

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN SUDAMÉRICA Y EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR

NE

MARIO SANTILLO
CEMLA¹

) RESUMEN (

El presente artículo trata el tema de las políticas migratorias en Sudamérica a partir de un espacio económico y regional llamado MERCOSUR.

Se han hecho algunos avances en la armonización de las políticas migratorias, en los principios de los derechos humanos aplicados a los migrantes y el de una política conjunta en lo que se refiere a la trata y tráfico de personas. El acuerdo de residencia aún no está vigente, pero traerá muchos beneficios para los migrantes trabajadores de los Estados parte.

Palabras clave: MERCOSUR, políticas migratorias, derechos humanos, acuerdos.

) ABSTRACT (

This article deals with the topic of migratory policies in South America based on a financial and regional space called MERCOSUR.

Some progress has been made in the harmonization of migratory policies, in the human rights principles applied to migrants, and a joint policy pertaining to the trade and traffic of people. The residence agreement is still not in force, but it will offer a great deal of benefits to the migrant workers of the constituent states.

Key words: MERCOSUR, migratory policies, human rights, agreements.

El tema de las migraciones en el MERCOSUR

Las ideas de integración latinoamericana no son nuevas. En las luchas por la independencia se pensaba ya, más por razones políticas que económicas, en un modelo que pudiera darle a América Latina un respiro y mayor libertad de acción en forma conjunta.

1 Actual director del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Buenos Aires.

En julio de 1986 se estableció un programa de integración y cooperación económica, acordado por Brasil y Argentina, que dio como origen las bases del Mercado Común del Cono Sur. Esta precipitación en el esquema de integración bilateral llevó a Paraguay y Uruguay a solicitar su incorporación.

Desde la creación del MERCOSUR se pueden distinguir (Maguid, 2005) tres etapas relacionadas con las migraciones: una primera considerada transición hacia el mercado común que concluye a fines del 1994, se facilitó la circulación fronteriza y se diseñó un formulario común de entradas y salidas; una segunda etapa con la redefinición de una unión aduanera imperfecta; lo central fue la circulación de bienes y servicios, lo más relevante fue la firma del acuerdo multilateral de seguridad social y de la declaración sociolaboral del MERCOSUR (reconocen los mismos derechos a los migrantes y a los nacionales); la tercera etapa se inicia con el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

El 26 de marzo de 1991 se firmó, en Asunción, Paraguay, el tratado cuatripartito con un programa de armonización de políticas, liberación del comercio y la adopción de un arancel externo común.

En el artículo 1 del capítulo 1, titulado: “Propósitos, principios e instrumentos”, se estableció: “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”, lo que suponía que estaba comprendida “la libre circulación de personas”.

Se estableció una estructura de diez subgrupos de trabajo (SGT) dependientes del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo GMC).

El SGT 2 de asuntos aduaneros se ocupó del tema del control y del tránsito de personas, sin embargo los temas específicamente migratorios escapaban a su esfera. Para poder solucionar esta falencia, el GMC en una resolución (N° 11/91); creó el SGT 11 que se ocupaba de estudiar “Las relaciones laborales, empleo y seguridad social”. Este subgrupo estaba constituido por funcionarios gubernamentales, representantes de los gremios empresariales y de los sindicatos.

La comisión 3 del SGT 11 comenzó a estudiar la legislación actual migratoria, el diagnóstico estadístico y la armonización conceptual.

En diciembre de 1993 se realizó una reunión para analizar comparativamente las legislaciones en materia de trato al trabajador extranjero, y las diferencias significativas sirvieron para comenzar el proceso de armonización. Lo más importante fue la elaboración de un proyecto integrado de normas jurídicas para instaurar la libre circulación de trabajadores en forma progresiva.

En mayo de 1994, la delegación Argentina presentó un proyecto de reglamentación de criterios de selección migratoria. En septiembre del mismo año, Argentina presenta una propuesta de ramas de actividad a estudiar y un formulario de encuesta para detectar los indicadores de las cuestiones migratorias.

En esa oportunidad, la comisión 3 del SGT 11 recomendó que invitaran a los representantes de las direcciones nacionales de migraciones de cada país miembro, y en dicho subgrupo la mayoría estaba integrada por funcionarios de los ministerios de trabajo de cada país.

