

# El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana\*

Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang

*Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía*

## *Resumen*

El artículo presenta una síntesis de las iniciativas destinadas al tratamiento de la migración internacional en la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur. Se examinan las relaciones de la migración con la integración subregional, a partir de la consideración de algunas ideas fuerza y del examen de las iniciativas llevadas a cabo recientemente en ambos bloques. Luego se presenta la evolución de los intercambios migratorios en cada uno de ellos, para exponer posteriormente las iniciativas recientes que componen la agenda social migratoria de estos acuerdos. Un acápite final se dedica a examinar un ejemplo emblemático de legislación migratoria, que intenta ponerse al servicio de los inmigrantes y la integración regional: la nueva ley argentina que norma sobre el tema.

*Palabras clave:* migración internacional, migración intrarregional, integración subregional, legislación migratoria, gobernabilidad, Comunidad Andina, Mercosur.

## *Abstract*

*Migratory treatment in the South-American subregional integration spaces*

The article presents a synthesis of the initiatives addressed to The Andean Community and South American Common Market. The relationship between migration and sub-regional integration is examined, basing the discussion on the consideration/guidance of some key concepts and the examination of the initiatives recently carried out within the two blocks. Thereafter, the evolution of the migratory flows in the two blocks is examined, in order to subsequently present the recent initiatives that form the social agenda for migration of these agreements. The final subheading is dedicated to examining one emblematic case of migration legislation intended to be of service to migrants and to regional integration: the new migration law of Argentina.

*Key words:* international migration, intraregional migration, sub-regional integration, migratory legislation, governability, Comunidad Andina (Andean Community), Mercosur.

## Introducción

**E**n este documento se presenta una síntesis de las iniciativas destinadas al tratamiento de la migración internacional en los dos bloques sudamericanos de integración subregional: la Comunidad Andina de

\* Este trabajo forma parte de la investigación que se realiza en el Celade en el marco de los temas de migración internacional y desarrollo. Se beneficia de los aportes de Daniela Vono y Carola Schmidt. Fue presentado al Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores, organizado por la Conferencia Regional sobre Migración, celebrado en San José, Costa Rica, los días 23 y 24 de junio de 2005.

Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Se observa un momento de renovado interés por estos asuntos en el marco de la visión estratégica que se le asigna a la integración subregional y regional destinada a la construcción de mercados comunes y espacios sociales ampliados. Al parecer, se trata de buenas prácticas que están esperando reglamentarse y cuya evaluación exige un tiempo prudente después de su aplicación. Basadas en una larga búsqueda, las iniciativas recientes son importantes, pues se fundan en el multilateralismo como enfoque de la gobernabilidad migratoria y sugieren que la integración regional puede servir a la integración de los inmigrantes, estableciendo un puente entre ambas expresiones utilizadas, por lo común, en forma enteramente disociada.

La integración por medio de los acuerdos subregionales multidimensionales recobra fuerzas en América Latina y el Caribe y pone de manifiesto la importancia estratégica de estas iniciativas que dan forma al espacio regional. En teoría, en un contexto de bloques de naciones, la intensificación del comercio potencia inversiones, diversifica las exportaciones y puede contribuir a la generación de empleos, en el entendido de que lo que se busca es una alternativa para la inserción internacional de los países, incluyendo un sustento democrático para negociaciones con terceros. Es el viejo tema de la proximidad geográfica y cultural como plataforma de la integración multidimensional, desde sus aspectos físicos hasta aquéllos más sensibles y siempre complejos, como las dimensiones sociales, típicamente la movilidad de trabajadores, la libre circulación y la reunificación familiar.

En la perspectiva de una genuina cohesión social regional, los “aspectos sociales” de la integración subregional son fundamentales, si bien envuelven un amplio y hasta indefinido espectro de temas y, por lo mismo, han sido un asunto difuso, aunque no ausente—cuando se les asume en los procesos integracionistas, en particular los que guardan relación con la migración internacional (Martínez, 2000b). Pero resulta interesante señalar que los desplazamientos a través de las fronteras constituyen una práctica integradora de hecho, que no sólo es preexistente a los acuerdos subregionales y a la liberalización económica, sino que ha sobrevivido a las vicisitudes enfrentadas por sus miembros para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el ámbito comercial.

Al invocar la movilidad de las personas no se está aludiendo a hechos, compromisos y desafíos inéditos para el conjunto de países sudamericanos y eso es lo que se intenta poner de relieve en este trabajo. En una primera sección, y luego de dar una rápida mirada al panorama comercial y político actual en ambos

acuerdos, examinamos las relaciones de la migración con la integración subregional, a partir de la consideración de algunas ideas fuerza y del examen de las iniciativas llevadas a cabo recientemente en esos bloques. Luego se presenta la evolución de los intercambios migratorios en cada uno, para seguidamente exponer las iniciativas recientes que componen la agenda social migratoria de la Comunidad Andina de Naciones y la del Mercosur. Un acápite final se dedica a examinar un ejemplo emblemático de legislación migratoria al servicio de la integración regional y la de los inmigrantes: la nueva legislación migratoria de Argentina. Nuestras conclusiones apuntan a destacar algunos desafíos.

## **Antecedentes sobre la integración regional y la integración de los inmigrantes**

*Breve mirada al escenario comercial y político*

El interés por la integración subregional en América del Sur ha tenido siempre dos ejes: a) el de carácter económico comercial, presente desde hace muchas décadas en el discurso de algunos gobernantes e intelectuales y reflejado en la adopción de diversos tratados e instrumentos bilaterales y multilaterales que constituyen el antecedente más inmediato y conocido de la integración, y b) el de orden político institucional, que enfatiza la dimensión política de cooperación, cuya consideración se expresa igualmente en la suscripción de algunos acuerdos y la existencia de institucionalidad de alcance regional o subregional; este objetivo fue fortalecido durante la década de 1990, en un contexto proclive al diálogo y las negociaciones (Martínez, 2000b).

Desde una mirada esencialmente económica, hay importantes obstáculos que los países latinoamericanos deben enfrentar para el progreso de sus acuerdos subregionales. La persistencia de barreras no arancelarias; la escasa estabilidad en la forma de enfrentar la competencia externa o problemas de coyuntura interna, estableciendo excepciones a los aranceles externos comunes; la inadecuada infraestructura regional; las débiles instituciones nacionales y regionales; la limitada coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; la escasez de mecanismos de promoción del desarrollo económico y social; la asimetría en los procesos de crecimiento nacionales, se cuentan entre los escollos más conocidos (Martínez y Stang, 2005, citando a Mattos).

Una mirada rápida por la evolución del comercio intrarregional en los dos bloques de integración sudamericana da cuenta de ello. Desde principios de la década de 1990 existía en la región una dinámica de crecimiento sostenido del comercio intrarregional, que se perdió entrando la década siguiente, aunque últimamente se evidencia un repunte. Luego de una caída en 1999, el comercio intrarregional se recupera al año siguiente, para volver a contraerse en el 2001 (Cepal, 2002). Sin embargo, el comportamiento al interior de los diferentes circuitos subregionales fue divergente. En el ámbito de la CAN, las exportaciones intrasubregionales en 2001 crecieron a 9.8 por ciento, luego de que el año anterior lo habían hecho a 36.3 por ciento. En cambio, el Mercosur, afectado por la grave crisis vivida por Argentina en esos años, registró una declinación de 16.1 por ciento de este comercio en 2001, luego de haberse recuperado en el 2000 de la fuerte contracción sufrida en 1999. La crisis y recesión de la economía argentina afectó a los demás países del bloque, pues las importaciones desde la subregión hacia esa nación se redujeron en 65 por ciento en 2001; Uruguay, con una economía estrechamente vinculada a la argentina, debió devaluar su moneda. Todo esto ejemplifica la volatilidad del comercio intrarregional y las vicisitudes por las que suele atravesar.

