, y si cambia de trabajo en ese lapso el proceso debe de ser reiniciado.

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2009: p. 256) ha documentado que de manera regular los inmigrantes están dispuestos a tolerar condiciones laborales abusivas a cambio de un contrato, boletas de sueldo y cotizaciones previsionales que les permitan cumplir con los requisitos para obtener la residencia definitiva, lo que ha degenerado en abusos por parte de empleadores.

Una situación engorrosa similar se aprecia en el otorgamiento de la cédula de identidad, que permite acceder a los servicios públicos en Chile y se tramita ante el Registro Civil una vez que se cuente con la visa de residencia. El calvario administrativo para los inmigrantes empieza una vez que vence su visa y desean renovarla o postularse a una nueva categoría, pues aunque pueden pasar un

²⁷⁵ Este tipo de ingreso es “fomentado” legalmente desde 2005, ya que Chile, mediante resoluciones exentas, autoriza el ingreso al país de peruanos (Resolución Exenta N° 3734) y bolivianos (Resolución Exenta N° 4775) como turistas presentando sólo el documento de identidad nacional vigente.

periodo en el país mientras les entregan la nueva visa,²⁷⁶ se quedan sin documento de identidad vigente y por ende sin posibilidad de recibir atención médica (excepto que se trate de una urgencia), de postularse a programas sociales municipales o estatales, o de presentar reclamaciones ante la policía, cobrar cheques en los bancos, etcétera.

En lo que se refiere específicamente a la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia*, primero a los argentinos desde 2004 y a partir de 2009 a los ciudadanos de Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia, el proceso para obtener las residencias temporarias a través de los consulados de Chile en el extranjero, el DEM y las gobernaciones provinciales se ha simplificado²⁷⁷ gracias a un acto administrativo fundamentado en el principio de reciprocidad internacional, pero basado en la práctica en un “resquicio” de la *Ley de Extranjería*, que se consiste en estimar por parte de las autoridades migratorias como un servicio útil y conveniente al país la entrada de inmigrantes, en este caso de los mercosureños cuyos países firmaron en 2002 el instrumento migratorio.

No obstante, a diferencia de lo que marca el *Acuerdo sobre Residencia* de obtener directamente por dos años la visa de residencia temporal a las personas nacionales de los Estados partes y asociados del Mercosur, Chile hizo una interpretación limitada al estipular sólo un año de estancia con una prórroga. Esto

²⁷⁶ El DEM maneja tiempos promedio para resolver las solicitudes de visación de dos meses para las visas sujetas a contrato y para las visas temporarias; y en el caso de la permanencia definitiva, se estima un promedio de ocho meses. La institución otorga un certificado de visa en trámite que, en teoría, debería ser aceptado para realizar trámites y recibir servicios públicos ante la expiración del documento de identidad, pero como documentó el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2009 y 2010), el certificado no es aceptado ni para obtener una carta de no antecedentes penales en el Registro Civil, que es necesario para obtener o renovar la visa de residencia. Literalmente los inmigrantes sin cédula de identidad, y a pesar de estar en el país de manera regular, son enviados al Gólgota de la burocracia, pues dejan de “existir” para las instituciones del Estado chileno.

²⁷⁷ Los requisitos básicos son solicitud de visa temporaria enviada por correo llenada y firmada al DEM, fotocopia de pasaporte, fotocopia de última tarjeta de turismo, tres fotografías recientes tamaño carné y a color, y hacer el pago correspondiente.

obligaría a los mercosureños a realizar tres pagos²⁷⁸ y a llevar a cabo tres procesos de tramitación si deciden finalmente optar por la residencia definitiva.²⁷⁹

Por si fuera poco, entre las causales que impedirían o complicarían a los mercosureños obtener de manera directa la residencia temporal por vez primera se encuentran las de “estar de manera irregular” en el país, ya sea con tarjeta de turismo vencida y/o trabajar sin autorización y no haber sido sancionado; y tener algún impedimento para solicitar la visa (expulsión vigente, rechazo de visa vigente y prohibición de ingreso al país vigente).²⁸⁰ Dichas salvedades, de aplicarse a “raja tabla”, obligarían a los mercosureños -sin documentos o con documentos vencidos, radicados en Chile- a optar por seguir en la irregularidad o bien, pasar por el burocrático proceso de regularización mediante el pago de multas y la entrega de documentos en el DEM.

Estadísticamente hablando, y considerando que el acuerdo migratorio se empezó a aplicar apenas en 2009 a todas las nacionalidades mercosureñas, las cifras más reciente del DEM indican que la colectividad argentina es la que más visas temporales recibió en el citado año con 2 mil 268 y muy atrás aparecen Bolivia (79), Uruguay (24), Brasil (21) y Paraguay (15), ver Tabla 5.11.

La aplicación del acuerdo migratorio desde 2004 a los argentinos por medio de un acto administrativo y en reciprocidad por la aprobación de la nueva ley argentina que daba trato preferencial para residir en el país pampero a los nacionales de Mercosur, incluidos los chilenos, facilitó el camino para que los

²⁷⁸ El monto del pago de visas temporarias varía según la nacionalidad. De acuerdo con la tabla de derechos 2011, en <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Valores%20Visas%202009.pdf>, a los argentinos se les cobra el equivalente a 179 dólares, a los brasileños 100 dólares, a los bolivianos 188, a los paraguayos 185, y a los uruguayos 35 dólares. El pago de la permanencia definitiva sí está estandarizada y equivale a unos 87 dólares (http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/anexo_aranceles_2006.pdf).

²⁷⁹ El *Oficio Circular N° 26465* señala en su inciso 2 que si el extranjero al estar pronto a cumplir el año de residencia “prefiere impetrar solicitud de permanencia definitiva en vez de prorrogar la visa, se le deberá acoger a trámite la solicitud de permanencia definitiva, conforme a las reglas generales”, pero no se está aplicando en la práctica.

²⁸⁰ Más información en la página http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/TE13_ISO.pdf, del DEM (6/01/2012).

argentinos optaran por obtener las visas temporales, sin necesidad de estar sujetos a contratos en Chile. Esto explica que los registros de 2006, 2007, 2008 y 2009,²⁸¹ indiquen que la colectividad argentina es la que más se ha beneficiado del instrumento mercosureño.

Tabla 5.11 Permisos de residencia temporal otorgados en 2009 a mercosureños

Tipo de Permiso	Argentina	Bolivia	Uruguay	Brasil	Paraguay
Estudiante	22	232	32	101	37
Sujeta a contrato	214	1,716	353	518	403
Acuerdo Argentina-2004	4	-	-	-	-
Acuerdo Mercosur	2,268	79	24	21	15
Vínculo con chileno	222	168	47	152	46
Temporaria	1,058	1,175	107	114	98
Otras	63	265	122	200	58
Total País	3,851	3,635	688	1,106	657

Fuente: Estadísticas del DEM, en <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Permisos%20de%20Residencia%20Temporal%20Otorgados%202009.pdf> y elaboración propia.

Futuros reportes del DEM podrán vislumbrar si el resto de las colectividades mercosureñas han elegido o no buscar las visas temporales a través del acuerdo migratorio, mientras tanto, las cifras que brinda la institución migratoria chilena

²⁸¹ En 2006, 1 mil 788 argentinos obtuvieron visas de residencia temporarias con base en el acuerdo Mercosur, en 2007 fueron 1 mil 515 y en 2008 la cifra llegó a 2 mil 49.

revelan que en los últimos años los originarios de Perú, Ecuador y Colombia²⁸² se han visto obligados a recurrir principalmente a las visas sujetas a contrato y a ir por la vía tradicional, es decir, la más tardada y compleja, para lograr la estancia definitiva.

En lo que se refiere a las permanencias definitivas, aún es prematuro saber si se incrementarán sustancialmente en beneficio de los mercosureños, lo que sí es factible subrayar es que a pesar de la falta de una nueva ley en la materia, el acto administrativo realizado por las autoridades migratorias chilenas abre, con sus bemoles, las puertas para que los ciudadanos de los restantes cinco países firmantes del *Acuerdo sobre Residencia* accedan a las residencias permanentes con más facilidades que a colectividades como la peruana o colombiana, a las que se les exige presentar certificados de antecedentes judiciales para cualquier solicitud ante el DEM.

Tabla 5.12 Permanencias definitivas otorgadas en Chile, países y años seleccionados*

País	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Perú	2,249	4,044	4,651	4,703	4,371	6,588	7,864	28,203
Ecuador	1,018	1,125	1,017	829	835	860	807	1,868
Argentina	693	873	1,922	1,902	1,844	1,688	1,479	1,421
Bolivia	508	666	554	572	670	796	814	4,047
Colombia	306	417	564	457	651	972	1,105	2,273
Brasil	240	241	273	284	249	391	377	483
Uruguay	116	101	191	280	223	267	261	452
Paraguay	31	44	49	63	63	94	95	206

* La selección de los años se hace con el propósito de mostrar el otorgamiento de residencias definitivas antes de la firma del *Acuerdo sobre Residencia* y después de su firma, así como para observar los datos de la aplicación del instrumento a los argentinos a partir de 2004 y el primer año de aplicación al resto de las colectividades mercosureñas.

Fuentes: Estadísticas migratorias del DEM, en http://www.extranjeria.gov.cl/estadisticas_mig.html (8/01/2012) y elaboración propia.

²⁸² En 2009, la colectividad peruana fue la que más permisos de residencia temporal recibió con 27 mil 528, de las cuales 18 mil 131 eran sujetos a contrato. Por su parte, los ecuatorianos recibieron 2 mil 679 visas temporales (1 mil 117 sujetas a contrato) y los colombianos 5 mil 314, de éstas 2 mil 854 sujetas a contrato.

En la Tabla 5.12, se aprecia que los grupos de peruanos, ecuatorianos y colombianos se encuentran entre los que más permanencias definitivas han recibido y aunque se espera que los flujos migratorios hacia Chile de esos orígenes continuarán en el futuro como los más importantes, las autoridades chilenas no contemplan hasta el momento extender la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia* a otras nacionalidades,²⁸³ a pesar de la aprobación en 2011 de las adhesiones de Perú y Ecuador al instrumento migratorio del Mercosur,²⁸⁴ con lo que se corta la posibilidad de simplificar trámites y de tener un mejor desempeño en el área de la gestión migratoria.

Mientras tanto, el DEM podría mejorar los procesos de atención a los usuarios en sus diferentes sedes, acercarse más a las colectividades mercosureñas para brindarles información sobre el acuerdo migratorio²⁸⁵ y apoyar en la agilización del trámite para obtener las cédulas de identidad ante el Servicio de Registro Civil, pues son acciones administrativas que no requieren de nuevas leyes y son fundamentales para llegar a la pretendida integración de los inmigrantes en la sociedad chilena.

²⁸³ En este sentido, el doctor Reginaldo Flores, del DEM, descartó en entrevista la posibilidad de extender el acuerdo migratorio por parte de Chile a otras naciones sudamericanas en el corto plazo, ya que no se observan condiciones de reciprocidad que beneficien a los chilenos emigrados. “Chile no ha hecho y no creo que amplíe los beneficios del acuerdo a otros países de la región si éstos no hacen un compromiso para aplicar esos beneficios a los ciudadanos chilenos en el extranjero. El tema de reciprocidad internacional para Chile es muy importante y nos interesa mucho que así como nosotros aplicamos medidas migratorias para los nacionales de países de la región, esos países también se comprometan con nuestros nacionales al aplicar medidas recíprocas”, manifestó el funcionario.

²⁸⁴ Luego de suscribir actas de adhesión al *Acuerdo sobre Residencia* en junio de 2011, Perú y Ecuador –dos de los principales expulsores de migrantes hacia Chile- fueron aprobados para formar parte del instrumento migratorio el 25 de noviembre del mismo año durante la XXX Reunión de Ministros de Justicia e Interior del Mercosur y Estados Asociados, realizada en Montevideo, Uruguay.

²⁸⁵ En los últimos dos años, el DEM ha llevado a cabo cursos de capacitación para sus funcionarios y ha recurrido a diferentes medios como su página de internet, trípticos y documentos para entregar mayor información a los usuarios, empero el trabajo de campo y el acercamiento con las colectividades también podría aumentar.

El proceso de la integración de los inmigrantes en igualdad de condiciones

La intencionalidad de integrar en igualdad de condiciones a los extranjeros en la sociedad chilena, ha sido una constante en el discurso de los gobiernos de la Concertación y en la administración de Piñera se ha dado continuidad a esta retórica al afirmar que se busca dar prioridad “a la protección y promoción de los Derechos Humanos de los migrantes en Chile, a través de la implementación de una política clara en contra de la discriminación y que a la vez propenda a la igualdad de trato”.²⁸⁶

En este sentido, la existencia de programas que permiten el acceso a la educación y a los servicios de salud a los extranjeros sin importar su condición migratoria en el país y que promueven la regularización de los indocumentados, son de gran ayuda para cumplir con el objetivo de integrar a las colectividades de inmigrantes en la sociedad de acogida. Incluso, la voluntad mostrada para ratificar convenios internacionales en la materia y la consolidación de instituciones fuertes dentro del Estado chileno hacen suponer que el acceso a servicios públicos a los mercosureños en igualdad de condiciones podría ser una realidad, pero como se describe a continuación aún existen problemas administrativos y legales a superar para cumplir con lo pactado en Brasilia en el año 2002.

El empleo en igualdad de circunstancias para los mercosureños

El Estado chileno forma parte desde la década de 1930 de una serie de instrumentos internacionales referentes a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, entre ellos los convenios de la OIT *Nº29*, relativo al trabajo forzoso y obligatorio y ratificado en 1933; *Nº105* relativo a la abolición del trabajo forzoso, de 1953 pero ratificado hasta 1999; *Nº111* relativo a la *Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación*, de 1958 y ratificado en 1971; y el *Convenio*

²⁸⁶ Palabras del subsecretario del Interior y responsable final del DEM, Rodrigo Ubilla, durante su participación en las XIII Jornadas Migratorias, organizadas en septiembre de 2011 por el Instituto Chileno Católico de Migración (INCAMI). Consultar en http://www.interior.gob.cl/n6064_01-09-2011.html (9/01/2012).

Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos Los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, ratificado en 2005; que obligan a sus instituciones a cumplir legalmente con una serie de obligaciones para evitar situaciones de vulnerabilidad en contra de los trabajadores inmigrantes.

Sin embargo, en la práctica la discriminación contra los trabajadores extranjeros y la estigmatización social de éstos y sus familiares es aún una realidad cotidiana en Chile, propiciada principalmente por una normativa obsoleta y restrictiva, por prácticas sociales arraigadas y por percepciones negativas difundidas a través de medios de comunicación.

Los esfuerzos realizados por el Estado chileno por medio de instituciones como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social para fiscalizar y velar por el cumplimiento de las leyes laborales, evitando la discriminación en contra de estos trabajadores y lograr convenios de seguridad social con otros países a fin de resguardar los derechos previsionales de los inmigrantes, se contraponen con una *Ley de Extranjería* que ordena la confiscación de documentos de identidad y su remplazo por una Tarjeta de Extranjero Infractor a los trabajadores que violen las restrictivas leyes de inmigración, situación que deja por antonomasia sin acceso a los inmigrantes a los servicios públicos.

En su informe de 2011, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU se declaró preocupado por las violaciones que propicia la actual normativa chilena hacia los trabajadores inmigrantes, quienes están impedidos a salir del país si son sancionados por la autoridad administrativa en relación con infracciones del *Decreto Ley N° 1094* y pueden ser sujetos a régimen de detención administrativa sin una duración delimitada y en condiciones poco claras..

Tabla 5. 13. Recomendaciones más destacadas del Comité de Protección de la ONU dirigidas a Chile

<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la práctica de reemplazar los documentos de identidad de los trabajadores migratorios por la Tarjeta de Extranjero Infractor en caso de violaciones a las leyes migratorias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurarse que funcionarios de aduanas dejen de negarse a sellar los pasaportes de los inmigrantes al ingresar a Chile, pues afecta de manera posterior el trámite de regularización migratoria.
<ul style="list-style-type: none"> • Presentar información detallada en su próximo informe periódico (2016) sobre el número de inmigrantes detenidos por violar las leyes de migración, así como sobre las condiciones y duración de su detención. 	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por que las condiciones de detención de los centros de internamiento de extranjeros se ajusten a las normas internacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger a las mujeres trabajadoras domésticas migratorias, particularmente a las que se encuentran en situación irregular, que a menudo son víctimas de malos tratos, explotación o condiciones laborales abusivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar las medidas necesarias para superar los obstáculos que impiden hasta el momento a trabajadores migratorios la reunificación familiar (derecho que no está contemplado en la <i>Ley de Extranjería</i>).
<ul style="list-style-type: none"> • Tomar las medidas necesarias para garantizar que los trabajadores migratorios puedan transferir sus ingresos y ahorros desde Chile a sus Estados de origen o a otros de su elección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema de información nacional sobre inmigración, que permita contar con datos actualizados para atender mejor los procesos generados por la inmigración.

Fuente: Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares al informe de Chile 2011, en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW.C.CHL.CO.1-S.pdf> (9/01/2012).

Aunque el Comité (2011: p. 2) reconoce la disposición de Chile para mejorar las condiciones de los migrantes al ratificar acuerdos internacionales en materia de seguridad social y de protección a las garantías de los inmigrantes y

por implementar planes y programas concretos, también hace una serie de recomendaciones contundentes para que el Estado chileno combata las actitudes discriminatorias y la estigmatización social que sufren las colectividades, en particular la indocumentada, y que han sido documentadas por académicos y organizaciones de derechos humanos.

El informe del Comité de la ONU refleja las inquietudes y denuncias realizadas en la literatura reciente (Stefoni: 2010; Martínez Pizarro: 2011; Machín: 2011, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales: 2010, Cano y Soffia; 2009) sobre las condiciones desfavorables en las que se insertan la mayoría de los inmigrantes y que son producto básicamente de 1.- una normativa antigua que dificulta la obtención de residencias y de las cédulas de identidad por los requisitos excesivos impuestos y las altas tarifas; además propicia la explotación laboral, por vincular la renovación de las visas a contratos de trabajo desventajosos²⁸⁷ con un mismo empleador durante uno o dos años y por castigar de manera excesiva a los inmigrantes en caso de infringir la leyes migratorias, lo que les puede llevar a la irregularidad; y 2.- la falta de coordinación interinstitucional, misma que conlleva a diferencias de criterios de aplicación y a desarrollar acciones aisladas, como se aprecia entre el DEM y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB).

La foto actual hace presumir que la normativa migratoria vigente y la falta de una política programática impedirían a Chile cumplir a cabalidad con los convenios internacionales suscritos, incluidos la *Declaración Sociolaboral del Mercosur* y el *Acuerdo sobre Residencia*; pues si bien es cierto que se facilitó el otorgamiento de residencias a los nacionales mercosureños y se cuenta con convenios con países como Argentina sobre seguridad social,²⁸⁸ se dificultará a

²⁸⁷ Las cláusulas (de vigencia, de viaje, de pago de contribuciones a salud y seguridad social, y de pago de impuesto a la renta) que deben cumplir los contratos de trabajo para que los inmigrantes obtengan sus visas temporarias inhiben a los empleadores, algunos de los cuáles ofrecen contratos legales pero descuentan a los trabajadores las cotizaciones, con lo que se reduce el monto final del salario, o les quitan días de descanso y los horarios se hacen más extensos. Otros abusos registrados son la negativa a pagar finiquitos.

los mercosureños el acceso a las residencias definitivas si continúan privando las condiciones administrativas actuales en materia de contratación laboral.

Los apuros para conseguir un contrato y para mantener un trabajo con el mismo empleador durante dos años son difíciles de superar sobre todo por la inserción laboral de la mayoría de los inmigrantes limítrofes en los sectores de servicios, comercio, industria y construcción, que registran gran rotación, no sólo por sus dinámicas propias (en construcción, por ejemplo, los contratos suelen ser por obras), también por causas como la renuncia y el despido justificado o injustificado.

En este último aspecto la Dirección del Trabajo, que forma parte del MINTRAB, ha registrado un aumento significativo entre 2007 y 2010 en las denuncias presentadas por inmigrantes debido a incumplimientos de contratos e irregularidades en sus centros de trabajo, al pasar de 187 a 421; empero, el porcentaje de reclamaciones interpuestas por trabajadores extranjeros apenas representa el 1 por ciento del total, con lo que se infiere que los inmigrantes aún no tienen la confianza o los recursos (información) para presentarse en las oficinas correspondientes o realizar su trámite vía internet.²⁸⁹

De acuerdo con estadísticas de la Dirección del Trabajo,²⁹⁰ en el año 2007 las ramas de la actividad económica donde más se generaron denuncias fueron las relacionadas al rubro de hoteles y restaurantes con 20.9 por ciento, comercio con 13.9 por ciento y servicio doméstico en los hogares privados con igual porcentaje. Tres años después, la rama hoteles y restaurantes mantuvo el primer lugar con 17.3 por ciento de las denuncias elaboradas por los extranjeros en Chile, lo siguieron las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con 12.8 por

²⁸⁸ El *Convenio de Seguridad Social Argentino-Chileno* data de 1972 e incluye temas como prestaciones médicas, pensiones, seguro social, invalidez y muerte. Consultar en http://www.anses.gov.ar/trabajadores/convenios/Convenio_Chile.pdf (10/01/2012).

²⁸⁹ De las 421 denuncias presentadas por trabajadores extranjeros en 2010, 388 se hicieron por vía electrónica.

²⁹⁰ Proporcionadas por el encargado de Relaciones Exteriores del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Alejandro Silva González.

ciento y en tercer lugar estuvo el servicio doméstico en los hogares privados con 11.6 por ciento.

Las mujeres inmigrantes denunciaron más que los hombres en una proporción de 60 por ciento, mientras que las quejas se concentran en su mayoría en la zona Metropolitana y las materias más denunciadas en los dos periodos fueron las relacionadas con remuneraciones, cotizaciones previsionales y la higiene y seguridad.

Estos datos, de mantener su tendencia en los siguientes años, permiten prever que a pesar de la existencia del *Acuerdo sobre Residencia*, la colectividad boliviana, especialmente, podría padecer una situación similar a la vivida por la peruana, ya que se insertan en mercados laborales similares (servicios y construcción).

Si las autoridades chilenas desean sentar pasos concretos para alcanzar la pretendida igualdad en condiciones laborales de los inmigrantes que los nacionales necesitan esencialmente procurar la disminución de trámites burocráticos en la contratación y en la expedición de documentos como las visas y las cédulas de identidad, promover el trabajo coordinado de las instituciones involucradas, ratificar o elaborar convenios de convalidación de títulos universitarios²⁹¹ y pugnar por la aprobación de una nueva normativa migratoria que responda a los compromisos internacionales de protección a los trabajadores migrantes y a las necesidades internas de Chile.

²⁹¹ Este punto es importante para que los mercosureños con instrucción universitaria que deseen establecerse en Chile puedan ejercer su profesión. Hasta el momento, Chile tiene convenios de esta índole con Argentina y con Ecuador, país al que el Estado chileno no le aplica el *Acuerdo sobre Residencia* y cuyo convenio se limita a los profesionales médicos, pero no los tiene con Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El acceso a la salud de los inmigrantes

Basados en el principio de la regularidad migratoria, el Estado chileno ha tenido que crear una serie de programas y emprendido acciones tendientes a superar limitaciones legales y así intentar garantizar que toda la población que habita el territorio nacional tenga acceso a los servicios de salud.

Las limitaciones legales se refieren a que si bien la *Constitución Política del Estado*, de 1980, reconoce en su artículo 19 a todas las personas, sin distinción alguna, el igual acceso a la protección de la salud, incluyendo el acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, y la *Ley N° 18.469*,²⁹² de 1985 y que regula el derecho constitucional a la protección de la salud, indica en su artículo 2 que “los establecimientos asistenciales del Sistema Nacional de Servicios de Salud no podrán negar atención a quienes la requieran ni condicionarla al pago previo de tarifas o aranceles fijados para este efecto”; la legislación existente carece de referencias explícitas acerca de cuáles son los derechos sociales a los que tiene derecho el conjunto de la población migrante no regular.

En el tema de la salud tanto pública como privada, las autoridades chilenas también han tenido que crear programas específicos y regularlos mediante acciones ejecutivas para cumplir con los retos internos y con los compromisos regionales e internacionales asumidos en la materia,²⁹³ entre ellos el *Acuerdo sobre Residencia*, que en su artículo 9 estipula la igualdad de derechos civiles y sociales para los inmigrantes que a los nacionales.

²⁹² Para mayor información consultar la ley en http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1715/ley18469_Prestaciones_de_Salud.pdf (10/01/2011).

²⁹³ La *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Social*, la *Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, los convenios en materia de salud de la OIT y del Mercosur y la CAN, son parte de los instrumentos internacionales y regionales de los que forma parte Chile y en los que se reconoce a la salud como un derecho universal sin distinción de raza, credo o nacionalidad.

El acto ejecutivo que ha permitido clarificar en parte la atención a los inmigrantes fue la publicación en 2008 de la *Orden N°3229* del Ministerio de Salud, referido a la “Atención en Salud de Población Inmigrante en Riesgo Social y Permanencia No Regular” y que garantiza la atención en salud, a través de la regularización de su situación migratoria, a todos los menores de 18 años y mujeres embarazadas, y se especifica la atención obligatoria a todos los extranjeros que requieran el servicio de urgencias sin importar su condición regular.

Empero, por continuar con la lógica de la regularización como principio básico para ser sujeto a servicios públicos por parte de las autoridades chilenas, mientras que los extranjeros en situación regular (inmigrantes laborales y refugiados) tienen la posibilidad de cotizar en el público Fondo Nacional de Salud (FONASA) o en las privadas Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES); los inmigrantes sin papeles o con documentación vencida en Chile “no pueden acceder a todas las prestaciones del sistema de público de salud, en la medida que no cumplen con la normativa de Extranjería para residir en el país y por lo tanto, acceder a dicho sistema” (DEMOCOSPICA: 2009; p. 13).

Como parte del *Acuerdo sobre Residencia*, y una vez que reciban la visa temporaria y la cédula de identidad, los mercosureños cuentan con las condiciones para recibir cualquier tipo de atención médica e inscribirse al FONASA o a las ISAPRES, pero si llegaran a tener problemas para complementar los documentos y requisitos al momento de solicitar la renovación de la visa temporaria o la permanencia definitiva, también sufrirían los problemas habituales del resto de los inmigrantes al momento de solicitar servicios de salud.

Entre las barreras más visibles que afrontan los inmigrantes dentro del sistema de salud chileno están la denegación de los servicios por la carencia de identificación, actitudes de discriminación y prejuicios hacia los extranjeros en centros de salud, horarios de atención que no les permiten asistir a consultas por

coincidir con sus jornadas laborales y falta de recursos y personal en los consultorios públicos de barrio. Además, se tiene documentado que de manera usual los inmigrantes irregulares no asisten a los centros de salud para atenderse ante el temor de una deportación o de perder el empleo.

La creación de los programas de salud dirigidos a inmigrantes en los últimos años, con todo y que no están articulados en una política integral, ha sido un acierto por parte de los gobiernos de la Concertación, pero como revelan estudios académicos (Machín: 2011) e informes como el realizado por la consultoría DEMOSCOPICA (2009), patrocinado por la OIM y el Ministerio de Salud, es necesario implementar una serie de medidas para lograr el acceso universal, entre ellas coordinar a las entidades gubernamentales (principalmente al DEM y al MINSAL) frente a políticas de inmigración y salud, difundir mayor información a las colectividades sobre los programas vigentes y sus derechos, sensibilizar a los funcionarios sobre la realidad y cultura del migrante, vincular los esfuerzos federales con los trabajos realizado por parte de la sociedad civil y grupos religiosos, y ampliar los horarios de atención a los fines de semana.

Estas recomendaciones se hacen partiendo de que Chile cuenta con infraestructura y con una institucionalidad que pueden aprovecharse para crear políticas de Estado que cumplan con los retos locales y con los compromisos internacionales, pero de nueva cuenta sale a relucir una necesidad impostergable, la creación de una nueva normativa migratoria que especifique los derechos de los inmigrantes en materia de empleo, salud, seguridad legal y educación.

El camino para la educación de los inmigrantes mercosureños

Al igual que en el tema de la salud, el Estado chileno puso en marcha una serie de programas que han facilitado la inserción de los niños inmigrantes al sistema escolar. La clave para lograrlo es la simplificación administrativa y la voluntad política como parte del cumplimiento de acuerdos internacionales

(*Convención sobre los Derechos del Niño y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*)²⁹⁴ ratificados por Chile y que obligan a garantizar el acceso a la educación a toda persona sin discriminación.

El primer paso para permitir que todos los menores de edad fueran aceptados y matriculados provisionalmente se dio en 1995 con la publicación del *Decreto Supremo de Educación N°651*, pero el procedimiento de aceptación establecido –que incluía tener carnet de identidad, visa vigente y certificado de estudios del último año aprobado en el país de origen- llevaba a la exclusión ante la dificultad de presentar los documentos y debido a la negativa de algunas instituciones de aceptar a los niños en condición irregular²⁹⁵ y a la expulsión de alumnos sin motivos aparentes (Machín: 2011; p. 88).

Dichas situaciones obligaron a que el Ministerio de Educación distribuyera en 2005 a los centros de educación públicos y privados del país la *Orden N° 07/1008*, por medio de la cual los infantes extranjeros son aceptados y tratados a partir de ese momento en igualdad de condiciones que los locales, sin importar la condición de regularidad de sus padres y con el único requisito de presentar un documento que acredite la identidad del menor.

Los niños inmigrantes son aceptados de manera provisoria, pero a diferencia de años anteriores, en el oficio distribuido se especifica que los infantes en materia provisoria son para todo efecto alumnos regulares con los mismos derechos que los nacionales; además se instruye para implementar los mecanismos idóneos y ágiles para la convalidación y validación de estudios que permitan la incorporación de estas personas al sistema educacional y se aclara

²⁹⁴ La *Convención*, que entró en vigor en 1990, se puede consultar en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>, mientras que al texto del Pacto, internalizado por Chile apenas en 1989, se accede en la dirección <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (11/01/2012).

²⁹⁵ La negativa de los centros educativos para aceptar a los niños inmigrantes se basaba en argumentos administrativos como el que los colegios pagarían multas al Ministerio de Educación por matricular a niños sin la documentación solicitada. El burocratismo ocasionaba pérdida de año escolar a los alumnos extranjeros que, por diversas razones, no pudieran completar su documentación una vez matriculados (Cortez: 2004).

que el sostenedor del establecimiento educacional subvencionado que matricule a un extranjero, tendrá derecho a la subvención correspondiente (MINEDUC: 2005).

La orden del Ministerio de Educación de 2005 vino a dar claridad a las reglas de operación en los planteles escolares y se concatenó con el convenio de enero de 2003 entre esta institución chilena y el DEM, por medio de la *Circular N° 1.179*, para promover la regularización por matrícula de los estudiantes inmigrantes y de sus padres. Esta medida no busca sujetar la inscripción de los alumnos inmigrantes a su regularización, lo que hace es aprovechar una situación para conminar a los padres de los menores a regularizar su situación y así acceder a otras prestaciones sociales.

En lo que respecta a la educación preescolar, el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) tienen en vigencia un acuerdo desde 2007²⁹⁶ destinado a facilitar y permitir el ingreso a sus Programas de Educación Parvularia a hijas e hijos de familias de inmigrantes y/o refugiados, cualquiera que sea la condición migratoria en que los niños y niñas se encuentren.

El convenio, según explicó en una solicitud de información la asesora Intercultural de la JUNJI, Danitza Jaramillo, no es un programa específico, sino que forma parte de la oferta institucional para lograr “el ingreso automático a los Programas educativos para niños y niñas que se encuentren en situación de irregularidad migratoria, al considerársele como una situación de vulnerabilidad en donde debe primar su derecho a contar con una atención integral”.²⁹⁷

Independientemente de si es un programa específico o forma parte de las acciones institucionales tendientes a integrar a las colectividades extranjeras en

²⁹⁶ El acuerdo está amparado en la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*, del 26 de enero de 1990, y en su promulgación como ley en Chile mediante el *Decreto Supremo N° 830*.

²⁹⁷ La solicitud de información fue respondida el 9 de enero de 2012 por parte de la funcionaria de la JUNJI vía correo electrónico, aunque los datos sobre el número de establecimientos en los que se aplica y de niños beneficiados no fue respondido.

materia educativa, el acceso a la educación preescolar es de particular importancia para las mujeres inmigrantes, pues sus hijos menores de cinco años pueden ser cuidados en los centros preescolares, mientras ellas realizan sus actividades laborales.

En términos generales, el Estado chileno cuenta con una serie de herramientas, que incluyen el acceso al sistema de becas desde nivel primario hasta universitario,²⁹⁸ para garantizar el acceso a la educación a los inmigrantes y a sus hijos, por lo que también cumple con lo estipulado en el *Acuerdo sobre Residencia* en la materia pero, como toda política pública, aún hay retos por superar.

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales y el Colectivo sin Fronteras han señalado en informes recientes que aún se dan casos de desconocimiento de la normativa entre funcionarios encargados de aplicarla y los propios inmigrantes, también se registran casos de niños extranjeros matriculados que son objeto de discriminación por parte de compañeros y maestros, situaciones que podrían ser superadas en buena medida con mayor capacitación a autoridades y profesores, difusión de sus derechos a los inmigrantes y campañas de concientización dirigidas a la población en general sobre respeto a los extranjeros.

Pero la contrariedad más preocupante, y que podría afectar a nacionales mercosureños, es el subrayado por Machín (2011; 94) y que consiste en la segregación en relación al tipo de establecimiento al que acuden los niños y adolescentes migrantes provenientes de América del Sur con respecto a los establecimientos a los que acuden niños de nacionalidad chilena, estadounidense o europea.

²⁹⁸ Los jóvenes inmigrantes regulares son sujetos, si así lo solicitan, al otorgamiento de créditos universitarios.

Los primeros acuden principalmente a centros educativos públicos, que están considerados de bajo nivel hasta en el mercado laboral, mientras que los segundos asisten a centros particulares costosos. Esta segregación responde a una estructura de desigualdad en Chile entre quienes tienen recursos para costear una educación privada y quienes no, por lo que el futuro laboral de la población joven inmigrante, en concreto la población sudamericana, estará vinculado por la condición económica en la que se desenvuelvan sus padres.

En un reciente estudio, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), dependiente de la UNESCO, se analiza el tema de la segregación y advierte que el sistema educativo chileno fomenta la desigualdad, por lo que pide a las autoridades tomar medidas inmediatas e impostergables para lograr la gratitud de la educación primaria, secundaria y universitaria (Muñoz Villalobos: 2011; p. 44).

Para finalizar el análisis del tema educativo, falta destacar que Chile se ha adherido en foros internacionales al discurso de diversidad del Mercosur, bloque que para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)²⁹⁹ realizó una serie de recomendaciones en 2007 enfocadas a ofrecer educación de calidad, sin discriminación y en consideración a la diversidad de identidades, como parte esencial de los programas a ser aplicados en todos los niveles escolares. Ahora sólo falta que, en la práctica y en lo interno, las autoridades chilenas articulen todos sus programas con una visión intercultural y

²⁹⁹ Estas recomendaciones se realizaron durante la Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación, celebrada en marzo de 2007 en Buenos Aires Argentina (Machín: 2011; p. 87). El PRELAC es un foro técnico y político aprobado desde 2002 en La Habana, Cuba, que persigue la realización de cambios sustantivos en las políticas y prácticas educativas a partir de la transformación de los paradigmas vigentes, para asegurar aprendizajes de calidad, tendientes al desarrollo humano, para todos, a lo largo de la vida. Más información en http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=7705&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (11/01/2012).

sin trabas legales que, por ejemplo, limiten trabajar a los estudiantes extranjeros para sostener sus estudios.³⁰⁰

Acciones encaminadas a combatir el tráfico y la trata de personas en Chile

Hasta hace unos meses, en la normativa chilena no existía tipificación específica para sancionar y prevenir el tráfico de migrantes y la trata de personas, y sólo había referencias en la *Ley de Extranjería*, en su artículo 15, sin que se establecieran sanciones a los traficantes y en el Código Procesal Penal únicamente se tipificaba la “trata de blancas”, por lo que una interpretación dura de la normativa, además de dejar sin castigo claro a los perpetradores de ambos delitos, dejaba en estado de indefensión y de procesamiento a las víctimas, a las que se les podía juzgar por ingresar de manera clandestina al país.

El Estado Chileno, obligado por sus compromisos internacionales al ratificar la *Convención de Palermo* y el *Acuerdo sobre Residencia*, inició desde 2005 el camino para contar con una nueva ley en la materia, proyecto que finalmente se logró con la promulgación y publicación de la *Ley 20507*, que “Tipifica los Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal”.³⁰¹

La nueva legislación impone a los traficantes y tratantes sanciones pecuniarias y penas corporales, que van de los tres hasta los 15 años de prisión, de acuerdo la gravedad de la falta, y ordena tanto la protección de la integridad física y psicológica de las personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas como la adopción de medidas, por parte del Ministerio Público, “tendientes a asegurar la protección de las víctimas de estos delitos

³⁰⁰ De acuerdo con el artículo 27 de la *Ley de Extranjería*, las personas que reciban visas de estudiantes tienen prohibido realizar actividades remuneradas y si desean hacerlo deben pedir autorización al Ministerio del Interior, es decir, enfrentar a la tardada burocracia.

³⁰¹ A consulta en la dirección http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/TRAFICO_ILICITO_DE_MIGRANTES_Y_TRATA_DE_PERSONA_S_LEY-20507_08-ABR-2011.pdf (12/01/2012).

durante el proceso penal, teniendo presente la especial condición de vulnerabilidad que las afecta”.

La promulgación de la *Ley 2057* es importante porque deja de criminalizar a los migrantes objeto de tráfico de personas y a las víctimas de trata, pero también es relevante porque demuestra que es factible aprobar nuevas normativas acordes con los compromisos regionales e internacionales suscritos por el Estado chileno, así que de la misma forma que se legisló en esta materia, el Congreso y el gobierno federal no tendrían argumentos para retrasar por otro periodo presidencial la promulgación de una nueva ley migratoria, con la participación de grupos sociales, iglesias y colectividades.

Mientras lo anterior no ocurra, y los grupos políticos en el Congreso mantienen en un *impase* la discusión de una nueva normativa migratoria, la promulgación de la *Ley 2057* podrá dotar de algunas herramientas a las instituciones para enfrentar la triple realidad que vive Chile, pues es fuente, lugar de tránsito y lugar de destino de hombres, mujeres y niños sujetos a explotación laboral y sexual.

El reporte del Departamento de Estado 2010 (p. 110) sobre trata de personas señala que mujeres y niñas chilenas, con la promesa de obtener empleos, son llevadas a países como Argentina, Perú, Bolivia y España, en donde son forzadas a prostituirse o a realizar trabajos forzosos. Al mismo tiempo, refiere que mujeres argentinas, bolivianas, peruanas, colombianas, paraguayas y chinas, principalmente, llegan a Chile con engaños para ser prostituidas o forzadas a realizar labores de servicio doméstico y faenas en el campo en condiciones de servidumbre. En algunos casos, los extranjeros sujetos a alguna de las diferentes formas de trata en Chile son traficados hacia Estados Unidos, lo que conforma un panorama complicado sobre todo si se tiene un marco normativo caduco.

La promulgación de leyes, reitero, no resuelve por antonomasia los problemas de un país o de un bloque regional, pues se necesita de una serie de acciones complementarias para que la norma se asuma y se aplique en la realidad, sin embargo, su existencia es un elemento clave para que las instituciones estén en mejores condiciones de afrontar las diferentes aristas sociales.

Consideraciones finales

La copiosa salida de inmigrantes durante la dictadura de Pinochet conformó una imagen colectiva en la que se ubicaba a Chile sólo como país de expulsión, por ende, los esfuerzos de los gobiernos de la Concertación se enfocaron a vincularse con su diáspora en el extranjero a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que en la actualidad cuenta la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (Dicoex), y por medio de programas como ChileGlobal, concebido como una red de talentos para la innovación, apoyada por la Fundación Imagen de Chile, con un conejito directivo interministerial y “formada por empresarios y altos ejecutivos chilenos o amigos de Chile residentes en el exterior que desean contribuir al desarrollo de Chile a través de la transferencia de conocimiento y generación de nuevas oportunidades de negocios”.³⁰²

Dicoex, en particular, forma parte importante de la política exterior del Estado chileno y su estructura se ha ampliado para contar con tres departamentos (de Vinculación y Desarrollo, de Comunicaciones y Fomento de la Identidad y de Planificación Migratoria Internacional) y dos unidades (de Leyes de Reparación y de Gestión), que en su conjunto abarcan actividades de protección, vinculación, desarrollo económico, actividades culturales, entre otras.³⁰³

³⁰² Ver <http://www.chileglobal.org/> (13/01/2012).

³⁰³ Los objetivos, funciones y departamentos y unidades de Dicoex se pueden consultar en <http://www.chilesomostodos.gov.cl/ique-es-dicoex.html> (12/01/2012).

El tema de la inmigración, por su parte, había sido relegado de la agenda pública, pero la dinámica económica, política y social de Chile en las últimas dos décadas ha obligado, por una parte, a reconocer que el país es destino emergente sobre todo de flujos migratorios limítrofes; y, por otra, a cumplir con una serie de compromisos internacionales y regionales suscritos para velar por los derechos humanos de los extranjeros sin importar su condición regular.

En este contexto, los gobiernos de la Concertación pusieron en marcha una serie de acciones y programas, basados en el principio de la regularización, con el objetivo principal de fomentar la integración de los inmigrantes en la sociedad chilena, pero el esfuerzo se ha quedado a medias básicamente por la falta de una política migratoria de Estado clara y estructurada que contemple la doble realidad migratoria en este país andino y que se fundamente en una nueva normativa, alejada de la visión restrictiva, discriminatoria y obsoleta de la actual *Ley de Extranjería*.

Esta verdad de Perogrullo es compartida por académicos, organizaciones de derechos humanos, colectividades, organismos internacionales, iglesias, políticos y funcionarios chilenos;³⁰⁴ sin embargo, la formulación de una política migratoria incluyente en la que se refleje la intencionalidad de promover la migración (como se hace en el *Acuerdo sobre Residencia* y en los discursos gubernamentales chilenos) y la aprobación de una nueva ley en la materia, son proyectos que no se han cristalizado por varias circunstancias, pero no por causas insalvables.

Entre las circunstancias destacan que: 1.- el tema no ha gozado de suficiente interés y apoyo durante las pasadas legislaturas, 2.- los gobiernos en turno no han apostado su capital político para impulsar la aprobación final de una

³⁰⁴ En las entrevistas realizadas a Pedro Hernández, del Departamento de Planificación Migratoria de la Cancillería, y al doctor Reginaldo Flores, de la Sección de Estudios del DEM, reconocieron la importancia de contar con una nueva ley migratoria que modernice las actuales categorías de residencia y cumpla con los tratados internacionales signados por Chile. Ambas efectuadas el 10 de diciembre de 2010.

nueva ley migratoria y han preferido optar por la política de la no política en el tema –es decir, buscar resquicios normativos para cumplir con compromisos nacionales e internacionales sin modificar la ley vigente-, 3.- los grupos académicos y de protección de los derechos de los inmigrantes, así como las propias colectividades, aún carecen de influencia y estructura para presionar a las instituciones del Estado.

Estas tres circunstancias pueden ser superadas en un Estado con las características de estabilidad política e institucionalidad de Chile, tal y como se ha hecho con las leyes recién promulgadas sobre protección de refugiados, y su respectivo reglamento,³⁰⁵ y sobre tipificación de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. La voluntad política y un compromiso real por parte de las autoridades para propiciar el diálogo con la sociedad civil en general pavimentarían el camino hacia la formulación de una política explícita y una nueva ley migratoria.

En lo que respecta a la actual administración, las señales son encontradas en el tema migratorio, ya que mientras en campaña Piñera aseguró que se aplicaría la norma vigente, en septiembre de 2011 el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, explicó que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública “asumió compromisos y desafíos concretos que van en la línea de definir una Política Migratoria Moderna, que se traduzca en la implementación de una nueva *Ley de Extranjería y Migración* y en la elaboración de un plan de modernización tendiente a mejorar la gestión del Departamento de Extranjería y Migración”.

En el pasado, como se puntualiza en el desarrollo del capítulo, el gobierno de la ex presidenta Bachelet elaboró un proyecto de ley migratoria, pero no se dio a conocer públicamente ni fue sometido a consultas. La actual administración

³⁰⁵ La ley que establece disposiciones sobre protección de refugiados, la número 20.430, fue publicada en el Diario Oficial el 15 de abril de 2010 (a consulta en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7733>), mientras que el reglamento respectivo se publicó el 17 de febrero de 2011, ver en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7411.pdf?view=1>.

parece que ha entendido la necesidad imperante de avanzar en el tema, aunque falta ver si le da seguimiento y ofrece un apoyo real para cambiar una *Ley de Extranjería* anacrónica que omite la reunificación familiar, criminaliza a los inmigrantes³⁰⁶ y da discrecionalidad a los funcionarios del DEM para negar la nacionalidad chilena a los hijos de inmigrantes nacidos en Chile bajo argucias legales,³⁰⁷ lo que resulta violatorio incluso de la propia *Constitución*.

Respecto a la participación de Chile en el *Acuerdo sobre Residencia* y sobre su cumplimiento, resulta obligado subrayar que a pesar de las intenciones de coadyuvar en el proceso de integración del Mercosur en el ámbito migratorio, de facilitar la inmigración y de otorgar derechos a los mercosureños en igualdad que a los nacionales, las instituciones del Estado chileno carecen de las herramientas normativas para evitar situaciones discriminatorias en el futuro inmediato, sobre todo si se siguen aplicando criterios burocráticos que entorpecen o imposibilitan el acceso a las residencias definitivas, a las cédulas de identidad, a los programas de seguridad social (incluidos el de retiro) y a la homologación de títulos universitarios.

Los programas vigentes de salud y educación del Estado chileno dirigidos a los inmigrantes son de gran ayuda para incorporar tanto a los mercosureños como a los extranjeros de otras nacionalidades a la sociedad receptora, aunque requieren de ajustes y acciones para que formen parte de una misma política articulada en beneficio de un mayor número de usuarios y del propio país, pues si se generan condiciones de vida dignas para todos los extranjeros, la cohesión social aumenta y los conflictos disminuyen.

³⁰⁶ Recordar que quienes infringen la *Ley de Extranjería* son estigmatizados cuando se les entrega su Tarjeta de Infractor, además se les puede encarcelar por faltas administrativas y sólo cuentan con 24 horas para presentar recursos de consideración ante la Corte Suprema en caso de que el DEM decreta su expulsión del país (INDH: 2011; pp. 206 y 2007).

³⁰⁷ Aunque la *Constitución* reconoce la nacionalidad por el principio de *Ius Solis* (derecho de suelo), el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales documentó, en sus informes de 2009 y 2010, casos en los que funcionarios del DEM negaron la nacionalidad a los hijos de inmigrantes nacidos en Chile bajo los argumentos de que los padres son extranjeros transeúntes en territorio chileno y se encontraban de manera irregular. De esta forma los infantes se convirtieron en apátridas.

A la par se requiere de la promoción de otras medidas que incluyan: la posibilidad de acceder a la vivienda digna, tema particularmente complejo por las condiciones de hacinamiento en que los inmigrantes llegan a residir –situación que como se detalló en el capítulo anterior sobre una villa bonaerense puede generar brotes de violencia-; cursos de capacitación a funcionarios migratorios para informar a detalle de la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia* –particularmente en el interior del país-; y campañas de concientización dirigidas a la sociedad en general y a grupos particulares (médicos, profesores, empleadores) para disminuir la tendencia hacia la discriminación que existe en Chile por percepciones negativas que tienden “a asociar a los inmigrantes con hechos delictivos o de ruptura del orden público” (Martínez Pizarro; 2011; p. 155).

La discriminación, según estudios de opinión (Agar y Saffie: 2010), se focaliza sobre todo en inmigrantes peruanos, ecuatorianos, afro-colombianos y bolivianos, éstos últimos beneficiarios del *Acuerdo sobre Residencia*. En este sentido, Chile afronta un reto también difícil pues tampoco cuenta en el derecho interno con una definición de discriminación que ayude a impedir o castigar la práctica y el recién estrenado Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)³⁰⁸ no cuenta hasta el momento con un mandato específico sobre la protección de los derechos de los inmigrantes.

En síntesis, Chile requiere de la aprobación de una nueva ley migratoria consensuada, como parte de la formulación de una política migratoria que contemple los patrones de inmigración y emigración, pues de esa forma se podrá otorgar mayor legitimidad a las acciones y programas llevados a cabo por sus instituciones y se cumpliría con los compromisos regionales e internacionales en la materia.

³⁰⁸ El INDH inició formalmente operaciones en 2010 y sus funciones principales se pueden revisar en la dirección <http://www.indh.cl/resena-institucional/historia-funciones-y-mision> (13/01/2012).

Independientemente de si se logra o no lo anterior, las autoridades chilenas deberían de replantearse la extensión del *Acuerdo sobre Residencia* a los nacionales de países como Perú, Ecuador y Colombia, pues de esa manera lograría una mejor gestión administrativa en tres de sus principales colectividades de inmigrantes, al eliminar una serie de trabas burocráticas que limitan la obtención de visas de residencia y generan la irregularidad.

Ampliar el acuerdo a estos países le otorgaría mayor prestigio a Chile ante la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mecanismo del que es Estado asociado, y mejoraría en parte su imagen tras los bochornosos sucesos acontecidos en febrero de 2010, cuando algunas autoridades municipales, regionales y federales se negaron a otorgar apoyos gubernamentales a inmigrantes irregulares afectados por el terremoto que azotó territorio chileno. Este suceso corroboró el estado de indefensión en el que se encuentran los extranjeros sin documentos o con papeles vencidos, varios de los cuales fueron finalmente expulsados o repatriados.

Conclusiones

El Mercosur es un mecanismo de integración que asume a la migración intrarregional como uno de los factores a considerar en su desarrollo económico y social, y a pesar del estatus de unión aduanal imperfecta que guarda en la actualidad y de que la aplicación de las decisiones asumidas en bloque es aún endeble al interior de cada uno de sus países integrantes, ha logrado conformar una política migratoria común que tiene como basamento el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile*.

La firma del compromiso migratorio en 2002 y su aplicación formal a partir de 2009 se dieron en un marco caracterizado por los constantes flujos migratorios intrarregionales, con países primordialmente expulsores (Bolivia, Paraguay, Uruguay) y con países principalmente receptores (Argentina, Brasil y Chile)³⁰⁹ y por un patrón emigratorio extrarregional hacia Estados Unidos y países de Europa Occidental. Estos patrones migratorios, que son consecuencia del bajo crecimiento económico en la mayoría de los países de la región, de la existencia de excesiva fuerza de trabajo que no puede ser absorbida por economías locales, de diferencias sustanciales de ingresos, de la complementariedad entre los mercados de trabajo de la zona y de elementos históricos, geográficos (cercanía) y sociales (redes), influyeron en la acompasada formulación de una política migratoria común.

En el mismo sentido, el hecho de que el Mercado Común del Sur esté formado por países con gobiernos elegidos democráticamente e inmersos en una lógica económica de integración para competir en los mercados internacionales son condiciones que también permitieron la firma del acuerdo migratorio del bloque, que se sumó a la tendencia de darle gobernabilidad a una realidad latente

³⁰⁹ Recordar que los seis países viven procesos de inmigración y de emigración regional al mismo tiempo, aunque en cada caso se presenta un patrón migratorio más marcado.

entre sus integrantes: la migración intrazona, que es el principal patrón en la zona y resulta de importancia tanto para sectores productivos clave de los países receptores como para los Estados expulsores por el envío de remesas y la importancia que han ganado de manera paulatina sus diásporas.

El *Acuerdo sobre Residencia* retoma esta realidad migratoria y se adhiere a los postulados de los tratados internacionales en la materia con las intencionalidades explícitas de facilitar la movilidad migratoria, la residencia y la igualdad de derechos entre inmigrantes y nacionales en beneficio de todas las partes involucradas; pero al mismo tiempo persigue intencionalidades implícitas, como avanzar en el proceso de integración del bloque en materia socio-laboral para competir en mejores condiciones con otros bloques económicos y presentarse en el concierto internacional como un grupo unificado que respeta los derechos humanos y por ende con autoridad moral a ser tomado en cuenta en las negociaciones y discusiones desarrolladas en foros multilaterales y no sólo en el tópico migratorio.

Al interior del bloque mercosureño, también se aprecian diferentes realidades e intencionalidades al momento de suscribir el compromiso y obligarse a su aplicación. Por ejemplo, Argentina (el principal país de recepción de inmigración intrarregional) y Brasil han ganado mayor estatura política en el Mercosur al impulsar fehacientemente la firma y entrada en vigor del acuerdo migratorio.

El Estado argentino, particularmente y consciente de la importancia de la inmigración regional en sectores de la economía en los que no hay suficiente mano de obra local, decidió regularizar los flujos migratorios por medio del *Acuerdo sobre Residencia* y de una nueva ley de migraciones. Esto obedece en gran parte a que después de superar la grave crisis económica de 2001, en Argentina se registró un constante crecimiento del PIB impulsado por un modelo basado en la sustitución de importaciones que permitió a la industria y al mercado

local aumentar su actividad y, por consiguiente, se incrementó la demanda de mano de obra segmentada, que es cubierta o complementada por trabajadores limítrofes.

Además, al apoyar el fortalecimiento del Mercosur en diversos temas más allá de los aduanales o meramente económicos, entre ellos la migración, le ha beneficiado a la Argentina para granjearse el apoyo de sus socios mercosureños al momento de enfrentar controversias con terceros países, como ha ocurrido recientemente con los conflictos con Reino Unido, en la disputa por las Islas Malvinas, y con España, debido a la expropiación de la petrolera YPF en 2012.³¹⁰

En contra parte, Brasil ve en el *Acuerdo sobre Residencia* un incremento en su capital político al interior del Mercosur, bloque que forma parte vital de su estrategia económica internacional, ya que como se ha destacado la inmigración limítrofe en territorio brasileño es baja y se concentra sobre todo en la presencia de paraguayos.

Chile y Uruguay, por su lado, se mantienen en la órbita de influencia e integración del Mercosur al adherirse al convenio migratorio a pesar de que en las agendas de sus respectivos gobiernos la inmigración no se encuentra entre las prioridades. A su vez, Paraguay y Bolivia, que presentan gran debilidad institucional, se han tenido que sumar a la causa debido a la gran cantidad de sus nacionales residiendo en el extranjero en condiciones de vulnerabilidad, pero que aportan remesas monetarias y que cada día ganan mayor influencia social y política en sus países de origen.

En lo referente a la internalización del acuerdo migratorio, que finalizó en diciembre de 2009 tras la última notificación efectuada por Paraguay, la

³¹⁰ En ambas disputas, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner ha logrado el respaldo de sus socios mercosureños al reivindicar tanto la soberanía argentina de las Malvinas como el derecho del país pampero a recuperar el control de la empresa YPF, que hasta abril de 2012 era controlada en un 51 por ciento de sus acciones por la española Repsol.

investigación desarrollada permite confirmar la primera de las hipótesis de la presente tesis: que los obstáculos político-institucionales, así como diferencias jurídicas entre los seis países para aplicar las normas mercosureñas en sus leyes locales, la carencia de un organismo supranacional que obligue a los Estados a cumplir en fechas perentorias con la normatividad adoptada en el bloque y la importancia relativa que se le otorga al tema migratorio en cada Estado, determinaron que el proceso fuera largo, con vaivenes y desigual.

Las características normativas e institucionales del Mercosur, cuyos integrantes son renuentes a la supranacionalidad, chocan ante las particularidades legislativas de los seis Estados partes y asociados, pues la mayor parte de éstos le siguen confiriendo a las leyes locales supremacía sobre las disposiciones emanadas del bloque. Y aunque existe una serie de referencias para la internalización de las normas y acuerdos emanados del bloque en el *Tratado de Asunción*, el *Protocolo de Ouro Preto*, la *Decisión CMC N° 20/02* y en el *Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta*; en la práctica el proceso de armonización de los acuerdos mercosureños en lo nacional, ya sea por la vía legislativa o ejecutiva, se ve sujeto a trabas legales y a voluntades políticas.

Por si fuera poco, las asimetrías institucionales entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con agencias gubernamentales más desarrolladas, y Bolivia y Paraguay, con dependencias poco consolidadas y constantes problemas políticos y económicos, también influyeron en la dilación para internalizar el *Acuerdo sobre Residencia*, proceso que se prolongó aún más por los problemas internos de Paraguay, relacionados con la negativa del Partido Colorado en el Congreso de avalar el acuerdo y la oposición de los actantes que se beneficiaban del “*status quo*” por medio de la corrupción en el sistema migratorio.

Los factores antes mencionados se repiten, con sus propias características, en el resto de los convenios y acuerdos suscritos en el seno del Mercosur, por ello

es importante reiterar que mientras el proceso de internalización sea tan complejo, esté sujeto a interpretación por parte de cada Estado en cuanto a su puesta en marcha por la vía ejecutiva o legislativa y no se fijen plazos perentorios para su cumplimiento por parte de un órgano con poder vinculante, los avances en el acatamiento de las normas mercosureñas seguirán dándose a cuenta gotas, dependerán de la voluntad de cada Estado –sobre todo si no se cuenta con la ratificación general- y seguirán teniendo resultados desiguales en cada país.

El *Acuerdo sobre Residencia* es un ejemplo de lo anterior ya que, además de los factores institucionales y político-sociales, el proceso de internalización elegido por cada Estado ha influido en los resultados desiguales logrados hasta el momento en los cometidos de facilitar la libre residencia y movilidad de las personas en el bloque y promover la inserción de los inmigrantes con derechos plenos en las sociedades receptoras, situación que se planteó en la segunda hipótesis del trabajo y que también se comprobó durante la investigación.

En los casos de Argentina y Uruguay, que optaron por armonizar el acuerdo migratorio en lo local por medio de nuevas leyes que también están en concordancia con los principales convenios internacionales en la materia, se aprecia un incremento en la capacidad de sus instituciones para cumplimentarlo, no sólo porque con la aprobación de las normativas se creó consenso entre gobierno, Congreso y grupos sociales involucrados, sino también por la definición y delimitación de las obligaciones jurídicas que adquieren cada una de las dependencias gubernamentales.

Por el contrario, la decisión de internalizar el *Acuerdo sobre Residencia* a través de decisiones y decretos ejecutivos en Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay carece de representatividad y de consensos, sólo cumple de manera parcial con los pactos y convenios internacionales y deja a los funcionarios encargados de ejecutar las acciones y políticas migratorias la facultad de interpretar las

legislaciones vigentes a su libre albedrío, lo que deja un enorme boquete que aún puede conducir hacia la discriminación o exclusión de los inmigrantes.

Aunque se ha repetido a lo largo de este trabajo que las leyes por sí mismas no resuelven los problemas sociales, no está por demás reiterar que las actuales leyes migratorias de Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay dejaron de responder al contexto actual de integración, democracia y protección de los derechos humanos que se promueve en el Mercosur y que es impulsado en diferentes foros regionales e internacionales.

Los estudios de caso de Argentina y de Chile presentados en la tesis confirman que el contar con una nueva ley migratoria, basada en los principios de respeto a los derechos humanos y que propicie la integración de los extranjeros a la comunidad receptora, como ocurre en el Estado argentino, hace la diferencia al momento de otorgar mayores recursos y herramientas a las instituciones para cumplir con el acuerdo migratorio mercosureño.

El Estado chileno, que en los últimos años ha puesto en marcha una serie de programas relevantes en beneficio de los inmigrantes y de su incorporación a la sociedad, aún sigue padeciendo problemas generados por una normativa vetusta y restrictiva, misma que afecta en la actualidad las capacidades de las diferentes instituciones encargadas de cumplimentar con el *Acuerdo sobre Residencia*, particularmente en lo que se refiere al otorgamiento de servicios sociales a los extranjeros que se encuentran en estado de irregularidad o que no cuentan con documentos de identidad.

En contra parte, las funciones de las instituciones del Estado argentino relacionadas con la política de inmigración han sido claramente definidas para aplicar de manera conjunta y con base en una nueva ley de migraciones, y de su reglamento respectivo, los procedimientos a seguir para cumplir con los postulados del acuerdo migratorio emanado del Mercosur y con otros

compromisos internacionales. Y si bien es cierto que las autoridades argentinas aún tienen que solucionar problemas relacionados con discriminaciones en el otorgamiento de servicios públicos a los inmigrantes intrarregionales, el tener una normativa elaborada con la participación de políticos, grupo sociales, iglesias, sindicatos, académicos y colectividades, les permite contar con una serie de facultades útiles en el propósito de alcanzar la zona de libre residencia y de trabajo.

De manera general, y a más de 9 años de la firma del convenio migratorio y a dos de su entrada en vigor plena, se registran avances considerables en la región, particularmente en lo que respecta a las facilidades para el otorgamiento de residencias permanentes y definitivas a los mercosureños y a las regularizaciones efectuadas; sin embargo, las acciones para garantizar la igualdad de derechos sociales y laborales a los inmigrantes que a los nacionales aún distan de ser uniformes, producto de las asimetrías políticas, económicas e institucionales que privan en seis países con necesidades y retos particularizados, pero que han escogido el camino de la integración regional para superar esas desigualdades.

El acuerdo migratorio fue concebido como una política común, pero la aplicación final depende de las capacidades políticas e institucionales de cada Estado signatario y de sus propias necesidades. Es en este nivel, en el individual, en el que se reflejan las mayores desigualdades e incluso contradicciones, pues mientras que Brasil ha sido uno de los principales impulsores de la creación del área de libre movilidad, residencia y trabajo en el Mercosur, la actual administración de Dilma Rousseff prepara un proyecto para atraer a inmigrantes profesionistas, que pueda abrir un nuevo ciclo de inmigración europea, pero que al mismo tiempo mantendrá las restricciones administrativas vigentes para los inmigrantes poco calificados.

El proyecto, que es elaborado por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República con la participación de economistas juristas, demógrafos y sociólogos, estará listo a mediados de 2012 y forma parte medular de la política nacional de inmigración y asilo del nuevo gobierno, según afirmó a la prensa brasileña su coordinador, Ricardo Paes de Barros,³¹¹ situación que es contraria a lo manejado en el *Acuerdo sobre Residencia*, en el que se pretende facilitar la migración de los mercosureños en el bloque sin caer en la selectividad por razones profesionales u de otra índole.

La postura brasileña es un ejemplo de que a pesar del pretendido objetivo de aumentar la integración en el Mercado Común del Sur y de la existencia de un acuerdo migratorio, las políticas públicas son elaboradas primero con base en intereses y necesidades de cada Estado-nación, y el espacio de decisión regional se deja en un segundo plano de acción.

Bolivia y Paraguay, por su parte, son Estados con baja institucionalidad que al sumarse al acuerdo benefician a su diáspora, pero difícilmente podrán cumplir con el otorgamiento de servicios de salud y educación a los inmigrantes en igualdad que a los nacionales, sobre todo porque no están condiciones materiales y humanas de garantizar acceso pleno a los servicios públicos a sus propios habitantes, como se refleja en las últimas décadas en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU (ver Anexo, Tabla Extra 1).

El proceso para concretar la zona libre de residencia y trabajo en el Mercosur parece aún largo y en el propósito de cumplir con cada uno de los artículos del *Acuerdo sobre Residencia*, y considerando las asimetrías, se requiere

³¹¹ El coordinador del proyecto también afirmó en entrevista con el diario O Globo que se buscan remover las dificultades y obstáculos presentes en el proceso de concesión de visados para los extranjeros con estudios profesionales que desean trabajar y vivir en Brasil. Ver O Globo País, “Brasil quer facilitar vistos para profissionais estrangeiros”, en <http://oglobo.globo.com/pais/brasil-quer-facilitar-vistos-para-profissionais-estrangeiros-3671799> (16/01/2012).

de acciones concretas de los Estados de Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile para adecuar normativas obsoletas que obstaculizan la migración intrarregional y dejan en estado de vulnerabilidad a los trabajadores migrantes.

Al mismo tiempo es fundamental la capacitación de todos los funcionarios públicos encargados de dar servicios a los inmigrantes sobre el acuerdo migratorio mercosureño, aumentar la información a las colectividades de migrantes respecto a sus derechos, realizar campañas permanentes en las sociedades receptoras que desvinculen la imagen del extranjero con la de criminal o indeseado, avanzar en la aplicación de los acuerdos socio-laborales suscritos por los miembros del bloque para garantizar prestaciones como los sistemas de ahorro para el retiro y abrir más espacios a la participación de los diferentes grupos de la sociedad civil para enriquecer y fortalecer las acciones en política migratoria.

La asesoría de agencias internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones capítulo Sudamérica, la Organización Internacional del Trabajo, la experiencia de Argentina en la internalización y aplicación del *Acuerdo sobre Residencia* y el apoyo de los foros regionales podrían jugar un papel más activo para ayudar al resto de los Estados mercosureños a superar problemáticas comunes en este propósito de cumplir con todos los postulados del acuerdo.

Por otra parte, en los últimos dos años se ha intensificado el debate sobre la posibilidad de extender la aplicación del *Acuerdo sobre Residencia* a otras nacionalidades sudamericanas, tal como lo viene haciendo Argentina de manera unilateral desde 2004.

La intención es loable y hasta necesaria para países como Chile debido a la gran cantidad de inmigrantes provenientes de Perú, Ecuador y Colombia, el detalle está en que a pesar de la oficialización de la adhesión de Perú y Ecuador en noviembre de 2011, aún es una incógnita cómo se llevaría a cabo, especialmente por la renuencia del gobierno chileno a extender el *Acuerdo sobre Residencia* a

otras nacionalidades ante la carencia de reciprocidad internacional que beneficie a sus conciudadanos en el extranjero.

La extensión del acuerdo es una de las recomendaciones más recientes surgidas del *Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur*, que es el plan de trabajo de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) actualizado año con año desde 2002, y aunque no tiene carácter vinculatorio sí se ha convertido en un referente para los países de la región en el manejo de las migraciones.

Durante la XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, realizada en octubre de 2011 en Brasilia, se reiteró la importancia de implementar una política de libre circulación de personas en toda la región con la participación de los diferentes organismos de integración en la zona (Mercosur, CAN y UNASUR), además se decidió profundizar en el proceso para alcanzar la ciudadanía Mercosur y la ciudadanía sudamericana (CSM: 2011).

Dichos propósitos dan la impresión de que en este foro regional se da por sentado que en los seis países signatarios se cumplen todos los principios del *Acuerdo sobre Residencia*, lo que resulta ajeno a la realidad, particularmente en lo referido a los derechos laborales, educativos, de salud y judiciales.

Aún falta mucho trabajo para cumplir a cabalidad con el instrumento migratorio mercosureño, por lo que antes de pensar en más extensiones o en ciudadanías sudamericanas –mismas que podrían crear a ciudadanos de primera y de segunda-,³¹² las recomendaciones deberían estar enfocadas a garantizar por medio de acciones concretas la igualdad de condiciones entre inmigrantes y

³¹² Aunque el debate sobre los beneficios de la ciudadanía Mercosur o la ciudadanía sudamericana genera posturas encontradas, la Unión Europea es un ejemplo de los problemas que generan este tipo de iniciativas, ya que por una parte los nacionales han mostrado antipatía o rechazo a la llamada ciudadanía europea, y por otra genera ciudadanos de primera (los comunitarios) con derechos sociales, económicos y políticos plenos y los de segunda (los extracomunitarios) que encuentran puertas cerradas para ejercer los mismos derechos.

locales y a evitar la explotación a la que son sujetos extranjeros en condición irregular.³¹³

La ampliación de los derechos políticos de los migrantes también es un tema que tendrá vigencia en los próximos años, no sólo por la imposibilidad observada en algunos países para que sus connacionales en el extranjero voten en procesos locales, como ocurre en Chile y Uruguay; sino también por espacios que se podrían abrir a los migrantes mercosureños en los países de destino a nivel gremial, municipal, regional, federal e internacional. El acuerdo contempla la igualdad de libertades civiles para los inmigrantes, pero en la práctica las legislaciones de Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay no lo permiten.

Por último, no se debe de perder de vista que uno de los patrones migratorios con mayor crecimiento en las últimas dos décadas es el de la emigración extrarregional, por ello se debe tomar en consideración la formulación en conjunto de políticas y acciones encaminadas a proteger a los migrantes sudamericanos en otras regiones.

La reciente crisis financiera y económica ha calado en España, uno de los principales sitios de destino para la migración proveniente de América del Sur; no obstante, las condiciones aún precarias en la mayoría de los países sudamericanos permiten prever que los flujos extrarregionales continuarán, si no a territorio español, sí a países como Estados Unidos, Canadá y otros más necesitados de inmigrantes laborales.

³¹³ Al interior del Mercosur se han firmado una serie de acuerdos destinados a proteger a los inmigrantes del tráfico y de la trata de personas, entre ellos *Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes y Asociados* (de 2004), los *Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (2005), *Acuerdo entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad* (2008), pero no han sido ratificados por la mayoría de los integrantes del bloque.

Bibliografía

Adimark Gfk (2011). *Encuesta: Evaluación del Gobierno, Informe Mensual Julio 2011*, Santiago de Chile, Adimark, en http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/07_ev gob_jul_02011.pdf.

Agar Corbinos, L. y Saffie Guevara, N. (2010). “Migrantes en Chile: Políticas Públicas en Salud, Cohesión Social e Interculturalidad”, en Agar Corbinos, L. (coordinador) ***Migraciones, Salud y Globalización. Entrelazando Miradas***, Santiago de Chile, Editorial Biplano/OIM/OPS/MINSAL.

Alberdi, Juan Bautista (2002). ***Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina***, Buenos Aires, Editorial Advocatus.

Appleyard, Reginald Thomas (1991). ***International Migration: Challenge for the Nineties***, Ginebra, OIM.

Araujo, Lorena y Eguiguren, María Mercedes (2009). “La Gestión de la Migración en los Países Andinos: Entre la Securitización y los Vínculos Diaspóricos”, en *Boletín AndinaMigrante*, número 3, abril, FLACSO Ecuador.

Ardittis, Solon (1990). “Labour Migration and the Single European Market: A Synthetic and Prospective Note”, en *International Sociology*, volumen 5, número 4.

Banco Central de Chile (2011). ***Cuentas Nacionales de Chile 2003-2010***, Santiago de Chile, Banco Central.

Banco Mundial (2005). ***World Development Indicators***. Washington, DC, Banco Mundial.

Barrán, José Pedro (1995). “El Nacimiento del Uruguay Moderno en la Segunda Mitad del Siglo XIX”, en <http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist3.htm>, publicado por la Red Académica Uruguaya.

Berlinsky, Julio (2006). “La Integración Profunda en el Mercosur”, en Berlinsky, Julio; Pires de Souza, Francisco E.; et al., (coordinadores). **15 años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras**, Serie Red Mercosur número 8, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.

BID (2011). *Informe Mercosur N° 15. Segundo Semestre 2009, Primer Semestre 2010*, Buenos Aires, BID-INTAL.

Caetano, Gerardo (2004). **Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur**, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung.

Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (compiladores) (2007). **Importante pero Urgente. Políticas de Población en Uruguay**. Montevideo, UNFPA/Rumbos.

Cano Christiny, María Verónica y Soffia Contrucci, Magdalena (2009). “Los Estudios sobre Migración Internacional en Chile: Apuntes y Comentarios para una Agenda de Investigación Actualizada”, en *Papeles de Población*, volumen 15, número 61, julio-septiembre, México, UAEM.

_____; y Martínez Pizarro, Jorge (2009). **Conocer para Legislar y Hacer política: Los Desafíos de Chile ante un Nuevo Escenario Migratorio**, Serie Población y Desarrollo, número 88, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL.

Capítulo Boliviano de Derechos Humano, Democracia y Desarrollo (2007). **Informe Miradas sobre la Migración Boliviana: Aportes para el Informe sobre Migraciones**, La Paz Bolivia, CBDHDD.

Castles, Stephen y Miller, Mark (2005). ***La Era de la Migración. Movimientos Internacionales de Población en el Mundo Moderno***. México, Universidad Autónoma de Zacatecas/INM/Fundación Colosio.

CELADE (2006). ***Migración Internacional de Latinoamericanos y Caribeños en Iberoamérica: Características, Retos y Oportunidades***, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL.

CELS (2007). ***Derechos Humanos en Argentina Informe 2007***, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

_____(2010). ***Derechos Humanos en Argentina Informe 2010***, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2009). ***Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2009***, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales/Salesianos Impresores.

_____(2010). ***Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2010***, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales/Salesianos Impresores.

CEPAL (1994). ***El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad***, Santiago de Chile, CEPAL.

Cerrutti, Marcela (2009). ***Diagnóstico de las Poblaciones de Inmigrantes en la Argentina***, Buenos Aires, Dirección Nacional de Población.

Chaves, Julio César (1968). ***El Presidente López-Vida y Gobierno de Don Carlos***, Buenos Aires, Depalma.

Chirello, Leonir Mario (coordinador) (2011). ***Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los Casos de Argentina,***

Brasil, Colombia y México, Nueva York, Scalabrini International Migration Network.

Chueca Sancho, Ángel G. (2008). “Libre Circulación de Personas en Suramérica: Una Aproximación”, en *Revista Electrónica Iberoamericana*, volumen 2, número 1, Universidad de Zaragoza.

Comité de de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (2011). *Observaciones Finales al Informe presentado por Chile*, Nueva York, Naciones Unidas, en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW.C.CHL.CO.1-S.pdf>.

Comunidad Andina de Naciones (2010). *Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*, Lima, Perú, Secretaría General de la CAN, en intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi935.doc.

Cortez, Ana (2004). ***Niños y Niñas Inmigrantes en Chile: Derechos y Realidades***, Santiago de Chile, Fundación Anide y Colectivo Sin Fronteras.