Decíamos que el SGT 2 se ocupaba de los asuntos aduaneros y el tránsito de personas, pero ha hecho avances notables y ha establecido un “sistema de control integrado en fronteras”. Un país miembro hace sede para el control aduanero de ambos pasos fronterizos, por ejemplo, entre Foz Iguazú y Ciudad del Este, sólo uno de ellos se encarga. Otro aporte ha sido la “unificación y racionalización de los formularios de control de frontera”, sea para las operaciones de comercio exterior, como los movimientos turísticos y migratorios. Ahora para un nativo de un país miembro, solo basta la presentación del documento de identidad.

El 1 de enero de 1995 se inició una nueva etapa para la construcción del mercado común, y se estableció una unión aduanera imperfecta. En septiembre del mismo año, los presidentes de los cuatro países hicieron una declaración política a alto nivel e invitaron a afianzar y desarrollar un esquema de integración que tuviera en cuenta el medio ambiente, las relaciones laborales, el empleo, la seguridad social, la cultura, la salud, la educación, la ciencia y tecnología, la propiedad intelectual, la cooperación policial y las migraciones.

Lamentablemente, el tema migratorio fue el último en alcanzar consenso y en la redacción adoptada, el tema de la “libre circulación” no se mencionó.

En la reunión de Brasilia de septiembre de 1996, se decidió que el tema de la libre circulación de mano de obra fuera excluido de los objetivos de la presente etapa del proceso de integración.

Otros avances se han dado en la Comisión de los Ministros de Educación donde se firmaron tres protocolos que facilitarán la movilidad de las personas. A saber son:

1. Reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico.
2. Revalida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico
3. Reconocimiento de títulos universitarios para la prosecución de estudios postgrado en las Universidades de los países del MERCOSUR.

Esta nueva tendencia en las formulaciones de las políticas de los países del MERCOSUR fue antecedida por acuerdos bilaterales como el de Argentina-Bolivia², Argentina-Perú. Marmora (2003) señala que estos acuerdos apuntan a facilitar la regularización de migrantes, el retorno asistido y la readmisión de migrantes irregulares.

A partir del 2000 aumenta la preocupación de los países de Sudamérica por la situación de los nacionales fuera de la región; se comienza a consensuar políticas dentro de los contextos subregionales (Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR).

2 El primer convenio –y posteriormente protocolos adicionales– fue firmado por ambos países, el 16 de febrero de 1998. El motivo principal fue fomentar una política de libre circulación de personas como factor de impulso al desarrollo, amistad y progreso de sus pueblos. Ambos países llevan una larga trayectoria de permanente intercambio migratorio.

En diciembre de 2002, en la ciudad de Brasilia se suscribe el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Este acuerdo da la posibilidad a los nacionales de un Estado parte residir en el territorio de otro Estado parte, luego de acreditar su nacionalidad y ser aprobado los requisitos. Obtendrá una residencia temporal de hasta dos años, y antes del vencimiento, si acredita tener los medios para subsistir, podrá solicitar la residencia permanente.

El acuerdo da un derecho (a los que tengan la residencia) a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país asociado de recepción. Tendrán un trato igualitario con los nacionales y gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales, económicas y especialmente laborales. Además, los inmigrantes podrán enviar sin límite las remesas a sus familiares. Los hijos de inmigrantes podrán acceder a la educación pública incluso si sus padres se encuentran en situación irregular.

El acuerdo entrará en vigencia cuando los seis estados asociados comuniquen el cumplimiento de sus formalidades internas. El Congreso de Argentina lo promulgó con fuerza de ley el 13 de julio de 2004. También lo ha hecho Brasil, aunque sólo aplica para los países miembros del MERCOSUR, y como Uruguay a fines de 2008, lo ha ratificado Paraguay.

En Argentina, el Congreso sancionó la nueva ley de migraciones el 17 de diciembre de 2003. Dicha ley ha mantenido el espíritu de la convención de los trabajadores migratorios y sus familias, y eliminó los artículos que se referían a la negación de los servicios de salud y educación a los inmigrantes en situación irregular. Lo novedoso de esta ley es que ha incluido como criterio de admisión a los miembros del MERCOSUR y Estados Asociados, Chile, Bolivia y Perú.³ En carácter de reciprocidad y por el criterio de nacionalidad, Chile y Bolivia firmaron acuerdos con Argentina para otorgar la residencia a los argentinos en sus territorios.⁴

El 10 y 11 de mayo de 2004 se realizó, en el Museo Nacional de la Inmigración, en Buenos Aires, el II Foro especializado Migratorio en el ámbito de la reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y países asociados (Bolivia, Chile y Perú).⁵

- Se acordó hacer una declaración de principios sobre la política migratoria en el MERCOSUR y Estados Asociados que se firmaría en la Reunión extraordinaria de Ministros del Interior a celebrarse en Santiago de Chile.