De todos modos, los últimos dos años han traído una recuperación del comercio intrarregional en ambos bloques. Por ejemplo, la CAN anunciaaba el 12 de julio de 2005 ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)) que, según estimaciones de la Secretaría General, el comercio entre sus países miembros creció 27 por ciento en el primer cuatrimestre de este año respecto de igual periodo del año anterior.

Las coyunturas políticas que atraviesan los procesos de integración también van marcando su camino, y pueden suponer tanto avances como retrocesos. El Mercosur es un caso todavía más emblemático. En 2003, y ante el renovado escenario político de sus principales miembros (Brasil y Argentina recibían nuevos presidentes, con una alta sintonía política entre ambos), el bloque recibía un gran impulso con la reafirmación de las voluntades políticas de sus Estados partes por profundizar el proceso integracionista. En la XXIV cumbre semestral, celebrada aquel año en Brasilia, los presidentes de Argentina y Brasil expresaron su clara voluntad de recuperar el impulso de la integración. Al año siguiente, el escenario había cambiado. La XXVI cumbre recibía a Argentina y Brasil con roces entre sí, debido a tensiones comerciales bilaterales, que se irradiaban a los demás países miembros.

Aunque no puede esperarse que estas tensiones se disipen del todo, la voluntad política parece tener la suficiente fuerza como para persistir bajo

la forma de un renovado impulso al Mercosur. En la XXVIII cumbre mercosureña, realizada a mediados de junio de 2005 en Paraguay, Argentina y Brasil volvieron a ratificar su compromiso de integración regional. El país austral expresó su deseo de que el bloque se transforme en “un espacio democrático y económico para combatir la pobreza, la exclusión social y el desempleo”, mientras que el presidente de Brasil juzgó al Mercosur como un instrumento fundamental para el desarrollo de la región, y llamó a sus colegas a no desperdiciar la oportunidad histórica que significa (Gosman, 2005). Además, la firma de un compromiso de creación de un Fondo Social Especial para atender las necesidades de los sectores más carentes de los cuatro países, integrado por aportes de los gobiernos y donaciones de organismos internacionales, cambió la predisposición de Paraguay y Uruguay.

A pesar de las vicisitudes a las que conduce la volatilidad económica y social de los países de la subregión, persiste una notable intención integradora. Los últimos progresos alcanzados en materia de gobernabilidad migratoria, que se han mantenido en cierta forma más inmunes a estas coyunturas, y que analizaremos luego, constituyen una de las más definidas demostraciones de la prevalencia de este propósito.

Por otro lado, también se ha mantenido vivo el interés por lograr una integración sudamericana. A principios de diciembre de 2004 los representantes de doce naciones sudamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) firmaban, en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana, la Declaración del Cuzco, que sienta las bases de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En esa declaración, los países se proponen la creación de un espacio sudamericano integrado a partir del desarrollo e impulso de varios procesos: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y la cooperación horizontal en ciencia, educación y cultura, y la interacción entre las empresas y la sociedad civil (Martínez y Stang, 2005).

La Comunidad Sudamericana de Naciones despierta interés en la subregión y se prevén algunas consecuencias importantes. En julio de 2005 los cancilleres y ministros de comercio de la CAN aprobaron por consenso la Decisión 613, que otorga la condición de Miembros Asociados a los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), y define el alcance y las condiciones en que

participarán los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. A su vez, el Mercosur ya ha dado este paso respecto de los países de la CAN. De este modo, se está delineando la convergencia entre los dos bloques subregionales con miras a la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Esta iniciativa también se nutre de los acuerdos adoptados por los países en el seno de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. En su V Reunión anual, celebrada en La Paz, en noviembre de 2004, los delegados de los gobiernos aprobaron mantener estrechos vínculos con los acuerdos subregionales de integración, en especial en cuanto a las decisiones acerca de la institucionalización y la reestructuración de este foro intergubernamental destinado a la coordinación en materia de migración internacional en América del Sur.

Ninguna de las iniciativas descritas puede llevar a la autocomplacencia y menos aún si restan pasos que darse. El escenario económico, social y político sudamericano no asegura que las expectativas sean cumplidas y por esta razón deberá considerarse un criterio realista al momento de esperar progresos y de evaluar los avances.

### *Sobre los inmigrantes*

La integración social de los inmigrantes es uno de los asuntos más espinudos en las discusiones sobre la gobernabilidad migratoria. Se levanta frecuentemente como la aspiración de las políticas de migración de los países receptores desarrollados, si bien su consecución se enfrenta a rigideces derivadas de la existencia de formas irregulares de migración. Ahora bien, la integración de los inmigrantes es también un asunto que compete a los países receptores de la propia región latinoamericana y que puede examinarse con el propósito de conocer buenas prácticas y lecciones en un contexto económico altamente volátil y socialmente muy vulnerable. El patrón de migración intrarregional consigna unos tres millones de personas, de los cuales la mayoría corresponde a países de América del Sur (concentrados en Argentina y Venezuela, con cifras ligeramente superiores al millón de personas y a las 750 mil personas, respectivamente, hacia 2000). La visibilidad de los inmigrantes de origen intrarregional es manifiesta, pues ellos representan casi dos tercios de los inmigrantes en la región, en comparación con los de otras regiones (cuadro 1).

Un análisis de la migración intrarregional en las dos últimas décadas permite definirla como un proceso de crecimiento moderado y luego más impetuoso. A

CUADRO 1  
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN, 1970-2000

Origen	Ronda censal			Tasa de crecimiento anual (por cien)			
	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Resto del mundo	3873420	3411426	2350441	1935499	-1.3	-3.7	-1.9
Porcentaje	76.1	63.1	51.2	39.4			
América Latina y el Caribe	1218990	1995149	2242268	2971888	4.8	1.2	2.8
Porcentaje	23.9	36.9	48.8	60.6			
Total	5092410	5406575	4592709	4907387	0.6	-1.6	0.7
Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0			

pesar de los cambios del contexto socioeconómico y político, y considerando las especificidades subregionales, la escasa variación de los orígenes y destinos de las corrientes migratorias entre 1970 y 2000 habla de una consolidación del circuito migratorio intrarregional. Argentina, Venezuela y Costa Rica siguen siendo los principales países de atracción de migrantes dentro de la región, y Colombia persiste en su carácter de principal foco expulsor, aunque la afirmación parece exagerada si no se aclara que la cifra de emigrantes representa menos de tres por ciento de la población del país.

Los colombianos son, entonces, el flujo más numeroso de migrantes intrarregionales, con algo más de 700 mil personas en el 2000, mayormente concentrados en Venezuela. Los paraguayos ocupan el segundo lugar, con 360 mil personas, principalmente concentrados en Argentina, mientras que en tercera posición aparecen los chilenos, con 265 mil personas, si bien se trata de una migración más antigua (proyecto IMILA del Celade).

Otro rasgo que caracteriza a la migración intrarregional latinoamericana y caribeña es lo que se ha denominado su “feminización cuantitativa”. Desde la década de 1980 se observa un predominio de mujeres en estos flujos, a pesar de que hay una fuerte heterogeneidad e importantes excepciones. Entre los casos más llamativos aparece la población peruana en Chile, con 66.5 hombres por cada 100 mujeres; la de colombianos en Ecuador, con 89.2 hombres por cada 100 mujeres, y en Venezuela, con 91.4 hombres por cada 100 mujeres (proyecto IMILA del Celade).