CSM (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones) (2009). *IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Declaración de Quito*, Quito, CSM.

_____ (2010). *XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Declaración de Brasilia. Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana*, Brasilia, CSM.

De la Reza, German A. (2003). “El Regionalismo Abierto en el Hemisferio Occidental”, en *Revista Análisis Económico*, volumen 18, número 37, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

De la Pedraja, René (2005). "The Historical Context", en Hillman, S. Richard (editor). ***Understanding Contemporary Latin America***, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

DEM (Departamento de Extranjería y Migración de Chile) (2008). *Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990: Desarrollo del Fenómeno de las Migraciones en Chile*, Santiago, DEM-Ministerio del Interior.

_____ (2010). *Informe Anual Departamento de Extranjería y Migración*, Santiago de Chile, DEM-Ministerio del Interior.

DEMOSCOPICA (2009). ***Informe Final del Diagnóstico y Factibilidad Global para la Implementación de Políticas Locales de Salud para Inmigrantes en la Zona Norte de la Región Metropolitana***, Santiago de Chile, DEMOSCOPICA/OIM/MINSAL.

Departamento de Estado (2010). ***Trafficking in Persons Report 10 Edition***, Washington, Departamento de Estado.

DGM (Dirección General de Migraciones) (2006). ***Digesto Normativo de Migraciones***, Asunción, Paraguay, Ministerio del Interior/Dirección General de Migraciones, OIM.

_____ (2009). *Resumen Ejecutivo 2009*. Asunción, Paraguay, Ministerio del Interior-Dirección General de Migraciones.

Diamond, Jared (2006). ***Armas, Gérmenes y Acero***, Barcelona, Debate Editorial.

DICOEX e INE (2005). ***Chilenos en el Exterior. Dónde Viven, Cuántos Son y Qué Hacen los Chilenos en el Exterior***, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores/DICOEX/INE.

Di Filippo, Armando y Rolando, Franco (2000a). ***Integración Regional, Desarrollo y Equidad***, México, CEPAL-Siglo XXI Editores.

_____ (2000b). “Globalización, Integración Regional y Migraciones”, en <http://www.cepal.org/Celade/proyectos/migracion/DiFilippo.doc>.

DNM (Dirección Nacional de Migraciones) (2010). *Patria Grande Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, Informe Estadístico Agosto de 2010*, en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf.

DNP (2009). *Seminario Inserción Sociolaboral de los Inmigrantes en la Argentina*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Población/Secretaría del Interior/Ministerio del Interior.

Dobyns, H.F. (1983). ***Their Number Became Thinned: Native American Population Dynamics in Eastern North America***, Estados Unidos, University of Tennessee Press.

Domenech, Eduardo (2006). “Migraciones Internacionales y Agenda Política”, ponencia presentada en la Jornada del Programa Derechos Humanos, Migraciones y Participación, Buenos Aires, diciembre de 2006, en http://www.ddhnmigraciones.com.ar/eventos/jornada22-11-06/expositores/Eduardo_Domenech.pdf.

_____ (2007). “La Agenda Política sobre Migraciones en América del Sur: el Caso de la Argentina”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, volumen 23, número 1, en <http://remi.revues.org/3611#tocto1n2>.

_____ (2009). “Avatares de la Política Migratoria en Bolivia: El Estado y los Emigrantes como Nacionales en el Exterior”, en Mazurek, Hubert (compilador). ***Migraciones Contemporáneas: Contribución al Debate***, La Paz, Bolivia, Corporación Andina de Fomento (CAF)- Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA).

_____ (2011). “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: Visiones de Estado en la Argentina Contemporánea”, en Feldman-Bianco, Bela; et al. (compiladores). **La Construcción Social del Sujeto Migrante en América Latina: Prácticas, Representaciones y Categorías**, Quito, Flacso Ecuador-CLACSO Argentina-Universidad Alberto Hurtado.

Domínguez Ávila, Carlos Federico (2007). “Brasil y el Proceso Migratorio Intrarregional Vigente en América Latina y el Caribe: Tendencias, Perspectivas y Oportunidades”, en *Revista Sociedad Global* de la Universidad Abierta Interamericana, volumen 1, número 1, diciembre.

Feldman-Bianco, Bela; et al. (compiladores) (2011). **La Construcción Social del Sujeto Migrante en América Latina: Prácticas, Representaciones y Categorías**, Quito, Flacso Ecuador-CLACSO Argentina-Universidad Alberto Hurtado.

Ferrando Keun, Ricardo (1986). **Y así nació la Frontera: Conquista, Guerra, Ocupación y Pacificación 1550-1900**, Santiago de Chile, Editorial Antártica.

Freedman, Lawrence (2005). **The Official History of the Falklands Campaign**, Nueva York, Taylor and Francis Inc.

Fresnedo de Aguirre, Cecilia (2004). “Un importante avance en la democratización del proceso decisorio en el Mercosur: el Acuerdo Interinstitucional Consejo Mercado Común–Comisión Parlamentaria Conjunta”, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay*, volumen 4.

Fisher, S., Palau Viladesau, T., y Pérez, N. (1997). “Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870-1960”, en BASE Investigaciones Sociales/Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), Asunción, Programa de Población y Desarrollo.

Germani, Guiomar Inez (1997). "Condiciones Históricas Sociales que Regulan el Acceso a la Tierra en el Espacio Agrario de Brasil", en *Revista Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, número 6, agosto de 1997, en <http://www.ub.es/geocrit/sn-6.htm>.

Geronimi, Eduardo; Cachón, Lorenzo y Texidó, Ezequiel (editores) (2004). ***Acuerdos Bilaterales de Migración de Mano de Obra: Estudios de Caso***, Estudios sobre Migraciones Internacionales 66, Ginebra, OIT.

Gibson, Campbell y Jung, Kay (2006). ***Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the United States: 1850 to 2000***, Washington, Population Division/U.S. Census Bureau.

Gurak, D. y Caces, F. (1998). "Redes Migratorias y la Formación de Sistemas de Migración", en Malgesini, G. (compilador). ***Cruzando Fronteras: Migraciones en el Sistema Mundial***, Barcelona, Icaro.

Gurrieri, Jorge (2005). *El Proceso Consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana Sobre Migraciones*, México, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

Halpern, Gerardo (2005). "Neoliberalismo y Migración: Paraguayos en Argentina en los Noventa", en *Revista Política y Cultura*, número 23, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

_____ (2009). ***Etnicidad, Inmigración y Política. Representaciones y Cultura Política de Exiliados Paraguayos en Argentina***, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Harper, Richard K. y Alfred G. Cuzán (2005). "The Economies of Latin America", en Hillman, S. Richard (editor). ***Understanding Contemporary Latin America***, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

Hillman, S. Richard (editor) (2005). ***Understanding Contemporary Latin America***, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

Huntington, Samuel P. (2004). ***Who are We: The Challenges to America's National Identity***, Nueva York, Ed. Simon & Schuster.

ICMC (International Catholic Migration Commission) (2009). ***Conecting the Doots. A Fresh Look at Managing International Migration***, ICMC, Ginebra, Suiza.

INADI (2009). *Recomendación General Número 6. Contra la Discriminación en la Oferta de Empleos*, en http://www.inadi.gob.ar/uploads/recomendaciones/rec_gral_empleo.pdf .

INDEC (2001). ***Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del Año 2001***, Buenos Aires, INDEC.

_____ (2003a). *Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002-2003*, Buenos Aires, INDEC.

_____ (2003b). *Situación de los Niños y Adolescentes en la Argentina 1990-2000*, número 2 de la Serie Análisis Social, INDEC-UNICEF.

_____ (2011a). Gacetilla de Prensa. “A Menos de 10 Meses de Relevado el Censo, el INDEC Difunde Los Primeros Datos Definitivos del Censo de Población, Hogares Y Viviendas 2010”, Buenos Aires, 1 de septiembre 2011.

_____ (2011b). ***Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del Año 2010***, Buenos Aires, INDEC.

_____ (2011c). *Demanda Laboral Insatisfecha en la Argentina. Cuarto trimestre de 2010*, Buenos Aires, INDEC.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2003). *Censo 2002. Síntesis de Resultados*, Santiago de Chile, Empresa Periodística La Nación.

_____ (2011a). ***Compendio Estadístico 2011***, Santiago, INE.

_____ (2001b). *Informe de Empleo Trimestral*, Edición número 157, 30 de noviembre de 2011, Santiago de Chile, INE.

INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile) (2011). ***Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile***, Santiago de Chile, Andros Impresores.

INJ (Instituto Nacional de la Juventud de Chile) (2011). ***Jóvenes Migrantes: Inclusión Social y Desafíos para las Políticas Públicas en la Juventud***, Santiago de Chile, Departamento de Planificación y Estudios/Instituto Nacional de la Juventud.

Jelin, Elizabeth (directora) (2006). ***Salud y Migración Regional: Ciudadanía, Discriminación y Comunicación Intercultural***, Buenos Aires, IDES.

_____; Grimson, Alejandro y Zamberlin, Nina (2006). “¿Servicio? ¿Derecho? ¿Amenaza? La llegada de inmigrantes a países limítrofes a los servicios públicos de salud”, en Jelin, Elizabeth (directora). ***Salud y Migración Regional: Ciudadanía, Discriminación y Comunicación Intercultural***, Buenos Aires, IDES.

Jensen Solivellas, María Florencia (2008). *Inmigrantes en Chile: La Exclusión Vista desde la Política Migratoria Chilena*, ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), realizado en Córdoba – Argentina, del 24 al 26 de Septiembre de 2008.

Lattes. Alfredo E. (1985). ***Migraciones hacia América Latina y el Caribe desde Principios del Siglo XX***, Buenos Aires, Centro de Estudios de Población, Cuaderno del CENEP número 45.

López Sala, Ana María (2005). ***Inmigrantes y Estados: La Respuesta Política ante la Cuestión Migratoria***, Barcelona, Antrophos.

Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (coordinadores) (2011). *Asignación Universal por Hijo: Actualización de la Cobertura*, Buenos Aires, IPyPP.

_____ y Rameri, Ana (2009). *Universalización o ¿Ampliación Restrictiva de la Cobertura?*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación CTA.

Machín Álvarez, Macarena (2011). *Los Derechos Humanos y la Migración en Chile. Desafíos y Oportunidades para una Convivencia Intercultural*, Santiago de Chile, _____ s/e, _____ en http://observatorio.cl.pampa.avnam.net/sites/default/files/biblioteca/informes_final_editado1.pdf.

Maguid, Alicia (2005). “La Migración Internacional en el Escenario del Mercosur: Cambios Recientes, Asimetrías Socioeconómicas y Políticas Migratorias”, en *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA, número 57.

Maldonado, René, Bajuk, N. y Hayern, M. (2011). “*Remittances to Latin America and the Caribbean in 2010: Stabilization After the Crisis*”, Washington D.C., Multilateral Investment Fund-Inter-American Development Bank.

Mármora, Lelio. (1985). ***Las Migraciones Laborales en Venezuela. Diagnóstico Demográfico***, Washington, OEA.

_____ (1994). “Desarrollo Sostenido y Políticas Migratorias. Su Tratamiento en los Espacios Latinoamericanos de Integración”, en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, volumen 12, número 1/3, Santiago de Chile CIMAL/OIM.

_____ y Cassarino, María (1999). “La Variable Migratoria en el Mercosur”, en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, volumen 17, núm. 1, Santiago de Chile, CIMAL/OIM.

_____ (2002). ***Las Políticas de Migraciones Internacionales***, Buenos Aires, OIM/Paidós.

_____ (2003). “Políticas Migratorias Consensuadas en América Latina”, en *Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos*, número 50, CEMLA, Buenos Aires.

_____ (2004). “*La Movilidad Intrarregional, Acuerdos de Integración Regional y Foros Regionales sobre Migración*”, conferencia dictada durante participación en *Taller de Expertos sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*, realizado los días 6 y 7 de diciembre en las instalaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile.

Martínez Pizarro, Jorge (2000). ***La Migración Internacional y el Desarrollo en la Era de la Globalización e Integración: Temas para una Agenda Regional***, Serie 10 Población y Desarrollo, Santiago de Chile, CELADE/CEPAL/BID.

_____ y Villa, Miguel (2004). ***Panorama sobre la Migración Internacional en América Latina y el Caribe***, Santiago de Chile, CELADE/CEPAL.

_____ (2011). ***Migración Internacional en América Latina y El Caribe***. Nuevas Tendencias, Nuevos Enfoques, Santiago de Chile, CEPAL.

Massey, Douglas S.; Arango, Joaquín; et al. (1998). ***Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of Millennium***, Reino Unido, Clarendon Press/Oxford.

_____; et al. (2000). “Teorías Sobre la Migración internacional: Una Reseña y una Evolución”. En *Revista Trabajo*, año 2, N° 3. Publicación semestral del Centro de Análisis del Trabajo AC: UAM/UNAM/Plaza y Valdés, Enero-Junio 2000.

Mata Diz, Jamile Bergamaschine (2005). “El sistema de Internalización de Normas en el Mercosur: La Supranacionalidad Plena y la Vigencia Simultánea”, en *Revista Ius et Praxis*, volumen 11, número 2, Universidad de Talca de Chile.

Mazurek, Hubert (compilador) (2009). ***Migraciones Contemporáneas: Contribución al Debate***, La Paz, Bolivia, Corporación Andina de Fomento (CAF)-Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA).

MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile) (2005), *Orden N° 07/1008*. “Instructivo sobre el Ingreso, Permanencia y Ejercicio de los Derechos de los Alumnos(as) Migrantes en los Establecimientos Educacionales que Cuentan con Reconocimiento Oficial”, en http://www.600mineduc.cl/docs/resguardo/resg_disc/disc_inmi_circ.doc.

Ministerio de Planeación de Chile (MIDEPLAN) (2007). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006*, Santiago de Chile, MIDEPLAN.

Ministerio del Interior de Paraguay (2009). “Paraguay Ratifica Acuerdos Migratorios en el Mercosur”, en *Revista Migración e Integración* de la Dirección General de Migraciones, año 1, número 1, diciembre.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2011). *Plano de Acción MRE/CRBE 2011/2012. Para la Implementación de las Demandas Recibidas en las Conferencias 1, 2 y 3 de Brasileños en el Mundo*, Brasilia, MRE/Fundación Alexandre de Guzmão.

Modolo, Vanina (2010). “La Movilidad Territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño”, en Novick, Susana (directora). ***Migraciones y Mercosur: Una Relación Inconclusa***, Buenos Aires, Catálogos.

Montenegro, Gustavo Martín (2006). “La Inmigración en Chile”, en diario *El Clarín*, http://www.elclarin.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=4468&Itemid=845, consultado 24 de octubre de 2009.

Mormer, M. (1985). ***Adventurers and Proletarians, the Story of Migrants in Latin America***, París, University of Pittsburgh Press/UNESCO.

Morse, Richard (1964). "The Heritage of Latin America", en Hartz, Louis, et al. (compiladores), ***The Founding of New Societies***, Nueva York, Harcourt, Brace & World.

Muñoz Bravo, Tomás Milton (2006). ***Migración México-Estados Unidos: Un Solo Camino, Diferentes Percepciones: Análisis Comparativo de las Propuestas Gubernamentales Mexicana y Estadounidense para Regular la Inmigración Indocumentada 2000-2004***, Tesis de Maestría, México, UNAM.

_____ (2009). "El Mercosur y la Crisis Financiera y Económica Mundial: Un Recuento de las Acciones Comunes para Contrarrestar los Efectos Negativos", en *Revista de Estudios Europeos e Internacionales*, volumen 4, año 1, octubre-diciembre 2009.

_____ (2011a). "Trata y Tráfico de Personas en el Continente Americano: Problemas con Orígenes Comunes que Requieren de Acciones Estructurales", en *Revista Escenarios XXI*, año 1, número 7, enero-febrero.

_____ (2011b). "Integración y Migración en el TLCAN: Hacia una Propuesta para Superar el *Status Quo* de Ingovernabilidad Migratoria", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 109, enero-abril.

Muñoz Villalobos, Vernor (2011). ***El Derecho a la Educación: Una Mirada Comparativa. Argentina, Uruguay Chile y Finlandia, Santiago de Chile***, OREALC/UNESCO, en

<http://portal.unesco.org/geography/es/files/15017/13230888961Estudio-comparativo-UNESCO-Vernor-Munoz.pdf/Estudio-comparativo-UNESCO-Vernor-Munoz.pdf>.

Novick, Susana (2004). "Una Nueva Ley para un Nuevo Modelo de Desarrollo en un Contexto de Crisis y Consenso", en Giustiniani, R. (editor), **La Migración: Un Derecho Humano**, Buenos Aires, Editorial Prometeo.

_____ (2005). "Políticas Migratorias en la Argentina", en Oteiza, E.; Novick, Susana; y Aruj, R. (coordinadores), **Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos**, Buenos Aires, Editorial Prometeo.

_____; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo (2005). **El Proceso de Integración Mercosur: De las Políticas Migratorias y de Seguridad a las Trayectorias de los Inmigrantes**, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires.

_____ (2006). "Mercosur y Migraciones: El Caso Argentino", ponencia presentada durante el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, Jalisco, del 3 al 5 de septiembre.

_____ (2010)(directora). **Migraciones y Mercosur: Una Relación Inconclusa**, Buenos Aires, Catálogos.

_____ (2011). "Migraciones en el Cono Sur: Políticas, Actores y Procesos de Integración", en Feldman-Bianco, Bela; et al. (compiladores). **La Construcción Social del Sujeto Migrante en América Latina: Prácticas, Representaciones y Categorías**, Quito, Flacso Ecuador-CLACSO Argentina-Universidad Alberto Hurtado.

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2009). **Las Migraciones Humanas en el Mercosur. Una mirada desde los Derechos Humanos**, Montevideo, OPPDDM-UNESCO.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2010). **Global Report on Trafficking in Persons**, Viena, Austria, UNDOC.

Oficina de Censos de Estados Unidos (2001). **2000 Census of Population and Housing**, Washington, Departamento de Comercio/Oficina de Censos.

ONU (1995). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, Nueva York, ONU.

Oropeza García, Arturo (2005). Régimen de Incorporación de los Tratados en el Derecho Interno, el Caso del Mercosur, en Méndez Silva, Ricardo (coordinador). ***Derecho y Seguridad Internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados***, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Pacecca, María Inés (2006). “El Mercosur y la Normativa Migratoria Argentina (2000-2005)”, trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, 15-18 de noviembre de 2006.

_____ y Courtis, Corina (2008). ***Inmigración Contemporánea en Argentina: Dinámicas y Políticas***, Serie 84 Población y Desarrollo, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL.

Pascucci, Silvina (2010). “Legislación migratoria y desarrollo capitalista”, *Tiempo Argentino*, en <http://tiempo.elargentino.com/notas/legislacion-migratoria-y-desarrollo-capitalista>.

Pellegrino, Adela (2003). ***La Migración Internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y Perfiles de los Migrantes***, Serie 35 Población y Desarrollo, Santiago de Chile, CELADE/CEPAL/BID.

_____ (2004). ***Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges***, IOM Migration Research Series, No. 16, Ginebra, IOM.

_____ y Calvo, Juan José (2007). “¿Qué Hacer con la Población en Uruguay?”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (compiladores) ***Uruguay: Agenda 2020***. Montevideo, Taurus.

_____ y Koolhaas, Martín (2008). “Migración Internacional: Los hogares de los Emigrantes”, en Varela, Carmen (coordinadora), ***Demografía de una***

Sociedad en Transición: La Población Uruguaya A Inicios del Siglo XXI.

Montevideo, Programa de Población/UNFPA.

_____ (2009). “Las Migraciones entre los Países en el Mercosur: Tendencias y Características”, en Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. ***Las Migraciones Humanas en el Mercosur. Una mirada desde los Derechos Humanos***, Montevideo, OPPDDM/UNESCO.

Pérez Vichich, Nora (2003). “Las Migraciones Laborales en el Marco del Mercosur”, en Texidó, Ezequiel; Baer, Gladys; et al., ***Migraciones Laborales en Sudamérica: El Mercosur Ampliado***, Estudios Sobre Migraciones Internacionales número 63, Ginebra, OIT.

_____ (2005). “*El Mercosur y la Migración Internacional*”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de Naciones Unidas. Reunión del Grupo de Expertos en Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe, ciudad de México, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.

_____ (2007). “El Mercosur y la Migración Internacional”, en Leite, Paula; Zamora, Susana y Acevedo, Luis (editores). ***Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe***, México, CONAPO.

Pfeffer Urquiaga, Emilio (2003). “Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y su Ubicación en el Orden Normativo Interno”, en *Revista Ius et Praxis*, año 9, número 1, en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100021&lng=en&nrm=iso&tlng=es.

Piñón Antillón, Rosa María (2006). ***El Mercosur en la Encrucijada: La Unión Europea y el ALCA***, México, ECSA México/Proyecto Jean Monnet/ Comisión Europea.

PNUD (1995). ***Informe sobre Desarrollo Humano 1995: La Revolución Hacia la Igualdad en la Condición de los Sexos***, México, PNUD/Harla.

_____(2001). **Informe sobre Desarrollo Humano 2001: Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano, México**, PNUD/Mundi Prensa Libros.

_____(2005). **Informe sobre Desarrollo Humano 2005: La Cooperación Internacional ante una Encrucijada: Ayuda al Desarrollo, Comercio y Seguridad en un Mundo Desigual**, México, PNUD/Mundi Prensa Libros.

_____(2009). **Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos**, Nueva York, PNUD/Mundi Prensa.

_____(2010). **Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La Verdadera Riqueza de las Naciones: Caminos al Desarrollo Humano**, México, PNUD/Mundi Prensa.

Póvoa Neto, H. y Sprandel, M. A. (2010). **Brasil: Estado Actual de las Políticas Migratorias**, en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coordinadores). **Estado Actual y Perspectivas de las Políticas Migratorias en el Mercosur**, Montevideo, FLACSO Uruguay.

Prebisch, Raúl (1964). **Una Nueva Política Comercial para el Desarrollo**, México, Fondo de Cultura Económica.

Price, Marie (2005). "Latin America: A Geographic Preface", en Hillman, S. Richard (editor). **Understanding Contemporary Latin America**, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

Querejazu Calvo, Roberto (1982). **Guerras del Pacífico y del Chaco: Similitudes y Diferencias**, Cochabamba, Bolivia, Editorial Los Amigos del Libro.

Reynolds, C. W.; Thoumi, F. E.; y Wettman, R. (1993). **A Case for Open Regionalism in the Andes: Policy Implication of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment**, Washington DC, Agency for International Development (USID).

Ribeiro, Darcy (1984). "La Civilización Emergente", en *Revista Nueva Sociedad*, número 73, Editorial Nueva Sociedad, Julio-Agosto.

_____ (1985). ***Las Américas y la Civilización***, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Rivas, Eduardo (2006). "Adopción e Internalización de la Normativa Comunitaria en el Seno del Mercosur: Un Repaso Histórico", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, número 62, junio.

Rodríguez Pastor, Humberto (2006). "La Pasión por el Chifa", en *Revista Nueva Sociedad*, número 3, Nueva Sociedad Democracia y Política en América Latina, Friedrich Ebert Stiftung, Mayo-Junio 2006.

Rosas, María Cristina (2006). "Teoría del Regionalismo Internacional Contemporáneo", en <http://www.paginasprodigy.com/mcrosas/regionalismo.htm>.

Sáez Capel, José (2001). "Los Migrantes y la Discriminación en Argentina", en *Revista Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, número 94, agosto, en <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-31.htm>.

Sánchez Albornoz, Antonio (1994). ***La población de América Latina. Desde los Tiempos Precolombinos al año 2025***. Madrid, Alianza Editorial.

Santillo, Mario (2006). "*Miradas Cruzadas sobre la Migración: la Sociedad Civil y los Gobiernos de Sudamérica y del Mercosur*", ponencia presentada en el Coloquio Retos para el Análisis de las Políticas, organizado por el Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina y la Asociación Europea de Investigaciones para el Desarrollo e Institutos de Formación, realizado en Bruselas los días 6 y 7 de noviembre de 2006.

Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de Brasil (2010). *Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3)*, Brasilia, Presidencia de la República.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). *Indicadores de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile 1994–2003*, Lima, SGCAN, documento estadístico.

Schmidt-Hebbel, Klaus (2006). *El Crecimiento Económico de Chile*, Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile, número 365, Santiago de Chile, Banco Central.

Shouchaud, Sylvain (2010). “Aspectos Políticos de la Inmigración y Emigración Internacionales en Paraguay al Principio del Siglo XXI”, en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coordinadores). ***Estado Actual y Perspectivas de las Políticas Migratorias en el Mercosur***, Montevideo, FLACSO Uruguay.

Skidmore, Thomas E. y Smith, Peter H. (2004). ***Modern Latin America***, Nueva York, Oxford University Press, 6ta edición.

Sosa González, Ana María (2009). “La Política de Re-vinculación del Estado Uruguayo con su Diáspora”, en *Revista Tempo e Argumento*, volumen 1, número 2, julio-diciembre.

Sprandel, Marcia Anita; Rocha Reis, Rossana y Fusco, Wilson (2008). ***Las Migraciones Internacionales en las Américas***, San Pablo, Brasil, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas.

Stefoni, Carolina (2010). “Política Migratoria en Chile”, en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coordinadores). ***Estado Actual y Perspectivas de las Políticas Migratorias en el Mercosur***, Montevideo, FLACSO Uruguay.

Taks, Javier (2006). “Migraciones Internacionales en Uruguay: De Pueblo Transplantado a Diáspora Vinculada”, en *Revista Theomai*, número 14, Red Internacional de Investigadores Theomai sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, segundo semestre 2006.

_____ (2010). “Antecedentes y Desafíos de las Políticas de Migración en Uruguay”, en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coordinadores). ***Estado Actual y Perspectivas de las Políticas Migratorias en el Mercosur***, Montevideo, FLACSO Uruguay.

Texidó, Ezequiel; et al. (2003). ***Migraciones Laborales en Sudamérica: El Mercosur Ampliado***, Ginebra, OIT, Estudios sobre Migraciones Internacionales, número 63.

_____ y Pérez Vichich, Nora (2004). “Los Acuerdos Bilaterales Celebrados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú”, en Geronimi, Eduardo, et al. ***Acuerdos Bilaterales de Migración de Mano de Obra: Estudios de Caso***, Estudios sobre Migraciones Internacionales 66, Ginebra, OIT.

_____ (2008). ***Perfil Migratorio de Argentina***, Buenos Aires, OIM.

Torales, Ponciano; González, M. Estela y Pérez Vichich, Nora (2003). ***Migraciones Laborales en Sudamérica: La Comunidad Andina***, Estudios sobre Migraciones Internacionales número 60, Ginebra, Suiza, OIT.

Torrent, Ramón (2006). “Una Aproximación a la Anatomía del Mercosur Real”, en Berlinsky, Julio; Pires de Souza, Francisco E.; et al. (coordinadores). ***15 años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras***, Serie Red Mercosur número 8, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.

Toye, John y Toye, Richard (2006). “Raúl Prebisch y los Límites de la Industrialización”, en Dosman, Edgar J. (editor), ***Raúl Prebisch: El Poder, los Principios y la Ética del Desarrollo***, Buenos Aires, BID/INTAL.

Villalobos, Sergio; et al. (1974). **Historia de Chile**, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Vives, Cristian (2004). "Migraciones en Chile", Scribd, en <http://www.scribd.com/doc/19169207/migraciones-en-chile>.

Ward, Robert Dec (2004). "Nuestra nueva política migratoria", en *Foreign Affairs en Español*, volumen 4, número 2, ITAM, abril-junio 2004.

Yankelevich, Pablo y Jensen, Silvina (2007). **Exilios: Destinos y Experiencias Bajo la Dictadura Militar**, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coordinadores) (2010). **Estado Actual y Perspectivas de las Políticas Migratorias en el Mercosur**, Montevideo, FLACSO Uruguay.

Leyes, acuerdos, convenios, estatutos, decisiones y planes

Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, en http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9pdKv5jo3CgJ:www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/Actas%2520Estructura/Consejo%2520Mercado%2520Comun/CMC_2003_ACTA02/ANEXOS/CMC_2003_ACTA02_ANE09_DI08_ES_DisCPC09-10.doc+MERCOSUR/CPC/ACTA+03/2003&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEEShHE2Hicu8P50Xh6fLRRNckskJqmr2BKBnf4Xu6naQ6qsNJUwq5BNvtkSPM-CGZIOmq6YdiLNHIGO4dsK0dzAU3tYB6vZKbbYub6y4Ft3t_yiRc1ZTzij6AAWPhqA3SPzCDI95&sig=AHIEtbSeCwjCnBHbBYFIZXpe9Fj6tSIQMQ.

Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, en <http://www.migraciones.gov.ar/pagina5/ingles/pdf/regionales-%20MERCOSUR/28->

[02-ACUERDO-RESIDENCIA-NACIONALES-ESTADOS-%20MERCOSUR-BOLIVIA-CHILE.pdf](#)

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, en http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_019_097.PDF.

Acuerdo para la Creación de la Visa Mercosur, en <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/2003/espa%C3%B1ol/68.%20Acuerdo%20para%20la%20Creaci%C3%B3n%20de%20la%20Visa%20MERCOSUR.pdf>.

Convención sobre los Derechos del Niño
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.

Convenio de Seguridad Social Argentino-Chileno
http://www.anses.gov.ar/trabajadores/convenios/Convenio_Chile.pdf,

Convenio “Simón Rodríguez” de Integración Socio-Laboral de la CAN, en http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/erm_bar/pdf/ane_iv.pdf.

Constitución de Bolivia de 1967, en <http://www.cimal.cl/publicaciones/contituciones/bolivia.pdf>.

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2008), en http://www.bolivia-usa.org/constitucion/nueva_constitucion_consensuada.pdf.

Constitución de la República del Paraguay, en [http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/\\$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf](http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf).

Constitución de la Nación Argentina, en http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

Constitución de la República Federativa de Brasil, en <http://www.gparlamentario.org/spip/IMG/pdf/constitucion.pdf>.

Constitución de la República Oriental de Uruguay, en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

Constitución de la República de Chile, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

Decisión CMC Nº 20/02 sobre el “Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la Normativa del MERCOSUR”, en http://www.anmat.gov.ar/webanmat/mercosur/Decision_CMC_N%C2%BA20-02.pdf.

Decreto 836/2004 (Declaración de emergencia en la DNM y creación del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria), en http://www.migraciones.gov.ar/paginanueva3/portuges/pdf/normativas/decretos_836_578.pdf.

Decreto Supremo 587, que reglamenta *Ley de Extranjería de Chile*, en <http://www.intendenciametropolitana.gov.cl/filesapp/decreto%20597.pdf>.

Decreto Supremo Nº 24423. Régimen Legal de Migración de Bolivia, en <http://www.galeon.com/arpebol/leyes/DS24423.pdf>.

Decreto 1169/2004 (Amnistía para ciudadanos extraMercosur de 2004), en http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/tukuymigra/images/normativa/ARGN_LEG_O_MYE_2004.09.06.pdf.

Estatuto del Extranjero de Brasil (Ley 6.815), en
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm

Instructivo Presidencial sobre Política Nacional Migratoria en Chile (2008), en
<http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/16.-%20Inst.%20N%C2%BA%209.pdf>.

Instrumento Andino de Migración Laboral, en
<http://www.digemin.gob.pe/docs/docsnuevos/Doc/decisicomunandnac/DECISI%C3%93N%20545.pdf>

Ley N° 18.469, que regula el derecho constitucional a la protección de la salud en Chile, en
http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1715/ley18469_Prestaciones_de_Salud.pdf

Ley N°20507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal en Chile, en
http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/TRAFICO_ILICITO_DE_MIGRANTES_Y_TRATA_DE_PERSONAS_LEY-20507_08-ABR-2011.pdf

Ley de Contrato de Trabajo de Argentina (Ley 20.744), en
<http://www.trabajo.gov.ar/leyes/>.

Ley de Extranjería de Chile (Decreto de Ley 1.094), en
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483&r=1>

Ley de Migraciones de Argentina (Ley 25.871), en
http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_616_2010.pdf.

Ley de Migraciones de Paraguay (N° 978/96), en
<http://www.migraciones.gov.py/uploads-adjuntos/ley%20978%20migraciones.pdf>.

Ley de Migración de Uruguay, en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6248>.

Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (26.364), en <http://webapps01.un.org/vawdatabase/uploads/Argentina%20-%20Prevencion%20y%20Sancion%20de%20la%20Trata%20de%20Personas%20y%20Asistencia%20a%20Sus%20Victimas%20%28Ley%2026.364,%202008%29.pdf>.

Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración (“Ley Videla”), en http://tukuymigra.com/images/normativa/ARGN_LEG_O_MYE_1981.03.23.pdf.

Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley 26.175), en http://www.myrar.org.ar/images/docs/ley_26165.pdf.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos (2006-2011), La Paz, Bolivia, Gaceta Oficial de Bolivia, 2007.

Régimen Legal de Migración de Bolivia (Decreto Supremo 24423), en <http://www.galeon.com/arpebol/leyes/DS24423.pdf>

Páginas en Internet de Referencia

CELADE División de Población
<http://www.eclac.org/migracion/imila>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
<http://www.cels.org.ar/home/>

Comisión Nacional para Refugiados (CONARE)

<http://www.migraciones.gov.ar/conare/index.html>

Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM)

http://www.crmsv.org/pagina_sitios.htm

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)

<http://www.csmigraciones.info/>

Departamento de Extranjería y Migración de Chile

http://www.extranjeria.gov.cl/estructura_interna.html

Departamento de Extranjeros de Brasil

<http://portal.mj.gov.br/estrangeiros/data/Pages/MJ33FCEB63PTBRNN.htm>

Dirección General de Migración de Bolivia

<http://www.migracion.gob.bo>

Dirección General de Migraciones de Paraguay

<http://www.migraciones.gov.py/>

Dirección Nacional de Migración de Uruguay

<http://www.dnm.minterior.gub.uy/index.php>

Dirección Nacional de Población de Argentina

<http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/poblacion.php?idName=poblacion&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>

Dirección Nacional de Migraciones de Argentina

<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/>

Federación Paraguaya de Entidades en la República Argentina (FEPARA)

<http://www.fepara.org/index.html>

Indicadores para el Seguimiento Regional del Programa de Acción de la CIPD, de la CELADE

<http://celade.cepal.cl/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=ELCAIRO&MAIN=WebServerMain.inl>

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de Argentina

<http://inadi.gob.ar/>

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE)

<http://www.ine.cl/>

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

<http://www.indh.cl/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

<http://www.indec.mecon.ar/>

Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM)

http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/

Ministerio de Educación de Chile

<http://www.mineduc.cl/>

Ministerio de Educación de la Nación Argentina

<http://portal.educacion.gov.ar/>

Ministerio de Salud de Chile

http://www.minsal.cl/portal/url/page/minsalcl/g_nuevo_home/nuevo_home.html

Ministerio de Salud de la Nación Argentina

<http://www.msal.gov.ar/htm/site/default.asp>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

<http://www.cancilleria.gov.ar/portal/index.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

<http://www.itamaraty.gov.br/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina

<http://www.trabajo.gov.ar/index.asp>

Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile

<http://www.mintrab.gob.cl/>

Registro Nacional de Población de Argentina

<http://www.mininterior.gov.ar/tramites/dni/tramDNIRenaper.php?idName=tram&idNameSubMenu=tramDNI&idNameSubMenuDer=tramDNIRenaper>

Sistema Informático de Solicitud de Convalidaciones

<http://dnqusisco.siu.edu.ar/>

Entrevistas realizadas por orden de aparición en la Tesis

- Maestra Mariana García Quiroga, académica de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y ex funcionaria de la DNM (25 de junio de 2010).
- Doctora Nora Pérez Vichich, académica de la UBA y asesora principal de la Dirección de Migraciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (5 de noviembre de 2010).

- Doctor Lelio Mármora, director de la Maestría de Políticas en Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), académico-investigador y ex representante regional de la Organización Internacional para las Migraciones del Cono Sur (7 de junio de 2010).
- Doctor Luis Bogado- Poisson, académico, investigador y secretario técnico de la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales de la UBA (19 de agosto de 2010).
- Eduardo Rivas, magister en Estudios de la Unión Europea y corresponsal en Argentina del Equipo de Investigación del Intégrations dans les Amériques Latines, del Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique latine (CREDAL) - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle (26 de julio de 2011).
- Doctora Adela Pellegrino, académica, investigadora y coordinadora del *Programa de Población* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR) de Uruguay (5 de agosto de 2010).
- Doctor Javier Taks, investigador y docente de la Universidad de la República (UDELAR) (4 de agosto de 2010).
- Doctor Sergio Caggiano, académico e investigador de la Universidad Nacional de la Plata y especialista en migraciones bolivianas e interculturalidad (14 de diciembre de 2010).
- Doctor Gerardo Halpern, catedrático de la UBA, investigador de dinámicas discriminatorias y especialista en prácticas sociales y políticas de migrantes paraguayos en Argentina (2 de octubre de 2010).
- Politólogo e internacionalista Pedro Hernández González, encargado del Departamento de Planificación Migratoria Internacional de la Cancillería de Chile (10 de diciembre de 2010).
- Doctora Carolina Stefoni, profesora e investigadora de la Universidad Alberto Hurtado, consultora de la OIM y especialista en política migratoria en Chile (10 de diciembre de 2010).

- Doctora Susana Novick, académica y directora del Seminario Permanente de Migraciones del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA) (10 de noviembre de 2010).
- Doctor Federico Agusti, director de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y presidente de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) (27 de noviembre de 2010).
- Abogado Diego Morales, director del Área de Litigio y Defensa Legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (10 de diciembre 2010).
- Alejandro Silva González, encargado de Relaciones Exteriores del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (6 de mayo de 2011).
- Doctor Reginaldo Flores, jefe de Análisis y Estudios de la Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior de Chile (10 de diciembre de 2010).

Anexos

Tabla Extra 1. Comparativo de los seis países firmantes del *Acuerdo sobre Residencia* respecto a sus Índices de Desarrollo Humano (años 1995, 2001, 2005 y 2010)³¹⁴

Año	País	Lugar en IDH	Esperanza de vida al nacer	Tasa de alfabetización de adultos	T. de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria	PIB per cápita (en dólares)	Índice de esperanza de vida	Índice de escolaridad	Índice del PIB	IDH
1995	Argentina	30	72.1	95.9	79	8,860	0.79	0.90	0.96	0.882
	Uruguay	32	72.5	96.9	77	6,070	0.79	0.90	0.95	0.881
	Chile	33	73.8	94.5	71	8,410	0.81	0.87	0.96	0.880
	Brasil	63	66.3	81.9	70	5,240	0.69	0.78	0.94	0.804
	Paraguay	87	70.0	91.2	59	3,390	0.75	0.80	0.62	0.723
	Bolivia	113	59.4	80.7	66	2,410	0.57	0.76	0.43	0.588
2001	Argentina	34	73.2	96.7	83	12,227	0.80	0.92	0.80	0.842
	Uruguay	37	74.2	97.7	79	8,879	0.82	0.92	0.75	0.828
	Chile	39	75.2	95.6	78	8,652	0.84	0.90	0.74	0.825
	Brasil	69	67.5	84.9	80	7,037	0.71	0.83	0.71	0.750
	Paraguay	80	69.9	93.0	64	4,384	0.75	0.83	0.63	0.738
	Bolivia	104	62.0	85.0	70	2,355	0.62	0.80	0.53	0.648
2005	Argentina	34	74.5	97.2	95	12,106	0.82	0.96	0.80	0.863
	Chile	37	77.9	95.7	81	10,274	0.88	0.91	0.77	0.854
	Uruguay	46	75.4	97.7	88	8,280	0.84	0.94	0.74	0.840
	Brasil	63	70.5	88.4	91	7,790	0.76	0.89	0.73	0.792
	Paraguay	88	71.0	91.6	73	4,684	0.77	0.86	0.64	0.755
	Bolivia	113	64.1	86.5	87	2,587	0.65	0.87	0.54	0.687

³¹⁴En el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, que se publica desde 1990, se miden tres dimensiones básicas con el IDH (salud, educación y economía) y se ubican a los países en la actualidad en cuatro niveles: desarrollo muy alto, desarrollo humano alto, desarrollo humano medio y desarrollo humano bajo. El IDH es un valor que varía de 0 a 1 y en la proporción que un país se acerque a 1, el desarrollo humano en el índice medido es el óptimo. Para mayor información consultar la página de estadísticas del PNUD <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/> (15/03/2011).

Año	País	Lugar en IDH	Esperanza de vida	Años promedio de instrucción	Años esperados de instrucción	Ingreso Nacional Bruto per Cápita	Índice de esperanza de vida*	Índice de educación*	Índice de ingresos*	Valor del IDH
2010	Chile	45	78.8	9.7	14.5	13,561	0.867	0.656	0.488	0.783
	Argentina	46	75.7	9.3	15.5	14,603	0.790	0.672	0.334	0.775
	Uruguay	52	76.7	8.4	15.7	13,808	0.806	0.653	0.504	0.765
	Brasil	73	72.9	7.2	13.8	10,607	0.698	0.470	0.401	0.699
	Bolivia	95	66.3	9.2	13.7	4,357	0.534	0.510	0.232	0.643
	Paraguay	96	72.3	7.8	12.0	4,585	0.663	0.494	0.342	0.640

* Nota: En 2010 se modificó la metodología y se incluyeron en la medición de los índices de desarrollo humano ajustes por la desigualdad o IDH-D, que ajusta el IDH según la desigualdad en la distribución de las dimensiones entre la población. Es decir, el IDH-D es el nivel real de desarrollo humano considerando su desigualdad, mientras que el IDH puede considerarse como un índice de desarrollo humano potencial o (el nivel máximo del IDH-D). Ver Informe 2010 (p. 238).

Fuentes: *Informes sobre Desarrollo Humano* 1995, 2001, 2005 y 2010.

Cuestionario estándar aplicado a especialistas e investigadores sobre los alcances y limitaciones del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile*³¹⁵

Doctorado en RRII. Maestro Tomás Milton Muñoz Bravo

1.- En su opinión ¿qué ha dificultado la creación de un área de libre residencia y de trabajo de acuerdo con lo estipulado en el *Acuerdo sobre Residencia*, a casi ocho años de la firma del documento?

2.- ¿Qué dificulta más para internalizar en leyes y sistemas locales lo signado en 2002 en el Mercosur, las asimetrías políticas, económicas, sociales entre los países que integran el bloque o la carencia de coercitividad para aplicar a carta cabal en cada Estado lo aprobado como bloque?

3.- ¿Cómo evalúa las acciones emprendidas por su Estado para internalizar el Acuerdo a casi ocho años de su firma?

4.- ¿En qué aspectos o ámbitos se podría trabajar para aplicar en su totalidad el Acuerdo tanto a nivel de bloque regional como en el país del que usted es originario?

5.- En algunos casos se han establecido acuerdos bilaterales para regular la inmigración. En este sentido, cuál es su postura ¿Es más redituable (en función al cumplimiento de los acuerdos) avanzar por la vía bilateral o como bloque Mercosur para darle cause legal y ordenado a los flujos migratorios?

6.- El acuerdo, además de la creación del área de de libre residencia y de trabajo, tiene como objetivos garantizar el respeto a diversos derechos de los inmigrantes en igualdad de circunstancias que los nacionales.

En este sentido, considera que su Estado y sus instituciones están preparados para garantizar:

- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, económicos, laborales y culturales para residentes y nacionales
Si__No__ Por qué_____
- Reunión familiar a través del otorgamiento de residencias
Si__No__ Por qué_____
- Trato igualitario de residentes y nacionales en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales

³¹⁵ Dependiendo de la persona entrevistada (funcionario, académico o activista), de la situación particular de su país en materia migratoria y de las propias circunstancias de la conversación, las preguntas se adecuaron y dieron pie a nuevos cuestionamientos que se incluyeron en la sección de Comentarios.

Si__No__ Por qué_____

- Derecho a transferir libremente remesas a países de origen
Si__No__ Por qué_____
- Derechos de los hijos de inmigrantes a tener nombre, al registro de su nacimiento, a nacionalidad y acceso a educación en condiciones de igualdad
Si__No__ Por qué_____
- Promover condiciones legales de Migración y Empleo (sancionar a traficantes y empleadores de indocumentados y proteger a inmigrantes)
Si__No__ Por qué_____

Comentarios que desee
agregar_____