3 Perú será incorporado con la decisión del Consejo del Mercado Común el 17 de diciembre de 2003, decreto 39/03. A fin de armonizar la nueva ley de migraciones, la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, con fecha del 17 de septiembre de 2004, suspende las medidas de conminación a salir del país y expulsiones de ciudadanos peruanos en situación irregular, disposición 1169/2004.

4 Para una mayor ampliación del proceso del MERCOSUR en relación con las migraciones, ver: Maguid (2005) "La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias", en: *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA, 57, pp. 249-283.

5 Este Foro impulsado por Argentina surgió como un espacio entre los países del MERCOSUR y asociados para tratar temas puntuales de las migraciones y darles soluciones operativas. Para más detalles se puede consultar en la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina el Foro especializado migratorio del MERCOSUR y Estados asociados, MERCOSUR/RMI/FEM/acta N° 2/04.

- Se formula un reglamento para los directores de migraciones del MERCOSUR, Bolivia y Chile.
- Análisis de propuestas para la efectiva participación de los ministros del interior en las reuniones del Consejo Mercado Común.⁶
- Presentación de la normativa sobre la documentación y requisitos de viaje para menores y documentación identificatoria de menores.

Otros avances se han dado en la Comisión de los Ministros de Educación donde se firmaron tres protocolos que facilitarán la movilidad de las personas.

El 17 de mayo de 2004 se realizó, en la Ciudad de Santiago, Chile, la declaración sobre los principios migratorios de los países del MERCOSUR y estados asociados, estaban presente los ministros del interior.

Entre los principios podemos destacar:

- El importante aporte de los inmigrantes a la formación de los estados.
- Facilitar la regularización de los flujos migratorios en la región.
- Tratamiento igualitario a los nacionales fuera de la región.
- La importancia de la reunificación familiar como elemento necesario para la estabilidad plena de los inmigrantes.
- Combatir el tráfico ilícito de migrantes y menores, y la trata de personas.
- Condenar prácticas de xenofobia, deportaciones masivas y detenciones sin respaldo legal.
- Control de las fronteras, pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal.

En la reunión del Consejo del Mercado Común del 2006, y el Acuerdo N° 01/06 de la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados se aprueba el Plan de Acción del MERCOSUR y Estados Asociados para la lucha contra la Trata de Personas.⁷

Este plan tiene por objeto crear un mecanismo operativo y eficiente de cooperación, coordinación y seguimiento, contra la trata de personas, desarrollar en conjunto una campaña de sensibilización y de alerta social sobre la Trata de Personas. Además de brindar información acerca del delito, la campaña tiende a crear conciencia pública y a fomentar la denuncia por parte de la sociedad civil. Para ello, con la colaboración de los medios de comunicación, se busca brindar la información necesaria para:

6 El Consejo del Mercado Común es el órgano máximo de decisiones del MERCOSUR.

7 MERCOSUR/CMC/P. DEC. /06, Compendio de Normas Migratorias del MERCOSUR y Estados Asociados, reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados (2006), Dirección Nacional de Migraciones de Argentina. Material en C.D.

1. Identificar un delito de esta naturaleza.
2. Informar sobre donde y como denunciar el delito.
3. Generar conciencia colectiva en la sociedad.

Están previstas una serie de medidas e instrumentos como folletería informativa, carteleras, afiches, programas en la radio y la televisión, línea telefónica gratuita, página electrónica informativa, capacitación y asistencia a la víctima de trata.

Algunas problemas pendientes todavía quedan como, por ejemplo, la armonización de las políticas migratorias (para la mayoría de los países aún es restrictiva), la libre circulación de personas, la integración fronteriza, los nuevos sistemas de seguridad social, la compatibilización de los sistemas educativos y programas de migraciones laborales temporarios.