Pues bien, resulta relevante examinar cómo abordan la cuestión de la integración y la migración los países sudamericanos, como ejemplo de prácticas donde confluyen las dos dimensiones de la integración: la que atañe a la inserción de los inmigrantes en la sociedad receptora, y la que se refiere a la integración regional y subregional, entre países, economías y sociedades.

Los dos grandes bloques de integración sudamericanos tienen especificidades:

...la Comunidad Andina de Naciones es un acuerdo de integración antiguo, surgido del Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969. El Mercado Común del Sur es más reciente, si bien ya tiene más de una década luego de la firma del Tratado de Asunción en 1991. Ambos referentes han sido tradicionalmente uniones aduaneras, pero ha sido insistente su vocación por alcanzar una integración más profunda, a través de la discusión de agendas sociales, laborales, culturales y políticas (Cepal, 2004).

Es precisamente este propósito de profundizar la integración lo que conduce, lógica y necesariamente, a una consideración de la migración internacional entre los países miembros de los acuerdos, no sólo porque la constitución de un mercado común supone la libre movilidad del factor trabajo, sino también porque al explorarse modalidades de integración profunda, queda incluida “la convergencia de las políticas públicas, y por lo tanto, de las políticas sociales requeridas para efectivizar la libre movilidad de las personas” (Di Filippo, 2000: 146).

El tratamiento de la migración en estos bloques es una prueba de esta vocación integradora amplia, y ha tenido una temprana presencia, incluso materializada en normativas multilaterales como en el ámbito de la Comunidad Andina, en el que el abordaje de la dimensión social del proceso ha conseguido un protagonismo en los discursos desde sus inicios (Martínez, 2000a). Al reconocer la dimensión social lo que ha estado en juego es el interés por la cohesión social, lo que representa un objetivo profundo de la integración: se trata de integrarse integrando a las poblaciones, entre ellas, los inmigrantes.

No obstante, también se trata de una historia de intenciones, pues se identifican numerosos retrocesos y falta de progresos lineales que han impedido una continuidad en el tiempo, y que no han sido ajenos a las propias vicisitudes de los procesos integracionistas. Esta es una de las críticas mayores que cabe formularle a las iniciativas de construcción de una agenda social en estos bloques y, en general, en las múltiples experiencias de integración latinoamericana.

A pesar de ello, el momento actual por el que atraviesa la integración regional es de un renovado interés y en el caso del tratamiento de la migración, éste ha sido bien acogido entre especialistas. Por ejemplo, Lelio Mármora señalaba hace poco que en la subregión sudamericana

...hay una legislación, no sólo unilateral sino también bilateral y hasta multilateral, en la que está presente el concepto de libre circulación, el de trabajo temporal permitido, la posibilidad de movilizarse únicamente con el documento nacional, la posibilidad de cambiar de categoría migratoria, es decir, una cantidad de elementos que pesan en este tipo de avance, y que ubican a la nuestra como una zona en la que estamos observando un proceso interesante (Martínez y Stang, 2005).

La existencia histórica de acuerdos de seguridad social entre países del Cono Sur, o la presencia de acuerdos de trabajadores temporales desde los años cincuenta, constituyen referentes que explican el contexto actual.

La inclusión de la movilidad de trabajadores en los acuerdos de integración es un elemento relevante que, se reconoce crecientemente, puede fortalecer en forma simultánea el intercambio comercial y promover la competitividad y la sustentabilidad ambiental, que se encuentran entre los objetivos de todo proceso integracionista. Desde un punto de vista económico existen bien conocidas expresiones que podrían estimular y acarrear los procesos migratorios al interior de los bloques de integración. Se cuentan entre ellas la reducción o ampliación de diferencias salariales, así como de las asimetrías en el desarrollo productivo entre países, y la activación o desaparición de rubros producto del intercambio comercial.

Estos discursos no fluyen sólo en el ámbito formal, aunque este carácter está indiscutiblemente asociado con ellos. Paralelamente, tanto organizaciones internacionales y de la sociedad civil, como un número cada vez más creciente de investigadores y académicos, han venido alertando sobre la importancia de incluir el tema migratorio como componente fundamental de las negociaciones sobre la integración regional. Su opinión es tomada en cuenta, si se analizan algunas propuestas. El denominador en común de estas reflexiones es que los migrantes se desplazan sin reglas claras, muchos sufren desprotección y enfrentan dificultades en sus procesos de reunificación familiar; otros tantos, a menudo, caen en la irregularidad y terminan siendo poblaciones altamente vulnerables. La conclusión que se adelanta es que la integración regional exige adoptar medidas destinadas a integrar a los migrantes, tanto desde el punto de vista laboral como ciudadano. Medidas en su favor permitirían reducir la irregularidad de la migración, fortalecer la cohesión social y formalizar aspectos primordiales de un mercado común.

Por muchos motivos, entonces, los actuales acuerdos subregionales sudamericanos están en el camino correcto al prestar atención renovada a estos asuntos al momento de profundizar la integración, con el propósito final de construir un mercado común, considerando el fortalecimiento del intercambio comercial, la cohesión social, la sustentabilidad ambiental y el carácter estratégico del espacio regional. La tarea no es fácil, pero existen experiencias históricas que demuestran que la formulación de políticas dirigidas expresamente a sectores y regiones protagonistas de intercambios migratorios puede enfrentar externalidades negativas (como, por ejemplo, la saturación del uso de servicios

sociales) o garantizar la concesión de derechos que sitúan en planos de igualdad a migrantes con las poblaciones locales y reducen así la migración irregular en todas sus formas, favoreciendo la integración del inmigrante.

## **La migración al interior de los bloques**

Como marco necesario para avanzar en el análisis de las buenas prácticas que en el ámbito migratorio se han desarrollado en estos bloques de integración subregionales, es oportuno examinar, brevemente, los flujos migratorios que se producen actualmente en tales escenarios.

En las últimas décadas ha habido un aumento en el *stock* de migrantes al interior del bloque mercosureño ampliado (incluyendo a Bolivia y Chile), lo que básicamente obedece al aumento de migrantes en Argentina y en Chile, si bien los otros países también hicieron contribuciones en tal sentido. Sólo en Paraguay, de acuerdo con los antecedentes censales, estaría disminuyendo ese *stock*. La población mercosureña en cada nación del bloque, en relación a la población total, sigue siendo pequeña porcentualmente, al menos según los antecedentes censales (cuadro 2).

Sin embargo, la presencia de migrantes provenientes del bloque Mercosur (incluyendo países asociados) en los países miembros, respecto al resto de países de la región, es mayoritaria. Según la base de datos IMILA del Celade, en Argentina representaban 96.6 por ciento; en Brasil fueron 82.2 por ciento de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños; en Bolivia 68.4 por ciento, en Paraguay 97.1 por ciento y en Uruguay 93.8 por ciento. El porcentaje menor lo mostró Chile, con 52.4 por ciento.

Las mujeres inmigrantes de la subregión son mayoría en Argentina, Chile y Uruguay, y un dato relevante es que la tasa de actividad femenina entre las migrantes sigue de alguna manera las tendencias del mercado laboral nacional, aumentando en casi todos los países. Ello es indicio de la potencial autonomía con que están migrando muchas mujeres, si bien es una conjetura que admite más de una interpretación.

**CUADRO 2**  
**MERCOSUR: MIGRACIÓN INTRARREGIONAL, 1960-2000**

País de residencia	Año censal	Total nacidos en el Mercosur	Porcentaje de nacidos en el Mercosur sobre población total	Índice de masculinidad	Tasa de actividad mujeres
Argentina	1960	461 683	2.3		
	1970	580 100	2.5		
	1980	734 099	2.6		
	1991	780 278	2.4	94.9	47.0
	2001	923 215	2.5	86.4	49.8
Bolivia	1976	31 834	0.7		
	1992	31 606	0.5	98.5	30.9
	2001	51 917	0.6	103.4	23.2
Brasil	1960	54 522	0.1		
	1970	62 665	0.1		
	1980	96 241	0.1		
	1991	102 758	0.1	115.1	35.8
	2000	118 612	0.1	115.3	46.6
Chile	1970	22 812	0.3		
	1982	29 380	0.3		
	1992	49 036	0.4	95.0	25.7
	2002	73 474	0.5	98.6	37.8
Paraguay	1972	63 151	2.7		
	1982	145 643	4.8		
	1992	164 089	4.0	109.6	17.4
	2002	151 750	2.9	107.8	34.6
Uruguay	1975	36 212	1.3		
	1985	35 074	1.2		
	1996	43 391	1.4	78.2	40.8

Fuente: Proyecto IMILA del Celade.

CUADRO 3  
COMUNIDAD ANDINA: MIGRACIÓN INTRARREGIONAL, 1970-2000

País de residencia	Año censal	Total nacidos en la CAN	Porcentaje de nacidos en la CAN sobre población total	Índice de masculinidad	Tasa de actividad mujeres
Bolivia	1976	5 469	0.1		
	1992	6 877	0.1	112.8	40.6
	2001	12 231	0.1	118.2	43.9
Colombia	1993	55 897	0.2	97.3	21.4
Ecuador	1982	43 385	0.5		
	1990	42 752	0.4	86.7	27.7
	2001	61 563	0.5	93.4	35.2
Perú	1981	7 746	0.0		
	1993	8 880	0.0	70.8	28.6
Venezuela	1971	16 599	1.7		
	1981	537 842	3.7		
	1990	581 947	3.2	90.1	42.6
	2001	674 930	2.9	93.1	47.1

Fuente: Proyecto IMILLA del Celade.

Respecto de la Comunidad Andina de Naciones, se observa un aumento del número de migrantes colombianos en los países de la subregión, y especialmente en Venezuela (cuadro 3). El porcentaje de inmigrantes andinos en los países del bloque es, como en el caso del Mercosur, bastante pequeño, y la mayor cifra se registra en Venezuela. También se aprecia que la participación de mujeres y su tasa de actividad son destacadas, en términos generales, y que ésta última aumenta con respecto a años anteriores.

La cuantía y visibilidad del flujo de colombianos hacia Venezuela es el elemento más característico de la migración internacional dentro de la Comunidad Andina. Además, los principales flujos migratorios de cada país del bloque, excluidos los emigrantes bolivianos, tendían a dirigirse a aquella nación, según los datos revelados hasta la ronda censal de 1990. Para esta misma fecha, los migrantes intracomunitarios representaban 74 por ciento del total de los migrantes andinos presentes en los países de América Latina (Celade, 1999). El censo de 2001 muestra para Venezuela que los migrantes intracomunitarios representaron 91 por ciento sobre el total de los migrantes de la región, mientras que en Ecuador fueron 83.2 por ciento (proyecto IMILA del Celade).

Si bien la representación de migrantes del bloque dentro de los países miembros es pequeña, no lo son los progresos logrados en materia de gobernabilidad migratoria al interior de cada uno de ellos, que es de lo que nos ocuparemos a continuación.

## **La Comunidad Andina: instrumentos en proceso de reformulación**

El proyecto de integración andina se ha caracterizado desde sus comienzos por una deliberada inclusión de objetivos sociales y culturales. Ejemplo de ello ha sido la adopción de convenios específicos sobre salud (“Hipólito Unanue”); educación, ciencia, tecnología y cultura (“Andrés Bello”) y aspectos sociolaborales (“Simón Rodríguez”) (Martínez, 2000a).

El tratamiento de la migración ha llegado a adquirir una presencia importante en este bloque de integración, aunque con discontinuidades. En este ámbito temático, y dentro del convenio “Simón Rodríguez”, surgió en 1977 el Instrumento Andino de Migración Laboral o Decisión 116, que entre otras áreas definía disposiciones y mecanismos institucionales sobre procedimientos de contratación

### **El tratamiento migratorio en los espacios de integración... /J. Martínez y M. Stang**

de trabajadores andinos y protección de los trabajadores y sus familias. El artículo 12 de esta norma sintetizaba los principios sobre los que se basaba:

No podrá haber discriminación alguna en el empleo de los trabajadores migrantes en razón de sexo, raza, religión o nacionalidad. En consecuencia, tendrán idénticos derechos laborales que los trabajadores del país de inmigración, inclusive los alcanzados en contratos colectivos, y recibirán igualdad de trato en lo relativo al ejercicio de los derechos sindicales, con sujeción a la legislación nacional del país de inmigración.

La Decisión 116 fue el primer acuerdo regional realizado en el continente americano que tipificó categorías y procedimientos migratorios. Además, fue considerada un ejemplo de acuerdo migratorio en el marco de un proceso de integración regional:

Contiene definiciones y disposiciones precisas para los diferentes tipos de trabajadores migrantes, establece los procedimientos de contratación de dichos trabajadores por medio de un instrumento operativo: las Oficinas de Migración Laboral, y plantea los mecanismos para la legalización de los inmigrantes indocumentados (Mármora, 1997: 272).

El Instrumento tuvo su mayor aplicación durante la década de 1970, pero perdió fuerza, tal y cual aconteció con la dinámica integradora y el intercambio comercial andino, y no logró cumplir con sus disposiciones, así que fue desactivado a mediados de la década de 1980. Hay observadores que opinan que el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno, pues tras el viraje económico de la región con posterioridad a la década perdida, el apoyo político y económico al cumplimiento de convenios sociales ha sido insuficiente (Franco y Di Filippo, 1999). Sin embargo, con el final del siglo, la temática volvió al ruedo integrador. En 1999 el Consejo Presidencial Andino se propuso crear las condiciones para que a la libre circulación de bienes en el Mercado Común Andino se añada la libre movilidad de servicios, capitales y personas. Al año siguiente expresaban en su duodécimo encuentro que “la conformación del Mercado Común Andino persigue el desarrollo humano de los pueblos de los Países Miembros, ratificándose que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del mismo”.

*Iniciativas recientes: la Decisión 545*

En junio de 2003, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en su Undécima Reunión, aprobó una reformulación del Instrumento Andino de Migración Laboral, conocida como Decisión 545, que se propone como objetivo el establecimiento de normas que permitan la libre circulación y residencia de los nacionales andinos en la subregión, con fines laborales y bajo relación de dependencia y, además, de manera progresiva y gradual.

Un elemento interesante de esta norma es la consideración de la categoría de “trabajador de temporada” en la clasificación de los trabajadores migrantes, que ya había sido incorporada en la Decisión 116, y que ahora se redefine como “el nacional andino que se traslada a otro país miembro para ejecutar labores cíclicas o estacionales”. Se reconoce a todos los trabajadores migrantes andinos el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en el espacio comunitario, y como ocurría en la anterior formulación, se lo resguarda de la discriminación por razones de nacionalidad, raza, credo, condición social u orientación sexual. También se concede el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva y se dispone la adopción de medidas para la protección de la familia del trabajador migrante. Además se le garantiza la libertad de transferencia de los fondos provenientes de su trabajo; el acceso a los sistemas de seguridad social; el pago de prestaciones sociales y el libre acceso a instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos.

Las Oficinas de Migración Laboral, gestadas en la Decisión 116, son las dependencias que los Ministerios de Trabajo de los países miembros mantienen para el cumplimiento de las funciones señaladas en el Instrumento. Este organismo se mantiene en la reformulación, pero con algunas modificaciones en sus funciones. Una de las más importantes es la eliminación de la cláusula por la cual se las facultaba a “Determinar la necesidad o conveniencia, de acuerdo con la legislación nacional, de contratar trabajadores migrantes, así como velar porque las ofertas y el contrato mismo cumplan los requisitos de esa legislación y del presente documento” (Artículo 7, Inciso c). La eliminación de esta disposición de sesgo restrictivo es otro de los avances que supone el nuevo texto del Instrumento. Además, se amplían y explicitan las tareas de información que deberán cumplir estos organismos: organizar campañas de orientación, información y difusión de los derechos de los trabajadores migrantes; proporcionar información sobre políticas, leyes y reglamentos relativos a las migraciones con fines de empleo, tanto a empleadores como trabajadores; informar a los

trabajadores migrantes andinos y a sus familias sobre las autorizaciones requeridas para el trabajo y sobre las condiciones de empleo y de vida en el país de inmigración. El artículo 15 de la Decisión 545 incorpora otro elemento importante: “En ningún caso la situación migratoria de un nacional andino ni la posible repatriación del mismo menoscabarán sus derechos laborales frente a su empleador”.

La Decisión 545 ha sido aprobada por los presidentes de los países andinos. En la actualidad, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), viene adelantando las bases del proyecto reglamentario de este instrumento.

Además, en junio de 2005, en la IX Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, celebrada en Ginebra en el marco de la 93 Conferencia Internacional del Trabajo, algunos ministros y sus representantes revisaron el proyecto de reglamentación, consolidado por los viceministros y expertos del Trabajo anteriormente. Se acordó también celebrar una última coordinación técnica, antes de proceder a completar los trámites para su aprobación y aplicación.

En esta oportunidad, los Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina mantuvieron con sus homólogos del Mercosur una reunión de coordinación para tratar temas en común, entre ellos, el de los trabajadores migrantes.

### *Otras decisiones*

Este escenario generado por el esfuerzo de los países andinos “para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo, de trabajo o fines que impliquen cambio de residencia habitual” ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)), es también el marco para la Decisión 503, aprobada en junio de 2001, y que reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Es, además, el propósito que sustentó la Decisión 397, aprobada en septiembre de 1996, que crea la Tarjeta Andina de Migración como único documento obligatorio de control migratorio y estadístico para la entrada y salida de personas del territorio de los países miembros. El contenido y formato de la tarjeta fue reglamentado por la Resolución 433, de septiembre de 1996, y luego modificado a través de la Resolución 527, de julio de 2001. La Decisión 504 sobre Pasaporte Andino, que propone un modelo uniforme de este documento

para todos los nacionales de los países miembros —medida que aún no entra en vigencia— es otra norma fundada en este espíritu.

Otro paso importante en el ámbito de la agenda social de la Comunidad Andina fue la adopción, por parte del Consejo Presidencial Andino, de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el 26 de julio 2002. Su Parte IX, dedicada a varios “Grupos Sujetos de Protección Especial”, expresa, entre otros, los derechos de los migrantes andinos y de sus familias (Art. 51), en los que se incluyen el derecho a la migración, al trabajo, al libre tránsito y circulación de los migrantes y sus familias; la eliminación de la discriminación a los migrantes y sus familias en el acceso a servicios públicos y sociales; la dotación a los migrantes y sus familias de documentos de identificación sin discriminaciones por ninguna razón; la reunificación familiar en el país de destino, la regularización de la situación migratoria por los medios legales y administrativos correspondientes y la protección a los familiares de los migrantes que continúen viviendo en su país de origen y se hayan separado como consecuencia de la migración.

La migración de trabajadores calificados forma parte de la agenda de trabajo de la Comunidad Andina, pues se prevé la aprobación de una norma comunitaria que permita el reconocimiento de títulos académicos y de las exigencias nacionales, además de diplomas de calificación profesional. Todo esto sería complementado con mecanismos que permitan responder a las ofertas de trabajo de la subregión y con normas comunes en materia laboral, de previsión social, salud y seguridad en el trabajo, como la Decisión 584 o Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Este último, aprobado por la Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en mayo de 2004, busca promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países andinos para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador. Actualmente, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), trabaja en las bases del proyecto reglamentario de esta norma.

Otra herramienta que impulsa el proceso integrador de los países andinos es la Decisión 583 o Instrumento Andino de Seguridad Social, aprobado en Ecuador en la misma oportunidad. La norma se funda en la necesidad de garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios, para que no vean mermados sus derechos al migrar. También se apoya en la consideración de la relevancia que posee la preservación del derecho de los migrantes laborales de percibir prestaciones de seguridad social, y de

conservar los derechos adquiridos en la totalización de los períodos de seguro. Esta herramienta legal se plantea explícitamente que es preciso mantener una adecuada armonía entre la normativa comunitaria andina de seguridad social y de migración laboral.

El principio básico que sustenta esta Decisión es el reconocimiento para todos los migrantes laborales andinos y sus beneficiarios, en cualesquiera de los países miembros, de “los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los nacionales de esos países”. Sobre esta base, el artículo primero garantiza la aplicación del principio de igualdad de trato nacional; el derecho del migrante laboral y sus beneficiarios de percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro; la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros; y el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la estancia del migrante y sus beneficiarios en el territorio del país miembro, y de conformidad con la legislación del país receptor.<sup>1</sup> En la actualidad, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con el apoyo técnico de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), está progresando en las bases del proyecto de reglamentación de este instrumento.<sup>2</sup>

También se está avanzando en la puesta en marcha del Plan Piloto del Observatorio Laboral Andino. El surgimiento de esta iniciativa se remonta a la II Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, celebrada en La Paz en diciembre de 2001. Luego, con la suscripción en 2002 del “Acuerdo Marco Tripartito entre las Presidencias del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos”, se hace manifiesta la voluntad y el interés de los tres sectores por unificar esfuerzos en la constitución de este Observatorio, el cual debería convertirse en el instrumento fundamental para el análisis, definición y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral en la subregión, en el marco del Convenio “Simón Rodríguez”. En esta primera etapa de

<sup>1</sup> Por “prestaciones sanitarias” se entienden los servicios médicos de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación, servicios terapéuticos y farmacéuticos, conducentes a conservar o restablecer la salud, tanto en el caso de enfermedad común como profesional, maternidad o accidente. Por otro lado, se definen las “prestaciones económicas” como cualquier prestación en efectivo, renta, subsidio o indemnización previstos por las legislaciones.

<sup>2</sup> Con el propósito de asesorar en los temas vinculados a la seguridad social en el espacio comunitario al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión, al Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, se creó el Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social (CAASS).

implementación se busca construir una base de datos que recopile y sistematice información estadística, normativa y documental sociolaboral de los países miembros, de modo que sirva de referencia para la orientación de las acciones en el ámbito comunitario en esta materia.

## **El Mercado Común del Sur: una agenda social compleja**

Es bien sabido que la consideración de la migración en el Mercosur, como en los demás aspectos sociales, es claramente más tardía y difusa que en el marco de la Comunidad Andina. Sin embargo, después de un largo camino de instalación, ha alcanzado una relevancia creciente en este proceso de integración. El marco orgánico que encara la materia de migración y movilidad laboral está representado por el Subgrupo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; la Comisión Sociolaboral del Mercosur; el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios, y el Foro Consultivo Económico y Social.

El tema migratorio ha estado vinculado desde un comienzo a la problemática sociolaboral, aunque no siempre se ha tratado de una relación de progresos. En 1995, cuando el Subgrupo de Trabajo N° 10 viene a reemplazar a su antecesor, el N° 11, ocurre un cambio importante en la forma de aproximación al asunto, puesto que la discusión sobre la movilidad de la mano de obra pasa de la concepción de libre circulación al concepto de migración laboral, lo que acota notablemente el campo (Mármora, 2003), para volver luego a la definición más amplia (Martínez y Stang, 2005).

### *Iniciativas multilaterales sociolaborales*

Observando el proceso de integración en su evolución, una de las actividades más relevantes sobre este tópico fue la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (Decisión N° 19/97), en 1997, que en su artículo 2 establece que

...los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados parte.

### **El tratamiento migratorio en los espacios de integración... /J. Martínez y M. Stang**

Además se estipula que se aplicará a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residente en uno de los países miembros, siempre y cuando haya trabajado en él.

Este acuerdo adopta los principios del derecho internacional en materia de seguridad social. Aplica, por ejemplo, el principio de la conservación de los derechos adquiridos sobre la base de los criterios de totalización y de prorrata. La totalización asegura la inclusión de todos los períodos de cotización cumplidos en cualquiera de los Estados miembros, mientras que el criterio de prorrata reparte los costos de las prestaciones entre los diferentes países miembros en proporción al tiempo trabajado y cotizado por el beneficiario. Además, y en consideración de tales principios, dispone que la legislación aplicable será la del lugar donde el trabajador realice su actividad, con las excepciones habituales para estos casos (profesional, técnico, directivo o similar trasladado por lapsos limitados; trabajadores de determinadas empresas de transporte y miembros de las representaciones diplomáticas y consulares) (Di Filippo, 2000; Franco y Di Filippo, 1999).

Entre otros aspectos, el acuerdo también contiene normas especiales sobre las prestaciones de salud para los trabajadores trasladados temporalmente y sobre los regímenes de pensiones de capitalización individual. Para este último caso se estipula que los Estados partes que posean este tipo de regímenes “podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte” (Título VII, Artículo 9).

Luego de casi una década desde su aprobación, en mayo de 2005 fue depositado el instrumento de ratificación de este acuerdo, que entró en vigencia el 1 de junio. Este tipo de demoras traen a colación opiniones como las de Armando Di Filippo:

...los regímenes y políticas sociales no requieren ser organizados con base en sistemas comunes para poder ser reconocidos como válidos en otro país miembro. Sólo se requiere el cumplimiento de determinado conjunto de garantías y derechos aunque su forma de implementación y gestión no sea la misma (Di Filippo, 2000: 161).

También en materia de normativas sociales que consideran la temática migratoria es preciso mencionar dentro del proceso de integración mercosureño a la Declaración Sociolaboral, suscrita a nivel presidencial en Río de Janeiro a fines de 1998. Se trata de la proclamación de los derechos sociales fundamentales

reconocidos como tales por el Mercosur. Los derechos y principios expresamente consagrados en su articulado incluyen el de no discriminación. El artículo 1º establece que

Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Prerrogativas de los trabajadores migrantes y fronterizos (el artículo 4º dispone que “tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades”); eliminación del trabajo forzoso (se suprimen todos los trabajos forzados, y entre ellos, el que se utilizare “como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa”, inciso e del artículo 5º), libertad de asociación y protección de la actividad sindical, negociación colectiva, derecho a huelga, fomento del empleo y protección de los desempleados, derecho a la formación profesional, a la seguridad y salud en el trabajo y a la seguridad social, entre otros.

Esta Declaración preveía la constitución de la Comisión Sociolaboral del Mercosur, órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, de composición tripartita, que debe sesionar por lo menos una vez al año, y que tiene por propósito promover el cumplimiento de los derechos y principios previstos en ella.

Cabría preguntarse si la Declaración no puede ser vista como una mera proclamación de propósitos políticos no vinculantes, sin ninguna eficacia jurídica. Hay quienes opinan que una conclusión de ese tipo sólo puede surgir de una lectura superficial. Los derechos y principios que proclama la Declaración constituyen el “bloque de constitucionalidad” en materia de derechos fundamentales de las naciones signatarias; al recibir los pactos y declaraciones de derechos humanos que forman parte del patrimonio jurídico de la humanidad, los derechos y principios que contiene son obligatorios, vinculantes y de eficacia jurídica plena. Además, la redacción de algunos de sus preceptos admite una aplicación directa e inmediata por los operadores jurídicos nacionales. Esta evaluación lleva a concluir que se trata de “un salto cualitativo en la dirección de la construcción del espacio social del Mercosur, a través de un ordenamiento laboral ya no nacional sino regional”, y que “su alegación forense por parte de

los abogados y su utilización por los fallos de los jueces daría verdadera significación a este instrumento (Ermida, 2001).<sup>3</sup>

### *Acuerdo migratorio*

El elemento más promisorio en la labor reciente del proceso mercosureño es el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile” que data de fines de 2002 en un foro de Ministros del Interior celebrado en Brasilia. Su propósito guarda estrecha relación con la necesidad de protección de los migrantes y el reconocimiento de la cohesión social como objetivos del proceso integracionista. Coincide, además, con el renovado impulso político de parte de Argentina y Brasil al Mercosur y los cuestionamientos, directos e indirectos, a las iniciativas de integración comercial hemisférica.

Entre los argumentos que sustentan el acuerdo, se señala que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para fortalecer y profundizar el proceso de integración y, se afirma, “la importancia de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana”.<sup>4</sup>

El convenio establece la libre residencia de aquellas personas que pertenecen a algún país miembro del espacio del Mercosur ampliado en el territorio de otro. Además, dispone que las personas que han obtenido esta residencia tienen el derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción; y el derecho de acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como ajena, en las mismas condiciones que los nacionales del país de recepción, siempre de acuerdo con las normas legales de cada país (Art. 8, incisos 1 y 2, respectivamente).

También se le reconocen los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos que a los nacionales, tanto para el migrante como para los miembros de su familia; el derecho a peticionar a las autoridades, asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto (Art. 9, inc. 1). Está considerado el derecho a la reunificación familiar, y el de transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales. Además, los Estados partes se

<sup>3</sup> El mismo autor cita casos de sentencias judiciales argentinas que se han fundamentado en la Declaración.

<sup>4</sup> A propósito de esta problemática social, la Decisión N° 37/04 del Consejo del Mercado Común aprueba el proyecto contra el tráfico ilícito de migrantes en el espacio de integración y recomienda a sus miembros la firma del mismo.

comprometen a analizar la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional (Art. 9, inc. 2, 5 y 4 respectivamente).

La educación merece una especial atención. En el inciso sexto de este artículo se establece que

Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.

Esto busca encarar situaciones no deseadas que se presentan en varios países sudamericanos.

Al igual que en el Instrumento Andino de Migración Laboral, se pone acento en la necesidad de informar, al estipularse la intensificación de campañas de difusión e información pública para que los potenciales migrantes conozcan sus derechos. El acuerdo se encuentra actualmente en proceso de incorporación a la normativa interna de cada una de las naciones signatarias. Su demora señala ciertas dificultades que habrán de examinarse con detención.<sup>5</sup>

Otra novedad en materia migratoria que aún no ha entrado en vigencia es la Visa Mercosur, propuesta analizada en la XII Reunión del Grupo de Servicios realizada en marzo de 2001 y aprobada por el Consejo del Mercado Común en diciembre de 2003. Mármora explica que el planteamiento de su necesidad surge como respuesta al creciente requerimiento de lo que se ha denominado la “tercera libertad”, es decir, la libertad de comercio de servicios (junto a la libertad de circulación de bienes y la de capitales) (Mármora, 2003). En rigor, esta propuesta deriva del modo 4 de suministro de servicios del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), pero aparentemente simplifica negociaciones y sacrifica tanto el principio de la liberalización progresiva como el de las cuotas, que son inherentes al AGCS.<sup>6</sup>

El Acuerdo para la creación de la Visa Mercosur (Decisión 16/03) se propone establecer reglas comunes para el movimiento temporal de personas físicas

<sup>5</sup> Aunque todos los países manifiestan su voluntad política, Argentina y Brasil han ratificado el Acuerdo a través de la ley N° 25.902, promulgada en julio de 2004 en el primer caso, y por medio del Decreto Legislativo N° 210, publicado en mayo de 2004, en el segundo país.

<sup>6</sup> El modo 4 de suministro se asemeja a un proceso de migración. Sin embargo, la prestación del servicio en otro país no puede exceder el año de residencia. Se establece la liberalización progresiva, lo que supone continuas negociaciones para extender las disciplinas acordadas a un mayor número de sectores y subsectores de servicios (Martínez y Stang, 2005).

prestadoras de servicios en el espacio de integración. Entre tales personas se incluye a gerentes y directores ejecutivos, administradores, directores, gerentes-delegados o representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente calificados o especialistas y profesionales de nivel superior. La visa será exigida a tales personas

que soliciten ingresar, con intención de prestar, temporalmente, servicios en el territorio de una de las Partes bajo contrato para la realización de actividades remuneradas... en el Estado parte de origen o en el Estado parte receptor, para estadías de hasta 2 (dos) años, prorrogables una vez por igual periodo, hasta un máximo de 4 (cuatro) años, contados a partir de la fecha de entrada en el territorio del Estado parte receptor (Artículo 2, inciso 1).

Una aclaración importante que establece el acuerdo es que

la concesión de la “Visa Mercosur” no estará sometida a ninguna prueba de necesidad económica ni a cualquier autorización previa de naturaleza laboral y estará exenta de cualquier requisito de proporcionalidad en materia de nacionalidad y de paridad de salarios (Artículo 2, inciso 4).

La migración fronteriza también ha sido considerada en el proceso de integración mercosureño. En noviembre de 1999 los Ministros del Interior de los Estados partes firmaban el Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo, que permitiría a los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado parte que se domiciliaran en localidades contiguas de dos o más Estados partes, obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), que habilitaría a su titular a cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias. El Consejo del Mercado Común aprobó este acuerdo en diciembre del mismo año, mediante la Decisión 18/99, y luego lo reglamentó a mediados de 2000 a través de la Decisión 14/00. El Acuerdo aún no adquiere plena vigencia, pues sólo ha sido incorporado a la normativa nacional de Argentina y Uruguay.<sup>7</sup>

En diciembre de 2003, el Consejo del Mercado Común aprobó un programa de trabajo para el Mercosur durante el periodo 2004-2006, a través de la Decisión 26/03. Con él, la dimensión social ganó relevancia en la agenda interna, “en

<sup>7</sup> Argentina lo ha hecho a través de la Disposición 12167/02 de la Dirección Nacional de Migraciones, de noviembre de 2002, publicada en el Boletín Oficial el 7 de noviembre del mismo año. Uruguay se amparó en la Decisión 20/02 del Consejo del Mercado Común, según la cual aquel Estado parte que, de acuerdo a su ordenamiento jurídico, considere que la norma no requiere de un acto formal de incorporación, sólo deberá notificarlo a la Secretaría, con lo que se considerará incorporada.

virtud de haberse constatado que es determinante aumentar la participación de la sociedad civil en las cuestiones que hacen a la integración” (BID, 2004: 79). Entre las tareas que se destacan dentro de esta dimensión, se encuentran las referentes a la circulación de mano de obra y la promoción de los derechos de los trabajadores: evaluar la interrelación de los distintos acuerdos firmados o en proceso de negociación, referidos a la libre circulación de los ciudadanos de los Estados miembros, para analizar la posibilidad de consolidarlos en un único documento; realizar gestiones para poner en vigencia el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales del Mercosur y el de regularización migratoria; elaborar propuestas para promover los derechos de los trabajadores del Mercosur y evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de la Declaración Sociolaboral.

### **Una referencia al caso argentino: nueva legislación migratoria**

Junto con la dinámica descrita, en Argentina se ha dado recientemente un importante avance legislativo en materia migratoria. La nueva norma “Nº 25.871” otorga una especial consideración al proceso de integración en el que está inserto el país, al establecer una situación privilegiada para la residencia de los migrantes provenientes de los países que integran el Mercosur ampliado. Lo hace al establecer que

Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscritos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur (Título II, Capítulo I, Art. 28).

La nueva Ley de Migraciones argentina, aprobada en diciembre de 2003 y publicada oficialmente en enero de 2004, tuvo un largo proceso de gestación,

con una activa participación de la sociedad civil (Giustiniani, 2004). Esto, junto al grado de ruptura que significó derogar la nefasta normativa de la dictadura, sugieren prestar mucha atención a su reglamentación y aplicación, siendo destacada como un modelo a considerar en el Cono Sur (Martínez y Stang, 2005).

Los contenidos de la nueva ley evidencian una perspectiva del fenómeno migratorio radicalmente diferente a la que sustentaba la normativa anterior. Se asocia la migración al desarrollo, se trata de disminuir el control social sobre los movimientos de personas y, lo más relevante, se considera el derecho de migrar como un derecho esencial e inalienable, basado en la igualdad y en la universalidad (Giustiniani, 2004). El migrante, independientemente de su condición de regularidad, tiene derecho de acceso a la educación y a la salud. Según el texto de la norma, el funcionario público que atiende a un migrante indocumentado tiene la obligación de informarle y encauzarlo para que regularice su situación.

También se estipula la igualdad entre nacionales y extranjeros en el goce de todos los derechos civiles y de seguridad social. Un elemento destacable es que la enunciación no es simplemente declarativa, sino que el Estado garantiza esta igualdad. Se establece el derecho al debido proceso en situaciones de tensión y expulsión; a la asistencia jurídica gratuita cuando el inmigrante carece de medios económicos para afrontarla; al acceso a un intérprete cuando la persona no habla el idioma oficial; a la participación en las decisiones referentes a la vida pública y a la administración de las comunidades locales, y finalmente el derecho a la reunificación familiar (Giustiniani, 2004).

Uno de los objetivos expresos, claros y contundentes de la ley es la promoción, por parte del Estado, de la integración cultural de los migrantes. El artículo 14 dispone favorecer iniciativas con este propósito, especialmente las tendentes a la realización de cursos de idioma; la difusión de información útil para los inmigrantes; el conocimiento y la valoración de sus expresiones culturales y la organización de cursos de formación, no sólo para ellos, sino también para aquellos funcionarios que deben aplicar la ley (Giustiniani, 2004). Un aspecto que será materia de discusión es el hecho de que en la práctica existe sólo un artículo que se ocupa de la integración de la población migrante a la sociedad argentina, y que además al hacerlo, el Estado sólo se compromete a favorecer esas iniciativas, pero no a desarrollarlas por sí mismo.

Si bien la nueva ley argentina representa un avance importante, la dilatación de su reglamentación ha despertado cierto pesimismo en relación con la voluntad política que la sustentaría, sobre todo teniendo en cuenta que la ley

toma elementos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, pero el país no la había ratificado hasta mediados de 2005 (Martínez y Stang, 2005). En agosto de 2004, el Poder Ejecutivo firmó el convenio, por lo que resta que el Congreso lo apruebe por ley y el Poder Ejecutivo envíe a las Naciones Unidas el instrumento de ratificación (CELS, 2004).

De todos modos, creemos que se trata de una normativa perfectible y el hecho de que se apruebe una norma de estas características, y con esta singular historia de gestación, en uno de los países miembros del bloque, puede ser un aspecto que lidere las tentativas de integración de los inmigrantes en países de América del Sur, en particular en los del bloque del Mercosur.

### **Algunas conclusiones**

Es indudable que el mejor camino para lograr una gobernabilidad migratoria apropiada a un escenario globalizado es el del multilateralismo. Si por gobernabilidad migratoria estamos entendiendo “la posibilidad de los gobiernos de conciliar las características, causas y efectos de los movimientos migratorios con las expectativas y demandas sociales sobre los mismos, y las posibilidades reales de los Estados para darles respuestas” (Mármora, 2003, p. 119), los pasos, concretos o en proceso, dados por los bloques de integración subregional sudamericanos, avanzan en el sentido correcto de aproximarse a una gobernabilidad legítima y más eficiente. Esto constituiría un ejemplo de potenciales buenas prácticas.

Esta mirada alentadora tiene como contrapartida una experiencia histórica plagada de obstáculos, como lo indican, por ejemplo, los desacuerdos que se suscitan entre los gobiernos a veces y que hacen que sea “más fácil elaborar un acuerdo sobre un sistema coercitivo de control que una política común de asilo” (Mármora, 2003: 136, citando a Costa Lasco, 1992).

Lo cierto es que las barreras y obstáculos que deben sortearse para el logro de una gobernabilidad migratoria legítima y eficiente no son pocos, y exigen prudencia al optimismo: las trabas de las administraciones legales, la a veces extensa separación entre la retórica y la norma, y entre la norma y su aplicación, las presiones políticas y económicas, las voluntades políticas cambiantes, la corrupción administrativa, y el prejuicio antiinmigratorio, muchas veces alimentado por los contenidos de la educación formal, son factores muy enraizados en los países de América del Sur.

### **El tratamiento migratorio en los espacios de integración... /J. Martínez y M. Stang**

Además, la realidad de los migrantes no cambia sólo con la suscripción de acuerdos como los analizados, ni siquiera con su incorporación a las legislaciones nacionales. Es preciso que las reglamentaciones se adecuen al espíritu de la norma y que quienes deban administrarla sepan o puedan materializarlo. Pero además se requiere de la formulación e implementación de políticas de Estado específicamente dirigidas a estos actores sociales y a la atención de sus necesidades.

Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que en esta subregión se ha progresado en la búsqueda de consensos políticos, que ha ganado protagonismo una concepción amplia y profunda de la integración regional, y se le ha separado adecuadamente de las preocupaciones por la seguridad nacional y regional, estableciendo un puente con aquella otra integración, la que toma en cuenta a los inmigrantes. Poco a poco, un marco así definido para el migrante lo llevará a consolidarse como sujeto de derechos.

## **Bibliografía**

- BID-INTAL, 2004, *Informe Mercosur 9, Periodo 2003-2004*, Buenos Aires.
- CELADE y OIM, 1999, *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina. Proyecto Sistema de Información sobre Migración Internacional en los Países de la Comunidad Andina (SIMICA)*, (LC/G.2058.P)(LC/DEM/G.187), CEPAL, Santiago de Chile.
- CELS, 2004, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- CEPAL, 2002, *Comercio exterior e integración regional de América Latina*, documento preparado por la División de Comercio Internacional e Integración, [www.cepal.org](http://www.cepal.org).
- CEPAL, 2004, *Desarrollo productivo en economías abiertas*, documento preparado para el Trigésimo Periodo de Sesiones de la Cepal, serie LC/G.2234 (SES.30/3), Santiago de Chile.
- COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR, 2002, *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile*, [www.cpcmercosur.gov.ar](http://www.cpcmercosur.gov.ar).
- COMUNIDAD ANDINA, 1977, *Decisión 116. Instrumento andino de migración laboral*, [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).
- COMUNIDAD ANDINA, 2003, *Decisión 545. Instrumento andino de migración laboral*, [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

- COMUNIDAD ANDINA, 2004, *Decisión 583. Instrumento andino de seguridad social*, [www.comunidadandina.org.ug](http://www.comunidadandina.org.ug).
- DIFILIPPO, Armando, 2000, s/f, “Globalización, integración regional y migraciones”, en Celade (ed.) *La migración internacional y el desarrollo en las Américas*, Simposio sobre migración internacional en las Américas, CEPAL, septiembre. San José.
- ERMIDA Uriarte, Oscar, 2001, “La Declaración sociolaboral del Mercosur y su aplicabilidad judicial”, en *Pistas*, núm. 5, octubre, Instituto del Mundo del Trabajo, en [www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p005/ermidaoct01.htm](http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p005/ermidaoct01.htm).
- FRANCO, Rolando y Armando Di Filippo, 1999, *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile.
- GIUSTINIANI, Rubén, 2004, *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.87*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- GOSMAN, Eleonora, 2005, “Argentina y Brasil renovaron su compromiso con el Mercosur”, diario *Clarín*, Buenos Aires, 21 de junio de 2005.
- MÁRMORA, Lelio, 1997, *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- MÁRMORA, Lelio, 2003, “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 17, núm. 50, CEMLA, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, Jorge, 2000a, “La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional”, en serie *Población y Desarrollo*, núm. 10, LC/L. 1459-P, Cepal, Santiago de Chile.
- MARTÍNEZ, Jorge, 2000b, *Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas*, Seminario La Migración Internacional entra en un nuevo milenio, organizado por la Asociación Internacional de Sociología, 2, 3 y 4 de noviembre, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, Jorge y Fernanda Stang, 2005, *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*, serie seminarios y conferencias, en prensa, CEPAL, Santiago de Chile.
- MERCOSUR, 2000, *Tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur*, Mercosur/CMC/DEC, núm. 18/99, [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).
- MERCOSUR, 1997, *Acuerdo multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur*, Mercosur/CMC/DEC, núm. 19/97, [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).
- MERCOSUR, 1998, *Declaración sociolaboral del Mercosur*, en [www.sindicatocomercosur.com.br/documento\\_texto.asp?noticia=10](http://www.sindicatocomercosur.com.br/documento_texto.asp?noticia=10).
- MERCOSUR, 1999, *Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur*, [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).
- MERCOSUR, 1999, *Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur*, Mercosur/CMC/DEC, núm. 14/00, [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).
- MERCOSUR, 2003, *Acuerdo para la creación de la Visa Mercosur*, Mercosur/CMC/DEC, núm. 16/03, [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).