Algunas consideraciones finales

Las crisis económicas que han vivido los países de la región en los años ochenta ha llevado a plantearse la necesidad de unirse para resolver sus propios problemas. El nacimiento del MERCOSUR los ha llevado a un intercambio económico y comercial; las migraciones no estaban exentas en las discusiones; varias iniciativas se tomaron al respecto como, por ejemplo, el sistema de control integrado en la frontera; la firma del acuerdo multilateral de seguridad social y de la declaración sociolaboral del MERCOSUR (reconocen los mismos derechos a los migrantes y a los nacionales); el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; aún no ha sido efectiva la libre circulación de las personas en la región; recientemente se ha ratificado, por parte de los estados miembros, el acuerdo sobre residencia.

A las organizaciones de los migrantes y de la sociedad civil, con el contacto diario y directo con los migrantes, les ha permitido desarrollar estrategias de ayuda y soluciones a los problemas más frecuentes que éstos viven: abusos a sus derechos fundamentales, deportaciones, asesoramiento legal, asistencia humanitaria, etcétera.

De otro modo han hecho notar a los gobiernos de la región que no siempre han sido tenidos en cuenta en sus propuestas y en el cumplimiento de las promesas hecha por los propios gobiernos. Además, se debe considerar que muchos estados, en situaciones difíciles, han recurrido a las organizaciones de la sociedad civil para que solucionasen sus problemas.

En diversas oportunidades las organizaciones de la sociedad civil han solicitado a los gobiernos reunidos en las diversas regiones, la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

Las actuales leyes migratorias, de algunos países, aún siguen siendo restrictivas y esto favorece al abuso de los migrantes por parte de inescrupulosas organizaciones delictivas, y a la irregularidad.

En la lectura de las declaraciones finales de los gobiernos reunidos en los diversos encuentros regionales, se percibe una contradicción, por un lado, afirman la lucha contra el tráfico de migrantes, la defensa y protección de los derechos humanos, y por otro, no ratifican la convención internacional, ni cambian sus propias leyes.

Ecuador ha realizado convenios con España para regularizar la emigración laboral ecuatoriana, y por otra parte, Argentina lo está haciendo con sus nacionales en la visita del presidente argentino a España.

Muchos inmigrantes han sido favorecidos por la adquisición de la doble ciudadanía de países miembros de la Unión Europea, que les permite circular y trabajar sin dificultades.

Las políticas migratorias restrictivas de algunos países se oponen a modificar las leyes ante el temor de vulnerar la propia seguridad y perder la identidad nacional.

Un pequeño avance en la región sudamericana se ha dado recientemente con los convenios migratorios realizados entre Argentina-Bolivia y Argentina-Perú.

Argentina ha dado un paso importante con la promulgación de la nueva ley de migraciones, acorde al espíritu de los instrumentos internacionales, y con la consideración de permitir el ingreso a los miembros del MERCOSUR y estados asociados a través de un criterio de nacionalidad.

Chile está formulando su nueva política de migraciones y Brasil trabaja con la suya. Paraguay está también revisando sus leyes migratorias y Uruguay recientemente ha promulgado su nueva ley de migraciones con un modelo similar al de Argentina. **NE**

Un pequeño avance en la región sudamericana se ha dado recientemente con los convenios migratorios realizados entre Argentina-Bolivia y Argentina-Perú.

- CEPAL/CELADE (1993). *Población, equidad y transformación productiva*. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL/Alfaomega: Santiago de Chile.
- II Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (2004). MERCOSUR/RMI/CEM/acta número 2/04, DNM, Ministerio del Interior: Buenos Aires.
- Maguid, Alicia (2005). “La migración internacional en el escenario del MERCOSUR: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias”, en: *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA, 57, pp. 249-283.
- Marmora, Lelio (2003). “Políticas migratorias consensuadas en América Latina” en *Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos*, CEMLA: Buenos Aires.
- Milessi, R; Bonassi, M; Shimano, M (2000), “Migrações Internacionais e a Sociedade Civil Organizada: Entidades Confessionais que atuam com estrangeiros no Brasil e Brasileiros no Exterior”. CNPD, Seminario Internacional Migrações Internacionais- Contribuições para políticas, Brasil, 6-7 de dezembro, Brasília.
- Santillo Mario, “Dialogo de la sociedad civil y los gobiernos en los procesos migratorios de Sudamérica”, *Memorias de la Jornada Hemisférica sobre Políticas Migratorias*, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador.