



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

2012 - 2014

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA

TÍTULO DE LA TESIS

**“POLÍTICAS MIGRATORIAS MULTILATERALES: CASO MERCOSUR Y
ACUERDO DE RESIDENCIA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA Y
SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR 2002-2015”**

Tesis para obtener el título de Magíster
en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Autora: Mayra G. Mejía Ch.

Tutor: Dr. Jacques Ramírez G.

QUITO, ABRIL DE 2016



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO

2012 - 2014

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA

TÍTULO DE LA TESIS

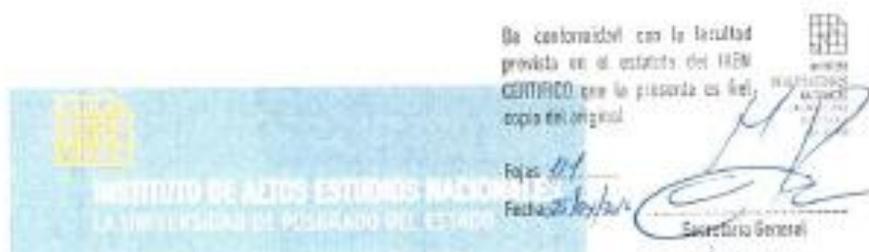
**“POLÍTICAS MIGRATORIAS MULTILATERALES: CASO MERCOSUR Y
ACUERDO DE RESIDENCIA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA Y
SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR 2002-2015”**

Tesis para obtener el título de Magíster
en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Autora: Mayra G. Mejía Ch.

Tutor: Dr. Jacques Ramírez G.

QUITO, ABRIL DE 2016



No. 107-2016

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y cinco días del mes de abril del año dos mil dieciséis, **MAYRA GABRIELA MEJIA CHAVEZ**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1802481505, **EGRESADA DE LA MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA 2012-2014**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"POLÍTICAS MIGRATORIAS MULTILATERALES: CASO MERCOSUR Y ACUERDO DE RESIDENCIA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA Y SU APLICACIÓN EN EL ECUADOR 2002-2015"**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.12
Tesis Escrita:	9.11
Grado Oral:	9.13
Nota Final Promedio:	9.11

En consecuencia, **MAYRA GABRIELA MEJIA CHAVEZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Sergio Martin
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL


Mgs. Soledad Coloma
MIEMBRO


Dra. Roxana Arroyo
MIEMBRO


Dra. Ximena Garbay
SECRETARIA GENERAL (E)
SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, Mayra Gabriela Mejía Chávez con cédula de ciudadanía 1802481505 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.



C.I. 1802481505

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, abril de 2016



MAYRA GABRIELA MEJÍA CHÁVEZ

C.I. 1802481505

RESUMEN

Multilateralismo, integración y libre **movilidad** generan una trilogía conceptual que orienta las relaciones diplomáticas regionales de corte social en la actualidad. De manera inesperada la temática sobre movilidad ha logrado prosperar por encima de otros temas -por ejemplo económicos-, hacia acuerdos, declaraciones y otras acciones concretas que intentan dar solución a los inconvenientes de la migración. Ahora se habla de la instauración de una **ciudadanía suramericana**.

A partir de ello, se analiza la principal herramienta jurídica para la concreción de una política migratoria común: el **Acuerdo de Residencia** para los Estados Parte del **Mercosur**, Bolivia, Chile y asociados. Argentina es el modelo de estudio, se revisa su proceso de implementación y se compara con los avances en Ecuador. Se intenta establecer un estado de situación para descubrir similitudes, contradicciones y evidenciar el alcance de su aporte y real desarrollo.

Del Acuerdo, se relata el contexto que explica su apareamiento, se abordan tres elementos para la evolución de los temas de movilidad en la región; los conceptos sobre multilateralismo, conceptos de movilidad hacia un nuevo enfoque de garantía de derechos y el trabajo de los organismos multilaterales que ha terminado por relacionar a la movilidad con la integración plena de las naciones.

A partir de nuevos estímulos políticos la integración tiene nuevos caminos en Suramérica, el fin es formar un bloque que se incorpore al mapa diplomático mundial. El rol de los organismos multilaterales es crear los entornos necesarios para unificar naciones en torno a propuestas de solución conjunta a problemas comunes. Destaca el Mercosur que alza el interés de dos subregiones (Cono Sur y Región Andina) para discutir temas como la movilidad y las condiciones que acarrea. Así, surge el Acuerdo de Residencia como una solución efectiva

Palabras claves: Multilateralismo, Integración, Movilidad, Mercosur, Acuerdo de Residencia.

DEDICATORIA

A mi hijo Nicolás y a mi esposo Rodolfo que son mi motor.

A mis padres y hermana por todo su amor y apoyo.

AGRADECIMIENTO

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

A mi tutor Jacques Ramírez por su todo tiempo, ayuda, dedicación y conocimientos compartidos.

ÍNDICE

Introducción	1
 Capítulo 1.	
1. Multilateralismo, Políticas Migratorias y Acuerdo de Residencia.....	10
1.1.Multilateralismo: Nociones Básicas.....	11
1.1.1. El rol del Multilateralismo en el mundo y su evolución en Latinoamérica..	12
1.1.2. Lo Multilateral en Mercosur como enfoque integral y menos restrictivo...	18
1.2.. Políticas Migratorias.....	19
1.2.1. Políticas Migratorias Unilaterales y Multilaterales.....	22
1.2.2. Instrumentos y Espacios Multilaterales en Materia Migratoria.....	25
1.2.3. Políticas Migratorias en el Mercosur.....	26
1.3.Acuerdo de Residencia.....	27
1.3.1. El reto de un Acuerdo de Residencia Integral en Ecuador y la región.....	30
 Capítulo 2	
2. Organismos Multilaterales. Historia, objetivos, alcances y estructura del Mercosur. Mercosur leído en clave migratoria.....	33
2.1.El contexto global y la influencia del capitalismo en la movilidad humana.....	33
2.2.Organismos Multilaterales en la región.....	37
2.3.El Mercosur: Historia, Origen y Miembros.....	41
2.3.1. La Estructura del Mercosur.....	42
2.3.2. Alcance y Objetivos.....	44
2.3.3. Bloques en la Subregión.....	46
2.4.El Mercosur: Principales acuerdos sobre Migración.....	47
 Capítulo 3	
3. Realidad migratoria de la región, el Acuerdo de Residencia, evolución, conceptualización	
3.1.Realidad Migratoria de la Región.....	60

3.1.1. Destinos tradicionales de la migración latinoamericana.....	62
3.1.2. Evolución de la movilidad y variación de la tendencia.....	67
3.1.3. Tres tendencias de movilidad: emigración extra regional, inmigración intrarregional e inmigración internacional.....	76
3.2.. El Acuerdo de Residencia de Mercosur. Particularidades.....	77
3.2.1. El Tratado de Asunción: obligaciones adquiridas por el Estados Parte.....	79
3.2.2. Las Negociaciones para un nuevo criterio migratorio.....	82
3.2.3. Acuerdo de Residencia: declaración de principios, motivaciones y aportes	86

Capítulo 4.

4. Argentina, el proceso para la implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur.	
4.1.Políticas Migratorias del Siglo XIX y XX en Argentina.....	93
4.2.El inicio del Acuerdo de Residencia de Mercosur, el papel de Argentina.....	98
4.3.Argentina y los principales flujos migratorios intrarregionales.....	100
4.4.Implementación del Acuerdo de Residencia en el marco de las Políticas Pública en materia Migratoria.	103
4.4.1. Programa Patria Grande; soluciones a la irregularidad.....	110
4.5.Aportes de la Nueva Legislación Migratoria Argentina y sus retos a futuro....	112

Capítulo 5

5. Avances y expectativas del Acuerdo de Residencia en la Política Migratoria Ecuatoriana	
5.1. Políticas Migratorias del Ecuador, pasado y presente.....	118
5.2. El Contexto Migratorio del Ecuador, flujos tradicionales y actuales.....	128
5.3. La Constitución y la Nueva Legislación Migratoria en construcción.....	135
5.4. El Ecuador y el Acuerdo de Residencia, avances en su implementación.....	139
Conclusiones y Recomendaciones.....	145
Bibliografía.....	153

INTRODUCCIÓN

En un mundo transnacional, la realidad de la movilidad humana ha sufrido cambios significativos en los últimos años. Más aún en el contexto latinoamericano que es escenario de constantes procesos migratorios que han dado como resultado una serie de transformaciones, un escenario donde se han abierto nuevas problemáticas sociales de movilidad, en este sentido, con los migrantes las sociedades han incorporado nuevas prácticas y características. “En esta región cobran lugar todas las expresiones de la migración internacional contemporánea, desde la emigración de latinoamericanos y caribeños (rasgo más visible), hasta la inmigración, el retorno, la migración irregular, el desplazamiento forzado y la búsqueda de refugio, sumado al flujo de remesas, la migración calificada y la presencia de nutridas comunidades en el exterior” (CEPAL, 2011)

Pero ya no solo se puede hablar de una migración hacia los países del norte, sino de una “migración sur-sur cada vez más intensa, que se suma a una migración norte-sur y a una migración de regreso” (Espacio sin fronteras, 2013) cada vez más en aumento.

Las crisis económicas de Estados Unidos y Europa redujeron las oportunidades laborales. Países como España, Italia y el propio Estados Unidos que habían sido lugares codiciados por los migrantes latinoamericanos, viven una recesión económica y mantienen altas tasas de desempleo. Por otro lado, el moderado repunte económico de algunos países de la región, así como las políticas sociales de los gobiernos progresistas han logrado reanimar, no sólo al retorno de los migrantes, sino incluso la inmigración de jubilados extranjeros que han elegido esta región como lugar de residencia para sus últimos años. En nuestro país, Cuenca es un ejemplo de esta inmigración. “La Cámara de Comercio de Cuenca estima que son cerca de 5 mil los extranjeros que han elegido a esta ciudad para vivir; de ellos, el 95% procede de Estados Unidos, el 3% de Canadá, el 1% de Alemania e igual porcentaje de Australia” (El Universo, 2013).

También la reactivación económica de Latinoamérica ha abierto la posibilidad de migraciones intrarregionales. Según cifras del año 2013 de la OIM (Organización Mundial de las Migraciones, 2013), el 33% de migrantes se desplazan entre países del sur. Cabe aquí destacar la importancia de los

organismos multilaterales, especialmente el Mercosur, que han impulsado la integración económica latinoamericana dando lugar a este tipo de migración con un enfoque cada vez más orientado a una migración regular.

El tema migratorio intrarregional ha estado históricamente presente, vinculado a la problemática de tipo socio-laboral como es el caso de la movilidad de la mano de obra y, a la libre circulación de la migración laboral. A la temática se la ha abordado desde una perspectiva instrumental que pretende la legalización de la mano de obra, pero no el respeto a sus garantías, es decir se exigen obligaciones pero se niegan derechos con lo cual se expone al migrante a tratos discriminatorios e incluso xenofóbicos.

La realidad por la que atraviesan los migrantes es muy compleja pese a que en los últimos años el tema se ha colocado sobre la mesa dando como resultado marcos normativos, sobre todo en el contexto del Mercosur y políticas que pretenden cambiar el panorama, pero todavía no se ha llegado a las mejores soluciones, por lo menos no en el campo de las relaciones internacionales.

El Mercosur es el organismo donde, por su implicación económica, se han tratado estos temas y donde se ha avanzado en el enfoque de garantía de derechos. En este sentido, nuestro trabajo verá los avances y dificultades de las acciones en política pública unilateral de los países mercosureños que más hayan avanzado sobre la movilidad humana y, sobre todo, aquello que se ha desarrollado en estos mismo países entorno a la política pública multilateral dentro del Mercosur. Todo país tiene tres maneras soberanas de gestionar la política pública migratoria: a) unilateral, b) bilateral y c) multilateral, esta propuesta pretende analizar de manera especial el contexto multilateral que atañe al Ecuador y revisará, de paso, el planteamiento unilateral de nuestra nación.

En buena parte de los países todavía existen temas pendientes y desafíos a superar en torno a las políticas públicas unilaterales y sobre todo a las de carácter multilateral. Algunas

políticas migratorias implementadas tienen una orientación instrumental, es decir de una manera proficiente responden solamente a las necesidades e intereses del país de destino, resultando ineficaz e incluso ilegítima al no respetar los derechos fundamentales de los migrantes. Este tipo de políticas “por lo general conducen a un aumento de la migración irregular y a mayores riesgos y prácticas excluyentes para los migrantes y sus familias” (Ceriani, 2011). En este sentido es necesario superar el enfoque securitista que obliga al migrante a la ilegalidad, poniéndolo en una situación de vulnerabilidad y mirar hacia una perspectiva de garantía de derechos.

Uno de los países que más ha internalizado las políticas migratorias en el sentido Sur -Sur ha sido Argentina. Posiblemente debido a que es el principal receptor de inmigración sobre todo de uruguayos, paraguayos, bolivianos y chilenos; y, su ley contempla cuestiones relativas a la “inserción social, económica, especialmente laboral, política y cultural de los migrantes” (Domenech, 2007).

El reconocimiento del derecho humano a migrar posiblemente fue una de las reformas más importantes introducidas por la nueva ley argentina, ya que el Estado estableció su obligación de garantizarlo. Se consagró diferentes derechos a los inmigrantes como a la salud, educación, asistencia jurídica gratuita, al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a la reunificación familiar, al trato igualitario entre nacionales y extranjeros, a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales, entre las más importantes.

Por esta razón, Argentina es una modelo de análisis para entender la aplicación de políticas migratorias unilaterales y multilaterales. Pero el análisis no estaría completo sin entender la inserción de Argentina en el Mercosur y comprender como el peso del multilateralismo coadyuvó una acción política unilateral que puede, paradójicamente, transformarse en un paradigma de política multilateral migratoria regional. Es necesario entender que el Mercosur es el escenario real de una movilidad creciente, quienes han estudiado el contexto de creación del Mercosur y su incidencia en la integración latinoamericana lo miran como un organismo con un rol multilateral que, no obstante, se preocupa específicamente en la integración comercial de la región. Sin embargo, otros encuentran en este organismo una posible oportunidad de expandir la tendencia de justicia social en auge. “En la actualidad, frente a gobiernos recientemente electos -especialmente en Brasil y Argentina- y ante las propuestas de

integración promovidas por los Estados Unidos, el Mercosur se perfila como una alternativa de desarrollo para nuestros países tendiente a disminuir injusticias y desigualdades” (Novick, 2005).

Y es que la migración irregular es causa frecuente de injusticias y desigualdades, por eso la importancia de que el Mercosur haya acogido el tema de movilidad no solo desde el ámbito económico, sino social.

En este sentido, el presente documento tiene como objetivo el colaborar con parámetros que sirvan como guía conceptual y práctica para la implementación de políticas migratorias multilaterales en Ecuador que precautelen los Derechos Humanos. Esperamos de esta manera aportar a la solución de los problemas de movilidad que afecten la integridad y dignidad de las personas, así como también impulsar la idea de la efectividad de una política migratoria regional desde un enfoque regido por la garantía de derecho y la integración latinoamericana.

Política migratoria regional, que por cierto, necesita de una discusión teórica y soporte académico que refiera los avances y retrocesos del fenómeno de movilidad en la región. El punto de partida son las políticas migratorias multilaterales que ya han sido adoptadas, pero hay pocos escritos al respecto de su conceptualización, en la región su análisis académico está aún en proceso de desarrollo, lo mismo sucede con el tema de movilidad referida a la integración.

Las relaciones multilaterales han tenido un repunte reciente, tal vez por eso no hay literatura extensa sobre los diversos espacios multilaterales en la región, los escritos giran en torno a los temas comerciales y no desde perspectivas académicas. Uno de estos espacios multilaterales es el Mercosur. En este espacio se ha logrado llegar a un consenso sobre la importancia que tiene el hecho migratorio como proceso de índole social, económica y de integración. El planteamiento de la “libre movilidad migratoria constituye la contraparte social esencial de las políticas económicas en los diversos espacios regionales de integración (Modolo, 2012). Al interior del Mercosur se empezó a plantear la necesidad de profundizar la dimensión

social en el proceso de integración dando como resultado, luego de otros esfuerzos, el Acuerdo de Residencia.

“El Acuerdo sobre Residencia, que es el corolario de un intento por instrumentalizar la política migratoria común, es una herramienta con la que se pretende dar cauce legal e institucional a la movilidad laboral en el Mercosur y permitir la libre residencia; pero en el camino se han presentado obstáculos para que lo aprobado en Brasilia, en 2002, “baje” a las leyes, reglamentos e instituciones de cada uno de los seis países” (Muñoz Bravo, 2010). Son esos problemas y particularidades las que atañen a nuestro trabajo que pretende el tratamiento específico de los procedimientos e implicaciones de los acuerdos migratorios y en especial en el Acuerdo de Residencia. Nuestro aporte radica en aterrizar conceptualmente las políticas migratorias multilaterales en un escenario viable.

Este documento busca aportar a esta discusión sobre multilateralismo latinoamericano, movilidad y políticas migratorias, así como enunciar posibles acciones concretas para materializar el Acuerdo de Residencia en Ecuador que ya ha sido discutido por la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Mediante un informe, esta comisión recomendó en noviembre de 2013 al Pleno de la Asamblea ratificar el Acuerdo sobre Residencia debido a que “guarda conformidad con los postulados constitucionales, de conformidad con el dictamen de la Corte Constitucional, y recoge importantes preceptos constitucionales” (Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, 2013). Así también, se mencionó que es importante armonizar la legislación nacional con la Carta Magna en materia de migración reconociendo que ésta última es garantista de derechos y que este tipo de convenios posibilitan el camino hacia la ciudadanía latinoamericana.

Concomitante con la tendencia del Mercosur de lograr acuerdos multilaterales y ante esta recomendación de armonizar la legislación nacional, es momento de regularizar el estado de los migrantes mercosureños de acuerdo a la legislación internacional.

Cabe entonces enfocar nuestros esfuerzos investigativos hacia el Mercosur que es un referente regional de multilateralismo y analizar su trayectoria, en ese contexto seguir la pista de los acuerdos migratorios en este espacio multilateral, la movilidad entre los miembros del Mercosur, sus características y el Acuerdo de Residencia

En el caso argentino la entrada en vigor del Acuerdo significó para varios autores un avance hacia posiciones menos instrumentales al posibilitar el acceso a la obtención de la residencia y a la regularización del estado migratorio de ciudadanos que son parte de los mayores índices de migración de la región. En este sentido, las preguntas de investigación son ¿Cómo ha sido el proceso de internalización de las políticas migratorias multilaterales, específicamente el caso de Argentina como Estado parte de Mercosur? Y, ¿cuáles pueden ser las implicaciones para Ecuador para la efectiva implementación del Acuerdo de Residencia en el marco del Mercosur?

La internalización de las políticas migratorias en el caso argentino ha supuesto todo un proceso de cambio de la normativa vigente. En el caso ecuatoriano, que ratificó el Acuerdo de Residencia en 2013, tiene un sinnúmero de implicaciones con el fin de que su normativa interna esté en armonía con el acuerdo ratificado como es el caso de la nueva ley migratoria.

En este sentido, el objetivo general del presente estudio es analizar cómo ha sido el proceso de internalización de las políticas migratorias en los espacios multilaterales, como es el caso del Mercosur con el Acuerdo de Residencia, tomando a Argentina como referencia de proceso consolidado y a Ecuador como proceso en marcha.

- Examinar la realidad migratoria en el marco de Mercosur y el Acuerdo de Residencia.
- Analizar el proceso de internalización del Acuerdo de Residencia de Mercosur en Argentina.

- Observar los flujos migratorios intrarregionales en el marco del Mercosur en donde se ha tomado la decisión de impulsar convenios en materia migratoria como el caso del Acuerdo de Residencia, entendiendo que el bloque tiene un propósito orientado hacia lo comercial.
- Explorar las posibles implicaciones para el Ecuador en torno al Acuerdo de Residencia, una vez que se ha adherido al Acuerdo y lo ha ratificado recientemente.

Creemos que el horizonte teórico pertinente para esta investigación es el que supone una visión que supera la vieja política migratoria de aperturismo segmentado. El documento propuesto tiene como base el sugerir una integración plena a los migrantes que este en concordancia con el concepto de Ciudadanía Suramericana.

Los Estados parte y asociados del Mercosur han vivido un constante proceso migratorio intrarregional. Pero ahora un tema “tradicionalmente asociado a la política interna de los Estados, pasa a formar parte de un aspecto de las relaciones exteriores” (Modolo, 2012). Es decir, la movilidad pasa de ser un problema de la política interna de los estados y pasa a ser abordada por las relaciones exteriores, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral. En este sentido, para afrontar el hecho migratorio se han formulado políticas migratorias comunes como es el caso del Acuerdo de Residencia para los países del Mercosur y que constituye un avance en la búsqueda de la tan ansiada integración. Sin embargo, no en todos los países el proceso de internalización ha sido similar, en algunos países aún no existe correspondencia entre su legislación interna (Marco Constitucional) y el Acuerdo de Residencia que implica libre movilidad y garantía de derechos del migrante.

Desde la óptica de la unidad de criterios queremos también observar los alcances de lo que sucede en el Consejo de Mercado Común, en donde se aprueban por total consenso -lo que implica el poder de veto de cada país- acciones comunes, con un mismo enfoque para la solución de un problema, pero no acciones coordinadas, y, esta dicotomía malogra su efectividad. Así, uno de los principales déficits del Mercosur no está en la falta de normativa, sino en el escaso grado de efectividad de ésta, tal como se ejemplificará con el caso de la política migratoria.

Incluso, aún con su implementación, este acuerdo puede generar situaciones de exclusión tal como sucedía en el enfoque securitista de la migración, los autores coinciden en que con la firma de Acuerdos de Residencia se acuña el término de ciudadanos mercosureños, donde se incluyen a aquellos que legalmente son reconocidos en sus derechos y su libre circulación sobre los territorios de los países asociados y se excluye a aquellos que no entran en éste axioma migratorio. Y lo que les preocupa es que, en un acuerdo que pretende garantizar la libre movilidad desde una visión de garantías derechos, reaparece una vieja política migratoria basada en el aperturismo segmentado y el control. Este trato discriminatorio nos atañe, pues el presente documento pretende evidenciar las posibles contradicciones y concertar -sólo a modo de recomendaciones- soluciones aplicables a la realidad.

En lo relacionado a la metodología que se utilizará como guía para este proceso de estudio de caso de implementación tendrá varios niveles. La investigación será de carácter documental-bibliográfico en lo que tiene que ver con la implementación del Acuerdo de Residencia en el caso argentino. Dicha investigación tiene el propósito de detectar, ampliar y profundizar diferentes criterios, teorías y conceptualizaciones de diversos autores sobre la misma temática tomando como base fuentes primarias como entrevistas pero también las fuentes secundarias como libros, revistas académicas y otro tipo de publicaciones similares previamente clasificadas en profundas, referenciales o descriptivas y contextuales que hacen referencias al hecho migratorio, a las políticas migratorias en la región y su implementación, los procesos de integración, el multilateralismo, etc.

Este tipo de investigación de hecho es recomendada para estudios sociales comparados de diferentes modelos o tendencias. De esto se trata el tema de tesis, debido a que busca establecer parámetros de comparación entre el proceso de internalización de las políticas migratorias argentinas y las implicaciones que tienen para el Ecuador su ratificación.

Para el trabajo de lo relacionado al caso ecuatoriano se realizará investigación de carácter bibliográfico y campo. Se tomará contacto en forma directa con la realidad que se encuentra en estudio con la finalidad de obtener información relevante que aporte a los objetivos de la investigación. Se ha tomado contacto y entrevistas con los actores principales y académicos expertos en la materia así como

actores claves vinculados al proyecto de la nueva ley migratoria en la cual actualmente se encuentran trabajando funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Las entrevistas son una técnica con un alto grado de efectividad para orientar, debido a que contribuye a un conocimiento profundo del objeto de estudio y el análisis de las necesidades específicas.

CAPÍTULO I

Multilateralismo, Políticas migratorias y Acuerdo de Residencia

Dentro de las políticas regionales que han emprendido los países parte y asociados del Mercosur, producto de su relación multilateral, surge como corolario el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur. Este es un instrumento del derecho internacional público y marca el sentir económico y político que sigue el Mercosur dentro del contexto de las relaciones internacionales que se mantienen en la región en pro de la integración. Desde el contexto multilateral, y como parte de las políticas migratorias regionales, surge el análisis de este Acuerdo. En este sentido, debe ser abordado desde visiones y definiciones que aporten nuevas lecturas de las relaciones multilaterales y de las herramientas de derecho que permiten su implementación plena. Es hora de entender el rol que juega este concepto de lo multilateral en las relaciones diplomáticas de los países.

Los acuerdos multilaterales son actos jurídicos vinculantes, en cuanto son signados por varios sujetos de derecho, que establecen obligaciones y responsabilidades para todas las partes. En Ecuador, “la ratificación del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados fue publicada en el Registro Oficial No 209, del 21 de marzo de 2014 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2015).

El recorrido teórico conceptual debe empezar desde lo general para llegar a lo particular. Así, empezaremos definiendo el multilateralismo, para luego conceptualizar las políticas migratorias regionales entendidas estas también como políticas públicas. Al final, analizaremos el Acuerdo de Residencia como materialización de los conceptos antes mencionados y trataremos de entender el alcance de su gestión o implementación.

El entender estos elementos nos ayudará a aglutinar en un marco teórico nuestro tema de investigación y, sobre todo, a tener un horizonte conceptual que nos permita recomendar la implementación del Acuerdo de Residencia en armonía con las leyes nacionales, con los derechos y con

nuevos enfoques de movilidad, superando la visión de que este Acuerdo sólo es un instrumento legal de tipo vinculante que permite la entrega de visas y la residencia temporal o permanente.

1.1. Multilateralismo: Nociones Básicas

El multilateralismo se puede definir de manera simple como “el desarrollo de las actividades internacionales por tres o más estados de conformidad con los principios generales compartidos, a menudo, a través de instituciones internacionales o multilaterales” (Karns Margaret y Karen Mingst en Gui, 2009), pero este concepto ha sido superado pues la necesidad mundial de generar bloques económicos ha permitido que lo multilateral tenga relaciones más complejas en la consecución de una unidad más sólida. Es decir, el concepto de lo multilateral —y su aplicación, el multilateralismo— en la geopolítica actual, lleva de por sí intrínseca la necesidad de ver el mundo desde varias visiones afines, pero no desde una visión única como ha venido sucediendo.

Muchas veces este concepto engloba los intereses compartidos y la necesidad de interactuar con unidad de criterios frente a una visión que pretenda imponer una sola agenda internacional. Por ello, el precepto de que la unidad hace la fuerza, favorece la cooperación internacional. “Comúnmente se utiliza el término multilateralismo para describir una situación que ocurre con frecuencia entre estados en las relaciones internacionales de la era moderna, equivalente tal vez a cooperación internacional; también es utilizado en su forma de adjetivo calificativo —multilateral— para describir la naturaleza de cualquier acto llevado a cabo entre varios países, ya sea una conferencia, un tratado, una cumbre o un pacto” (Chace en Mejía, T, 2004). Hoy en día, las relaciones internacionales tienen su punto de equilibrio en los acuerdos internacionales de tipo vinculante, no se comprende el mundo sin bloques subregionales, regionales y económicos, es decir, sin multilateralismo. Cuando los participantes son tres o más actores con el fin de alcanzar un objetivo común y, para ello, se unifican de forma permanente tenemos un organismo multilateral. Sin embargo, lo multilateral puede configurarse con un vínculo supranacional o de gobernanza internacional o como en la mayoría de casos latinoamericanos en un nivel intergubernamental o interestatal.

En nuestro caso de estudio, nos interesa este trato interestatal, sobre todo esta cooperación internacional que puede llevar a la unidad de criterios sobre las políticas públicas migratorias, mismas que orientarían las acciones futuras de los países en lo referente a la movilidad humana.

1.1.1. El rol del Multilateralismo en el mundo y su evolución en Latinoamérica

En el mundo contemporáneo, a partir del fin de la guerra fría se reconfigura la geopolítica mundial, aparecen nuevos ejes de poder económico. Si por un lado, la supremacía del capital financiero sobre el capital productivo marca las relaciones internacionales de occidente —donde no tarda en aparecer la Unión Europea— por otro lado, en oriente el capital productivo proviene de la venta de productos de consumo masivo y de bienes tecnológicos de última gama.

Oriente inicia un proceso de sustituciones de importaciones y desregularización laboral, este modelo marca un crecimiento de las economías de los cuatro tigres asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y, posteriormente, de otros países de la región llamados los “tigres menores” (Filipinas, Indonesia, Malasia y Thailandia). El surgimiento de estas nuevas economías fuertes reconfiguró la geopolítica mundial. El mundo caminó hacia la globalización de la economía internacional, se destruyeron las fronteras arancelarias, esto exigió que las relaciones de poder entre los Estados cambien, que los países hegemónicos pierdan injerencia frente a bloques de países que forman fuerzas mayores.

A inicios del siglo XXI, toman importancia las relaciones multilaterales que proviene del ejemplo de surgimiento de bloques comerciales regionales o continentales, como la Unión Europea o los Tigres del Asia.

Los países de América del Sur y algunos de Centroamérica entendieron que los bloques son importantes para países que desean entrar en el mapa geopolítico internacional, y ese es el primer escenario de los nuevos actores emergentes de Latinoamérica, pero un segundo escenario está marcado

por la cooperación entre países que comparten un mismo grupo o grupos étnicos afines, un pasado histórico similar, un idioma común o parecido y una cultura llena de coincidencias y costumbres comunes. Esta unidad cultural y simbólica facilita la integración de un bloque latinoamericano.

Más aún cuando la región comparte también una serie de problemas sociales y económicos que se han recrudecido en la época contemporánea y cuyo origen en gran medida correspondía a una atmosfera de “desintegración regional” que no permitía unificar criterios y formar bloques que defiendan los intereses de los países en conjunto.

Una vez que esta historia compartida por los latinoamericanos emerge como una posibilidad que incita a la unión de los países de esta región, el escenario global se replantea y aparece una vieja aspiración integracionista de gran parte del continente americano. La idea de un bloque surge también de compartir problemas comunes, pero sin duda, del afán de dar ese salto cualitativo en materia de cooperación.

Cooperación es un término que abarca un alto espectro de actividades entre naciones y que atañe a nuestro estudio en relación a que el Mercosur busca una relación sinérgica de las economías de sus miembros, pero no ha descuidado el ámbito social, mostrando así un multilateralismo más integral donde esperamos surja la semilla de un multilateralismo que se enfoque en resolver los problemas comunes con políticas públicas regionales y subregionales.

Desde la aparición del estado-nación moderno la noción de multilateralismo ha sido una particularidad en el manejo de las relaciones internacionales, este término abarca un gran campo de acción que incluye, la implementación de acuerdos o pactos que fomentan las relaciones pacíficas entre países, la acción conjunta en épocas de crisis, la cooperación entre naciones o países para solventar problemas comunes o para avanzar en sus procesos de desarrollo. Esta última motivación es la que ha marcado el camino de integración de los países latinoamericanos en la última década, más no desde sus inicios.

En el siglo XX tuvimos el inicio de una nueva generación de organismos multilaterales que buscaban la integración, en la década del 60 surgió la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), luego en 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que originó el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991. Entre las décadas del 80 y del 90, hay una insistencia norteamericana por entablar Tratados de Libre Comercio (TLC) con la región de Centro y Suramérica, en 1992 se firma un gran TLC entre Canadá, México y Estados Unidos y luego aparece la propuesta del ALCA, que expandía el mercado, formando un bloque de países americanos. Sin embargo, ante la negativa de varios países sudamericanos de firmar estos tratados para el 2005 esta propuesta norteamericana pierde vigencia.

Todos estos organismos multilaterales tenían como eje común un pensamiento económico, sobre todo instrumental. Las relaciones comerciales sostenían las relaciones internacionales que permitían conformar un bloque económico coyuntural y que en el caso de la propuesta norteamericana se veía como implícito el liderazgo de la nación económicamente más fuerte de ese bloque. El mandatorio de este pensamiento era facilitar el intercambio comercial del libre mercado regional, donde a la postre, el más fuerte terminaría imponiendo las políticas económicas de la región.

“...el proceso multilateral siempre marchó de la mano, la muñeca, el látigo, de un líder que fue EE.UU., que era quien —para bien o para mal— marcaba la agenda y establecía un sistema de premios y castigos. No hace falta ser antiimperialista para decir que tanto el GATT como la OMC fueron el instrumento para internacionalizar su política comercial, lo cual no quiere decir que no había margen para la negociación o lugar para los más chicos, pero había un sistema de liderazgo con la cancha marcada. Hoy eso no es así y hay una pregunta que se deriva a esta declinación de liderazgo: ¿puede la OMC sobrevivir a la declinación de EE.UU. manteniendo su función legislativa?” (Tussie en Carbone Florencia, 2014).

Es decir, lo multilateral se entendía como un sumatoria simple de países que, obligados por las circunstancias, se acogían a nuevas relaciones comerciales guiados de forma ficticia por la Organización Mundial del Comercio (OMC) que representaba los intereses del poder hegemónico.

Para algunos países, sobre todo, los más poderosos el multilateralismo se entendía así. Sin embargo, nosotros no creemos que esta idea primigenia de unidad sin diversidad de opinión pueda ser catalogada como multilateralismo, más bien esta acción conjunta de países forzados a seguir un liderazgo impuesto, da pie a la primera definición sobre lo multilateral que intentaremos esbozar: el multilateralismo no es fruto de un pensamiento único o de una agenda única, surge de la necesidad de una concertación política voluntaria de muchos países, en la que todos los estados se ciñen al principio de igualdad jurídica de los Estados y reconocen la autodeterminación y soberanía de cada miembro.

En Latinoamérica el concepto de lo multilateral como parte de una concertación política voluntaria va tomando forma desde 1995, con la aparición de un discurso integracionista de la voz de Hugo Chávez en Venezuela. El clima político para esa integración mejora luego en 2003, con el ascenso de Kirchner al poder en Argentina y ya desde el 2005 en adelante las elecciones presidenciales en la región marcan una tendencia progresista y social amplia aunque todavía con una fuerte oposición continental de corte conservador, donde sus principales figuras eran Álvaro Uribe en Colombia, Felipe Calderón en México y Alan García en Perú.

Cuadro elecciones Presidenciales de inicios del nuevo siglo (Rojas Aravena, 2006)

País	Año de elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Argentina	2003	Néstor Kirchner (p)	24,45	Carlos Menem	22,24
Bolivia	2005	Evo Morales (p)	53.740	Jorge Quiroga	28.594
Brasil	2006	Luis Ignacio Lula Da Silva (p)	60,83	Geraldo Alckmin	39,17
Chile	2005	Michelle Bachelet (p)	53,5	Sebastián Piñera	46,5
Colombia	2006	Álvaro Uribe	62,35	Carlos Gaviria Díaz	22,02
Costa Rica	2006	Oscar Arias Sánchez	40,92	Otón Solís	39,8
Ecuador	2006	Rafael Correa (p)	56,67	Álvaro Noboa	43,33

El Salvador	2004	Antonio Saca	57,71	Schafik Handal	35,68
Guatemala	2003	Oscar Berger	54,13	Álvaro Colom	45,87
Honduras	2005	José Manuel Zelaya (p)	49,9	Porfirio Lobo	46,22
México	2006	Felipe Calderón	36,38	Andrés Manuel López Obrador	35,34
Nicaragua	2006	Daniel Ortega (p)	38,07	Eduardo Montealegre	29
Panamá	2004	Martín Torrijos (p)	47,44	Guillermo Endara	30,86
Paraguay	2003	Nicanor Duarte	37,14	Julio César Franco	23,95
Perú	2006	Alan García (a)	52,62	Ollanta Humala	47,37
R. Dominicana	2004	Leonel Fernández (p)	57,11	Hipólito Mejía	33,65
Uruguay	2005	Tabaré Vázquez (p)	50,4	Jorge Larrañaga	34,3
Venezuela	2006	Hugo Chávez (p)	62,8	Manuel Rosales	36,8

Nota: (p= gobierno progresista).

Los años 2005 y 2006 son claves para esta nueva concepción del multilateralismo en la región. En diciembre del 2006 la Secretaria General de FLACSO, en el marco del Seminario Internacional, Paradojas de la Integración, publicó un documento sobre el Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe que da cuenta del momento histórico en que la región estaba. Para los autores, eran muchos los acontecimientos que develaban una región escindida “muchos acontecimientos en América Latina y el Caribe podrían inducir a pensar que la región se encuentra fraccionada y sin un norte claro en temas de integración y concertación política” (Rojas Aravena, 2006) y es que, desde los 90 hasta los primeros años del 2000, las agendas de países latinoamericanos vivían un tiempo de donde no existían como prioridad las políticas multilaterales de integración.

Su agenda estaba marcada por la inmediatez y por el estado de sitio que se auto-infligían estos países, sumidos en la ingobernabilidad. El mismo texto da cuenta de los principales problemas que

ocupaban a los gobiernos de turno, que buscaban únicamente mantenerse en el poder; se menciona, por ejemplo, que “América Latina era la región más violenta del mundo, además de ser la región más desigual, en todos los países el 20% más rico controla el 50% o 60% de los ingresos mientras el 20% más pobre no superaba el 4.8% en el país más equitativo” (Rojas Aravena, 2006). Además, se suma la falta de justicia plena caracterizada por la impunidad, la corrupción galopante, las democracias erosionadas con 10 presidentes que no concluyeron su mandato en la región.

Los países latinoamericanos estaban en los índices más bajos del ranking de desarrollo humano, había pobreza, desempleo, desempleo juvenil, falta de trabajo digno. Aparte, el mundo entero enfrentaba una crisis económica mundial y el modelo neoliberal más que nunca buscaba una globalización económica, o sea un mercado más grande y sin regulaciones. En este contexto, de forma casi instintiva, se configura el nuevo multilateralismo como herramienta de integración regional que, aunque mantiene una iniciativa económica en la práctica ya tiene un origen sobre todo político. Es un contrapoder que limita a la globalización neoliberal, es una corriente política de defensa de la nueva agenda de relaciones internacionales entre países de corte progresista. Es una respuesta a la globalización como criterio único desde los centros hegemónicos de poder.

Globalización no es multilateralismo, el prefijo *multi* supone una gran variedad de actores, los mismos que respetan la autodeterminación de cada pueblo, hay países emergentes que buscan la unidad política de un bloque que pretende ser un contrapoder de los organismos multilaterales tradicionales como la OEA o la ONU.

Con una Latinoamérica luchando por salir de su crisis institucional, con una coyuntura política conflictiva en relación al norte de América y con no tan claras motivaciones aparece como alternativa multilateral la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América — Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA) en el 2004 y luego en el 2008 aparece la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que es uno de los más ambiciosos de los intentos de integración y que ha tenido una actividad importante en el contexto político y no en lo económico. Recientemente, en 2010 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ha intentado nuevamente recuperar la relación con países Caribeños que mantienen rasgos comunes con Latinoamérica.

Este auge integracionista en materia política y económica de Centro y Sudamérica surge como resultado de una visión más plural de las relaciones multilaterales entre países cooperantes del sur. El concepto de lo multilateral cambia hacia un significado más integral conforme al clima político en nuestra región “puede señalarse que en las últimas décadas se ha profundizado el proceso de integración regional con un énfasis más importante en aspectos políticos, sociales y culturales. El surgimiento de gobiernos post-neoliberales en muchos de estos países, con tintes progresistas, ha contribuido a ello y también a la instrumentación de políticas nacionales más inclusivas que sus predecesoras” (Sosa, 2011).

Aunque también se han desarrollado otro tipo de alianzas subregionales que tratan de mantener el carácter económico comercial de la integración como ocurrían en los noventas. El espacio más claro es la Alianza del Pacífico conformada por Perú, Colombia, Chile y México.

Por ello, dentro del presente estudio nos referiremos al término multilateral para referirnos a tratados, acuerdos o convenios internacionales voluntarios entre varios Estados, entendido el multilateralismo como una corriente teórica del derecho internacional que busca la cooperación entre Estados jurídicamente iguales y con una agenda internacional común, no impuesta. En nuestro caso específico de análisis, en el contexto del Mercosur, entre estados suramericanos y miembros plenos de este organismo.

1.1.2. Lo Multilateral en el Mercosur como enfoque más integral y menos restrictivo

El Mercosur es un sistema multilateral que con los nuevos impulsos políticos ha estado modernizando sus acciones y sus motivaciones. Susana Novick, en este sentido, recoge el sentir de otros autores y mira en este espacio multilateral una posibilidad de un enfoque más integral en referencia a superar viejos esquemas restrictivos, en especial de movilidad.

En el Mercosur, se estaría gestando una visión menos restrictiva de la migración. Los autores concluyen que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración

regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos, como lo son migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc. todo ello en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas” (Novick, 2005).

El reconocimiento conceptual de esta complejidad, que atañe a la movilidad, hace pensar que en este organismo hay una evolución del concepto de lo multilateral hacia un enfoque integral. El Mercosur es una nueva fuerza que regula la relación entre los migrantes y los países miembros y asociados. Sin embargo, “es de naturaleza intergubernamental, no un régimen basado en la idea de supranacionalidad” (Modolo, 2012), lo que implica que las decisiones del pleno, deben ser acatadas por los países miembros pero no necesariamente entran en la agenda inmediata de cada país soberano. Además, al no existir una jurisdicción comunitaria que organice el espíritu legal de los acuerdos, estos pueden tener diferentes alcances e interpretaciones —de acuerdo al cuerpo legal de cada país— a las que originalmente inspiraron su creación.

1.2. Políticas Migratorias

Para entender las políticas migratorias hay que primero entender los conceptos que la constituyen. En términos generales, la política tiene como finalidad el bien común, tiene dos ámbitos de acción el ejercicio electoral y la acción de gobierno que es la organización de la sociedad, en este sentido es “una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad” (Definición.de, 2008). Este concepto es el que nos atañe en esta investigación.

Hay varias áreas de acción de la política gubernamental. Una de ellas en la actualidad constituye las políticas migratorias, entendidas como las acciones que realizan los Estados para con la población emigrante e inmigrante.

La migración humana entendida en su sentido más amplio indica el cambio de las personas de un lugar a otro. Es “el desplazamiento residencial de población desde un ámbito socio-espacial a otro,

entendiéndose por éstos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia” (Chávez, 2006). Cuando este cambio de residencia se da traspasando una frontera se denomina migración internacional y es ahí donde los Estados empiezan a ejercer su acción.

En efecto, a partir de las divisiones territoriales y de la demarcación limítrofe de los estados-nación, este acto humano queda sujeto a la aprobación o restricción de circulación de los sujetos que no nacieron en ese marco territorial y quieren ingresar a él, o de aquellos que nacieron ahí, pero quieren salir hacia otro territorio, es decir, surge el concepto de migración internacional o migración entre naciones.

En este contexto nacional de dominio territorial como fuente de ordenamiento, y en especial desde la visión de los países “desarrollados” —según la visión economicista de desarrollo y subdesarrollo— la migración es un término que ha sido signado con el prejuicio de los ciudadanos que residen dentro de la jurisdicción limítrofe de cualquier país. Este estereotipo también alcanza a los términos inmigración y emigración, que describen el origen de los migrantes desde el punto de vista del país receptor; inmigrantes son los que ingresan a un país y emigrantes los que salen de ese mismo país.

El término migración parece generar resistencia en los ciudadanos de países de acogida, en especial si son países con economías fuertes. “Las dinámicas migratorias internacionales y transnacionales aparecen hoy como uno de los grandes problemas mundiales, Mármorea interroga sobre cuáles son las razones para que se de este énfasis ya que si se analiza el crecimiento porcentual de la migración respecto del total de la población mundial y los efectos que ella produce, no hay correspondencia plena con las percepciones generalizadas, que miran a la migración como un hecho de enormes dimensiones, negativo y que debe ser controlado” (Chávez, 2006).

En realidad la migración de los últimos 50 años es menor a otros siglos y muchas de las grandes naciones se formaron en base a fuertes flujos migratorios¹, pero el mundo está marcado por la visión

¹ La década de 1880-1890 se caracterizó por el máximo desplazamiento de población intercontinental del siglo XIX. EE.UU. recibió a 17.000.000 de inmigrantes, de los cuales 15.000.000 eran europeos. Canadá 2.000.000 de europeos. Hacia 1880 Argentina y Brasil reciben

económica, y la migración implica la intencionalidad del migrante de establecerse por un período de tiempo o de forma definitiva en ese país, los que hace pensar a la sociedad receptora en los costos de la migración.

Parece que esta intención de permanencia genera temores en los ciudadanos nativos que intuyen una variedad de situaciones complejas, problemas culturales y sociales, que influyen negativamente sobre el normal desenvolvimiento de sus vidas; los choques culturales, el cambio de costumbres, la resignación territorial y, sobre todo, la pugna de espacios laborales, son los principales temas que salen al debate. El temor es que estos problemas socioculturales puedan incidir tanto en su vida que reconfiguren la sociedad de acogida rompiendo los esquemas ya establecidos o que empeoren los problemas sociales de la sociedad de acogida, agregando nuevos ingredientes transculturales o transnacionales.

En un afán por minimizar estos temores de seguridad la migración -ya sea de entrada o de salida- ha sido clasificada por los Estados en dos categorías, la migración regular y la migración irregular, a esta última categoría se adiciona el concepto de desplazamiento que hace referencia a una migración no voluntaria o forzada como el caso del refugio.

El estatus de regular e irregular está condicionado por la legalidad; la movilidad debe ser un acto legal, autorizado o consentido por los Estados. Un sujeto extranjero puede permanecer en un territorio si ha sido controlado, es decir, si ha completado y han sido aprobados los requisitos que requiere la normativa de cada país, además debe ceñirse a esta regulación que vigila los tiempos, motivos y condiciones de su estadía.

3.000.000 y 2.800.000 individuos respectivamente; en su mayoría italianos y españoles. Santillo, Mario, Balance de las Migraciones Actuales en América Latina, pág1.

Esta legalidad o ilegalidad se concreta a través de las políticas migratorias que son los cuerpos legales creados por los estados—nación para regular y controlar la movilidad humana de ingreso, salida y permanencia en un Estado.

Pero hay que discernir aquí un punto esencial en la formulación de estas políticas migratorias. La migración no es otra cosa que la capacidad de movilidad que es inherente al ser humano. Migrar es un derecho, pero el ambiente hostil de los pueblos de acogida de estas últimas 5 décadas ha generado políticas migratorias cada vez más agresivas, que han criminalizado este derecho y han limitado la libre circulación por motivos sobre todo económicos y en algunos casos étnicos y sociales. “En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 13 se establecen los derechos de libre circulación y residencia de las personas, como a salir e ingresar del país de origen. Es claro el reconocimiento de la movilidad humana como un derecho, más allá de las fronteras del país de origen. Son los Estados los que deben regular la forma de realización de estos derechos, regular implica que deben establecer ciertos procedimientos para garantizar su cumplimiento y no para restringirlos, menos si la forma en que lo hacen, implica la anulación del goce de derechos” (Chávez, 2006)”. Los estados han tomado una serie de medidas restrictivas con respecto a la migración de entrada a sus países, las leyes migratorias han seguido el camino de políticas securitistas que criminalizan, a priori, a los migrantes. Esto nos lleva al siguiente tema de cómo se elaboran dichas políticas.

1.2.1. Políticas Migratorias Unilaterales y Multilaterales

Las políticas migratorias unilaterales, de una vía o de un Estado corresponden al libre ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos y son una decisión soberana de los Estados que deciden regular, controlar o censar a los migrantes; a los de salida y en especial a los que ingresan a su territorio.

Estas políticas entendidas como orientaciones o lineamientos legales son legítimas en cuanto los funcionarios que las generan son elegidos mediante los preceptos de la democracia representativa, además rigen dentro del marco territorial de cada país y son reconocidas por el Derecho Internacional. Pero debemos acotar dos precisiones sobre ellas. Primero, por lo general surgen por cubrir la necesidad

de defender los intereses del país cuando recepta migrantes, pero a veces, defienden el interés de minorías poderosas y no de las mayorías empobrecidas.

Segundo, a menudo los Estados imbuidos por el ambiente internacional del miedo a lo diferente, han preferido tener políticas migratorias con enfoques securitistas para los migrantes de llegada. El ejemplo de la violencia de estas políticas, lo constituyen las figuras de deportación y los requisitos de ingreso como visado y récord policial, certificados policiales. La exigencia de estos documentos puede ser entendida como un acto discriminatorio a los migrantes quienes son seleccionados en base a criterios de extranjeros deseables y no deseables como lo menciona Ramírez.

Esta visión securitista tiene una variante más flexible que se conoce como enfoque de “aperturismo segmentado” (Ramírez G. Jacques, 2013) o medidas selectivas de migrantes, que al igual que las primeras violentan principios consagrados en la DUDH e incluso violentan los principios de la democracia. La tendencia mundial muestra políticas y medidas migratorias restrictivas, basadas en la selección de los inmigrantes internacionales, contraviniendo el principio de no discriminación de los derechos humanos y superponiendo una lógica de seguridad basada en los intereses estatales y de élites. Por tanto, el goce de los derechos de la población inmigrante se restringe al establecer condiciones no democráticas a las personas que ingresan a otro país, por ello el crecimiento de la migración en términos irregulares da lugar a otras serias limitaciones y violaciones de derechos. Es más, incluso para quienes se encuentran con la documentación exigida, el goce de derechos es de segunda categoría, respecto de los nacionales” (Chávez, 2006).

En cuanto a las políticas migratorias del Estado para los migrantes de salida en su mayoría son regulatorias, en cuanto a solicitar documentación requerida para el registro de salida y las motivaciones de salida, más con un interés estadístico que con el propósito de garantizar algún derecho del ciudadano emigrante en el extranjero.

En el caso de Ecuador, según afirma Ramírez, se ha iniciado una política migratoria rupturista en referencia a que ha usado el transnacionalismo como extensión de la ciudadanía en otro estado, como concepto para garantizar algunos derechos ciudadanos a los ecuatorianos que residen en el extranjero. El

transnacionalismo serían todas “aquellas actividades que propician los Estados para incorporar y vincular a sus diásporas a la vida política nacional” (Ramírez G. Jacques, 2013).

Por otro lado, hay las políticas migratorias multilaterales las cuales hay que entenderlas en el contexto de la existencia de una relación oprobiosa entre globalización y migración irregular ya que la migración sin derechos es la principal fuente de generación de riquezas por medio de la explotación laboral. “Quizás como nunca antes en la historia moderna, los procesos de migración humana han sido tan fundamentales para el sostenimiento del sistema económico capitalista” (Zurbriggen, 2010).

La globalización económica es el mayor obstáculo para la creación de una migración con enfoque en derechos, que no cabe dentro del modelo capitalista que necesita un mercado laboral irregular que le permita abaratar la mano de obra. “En términos generales se ubican tres discursos en torno a la relación entre globalización y migración. El primero, explica los flujos migratorios como efecto de la globalización caracterizada por el modelo neoliberal o la “internacionalización de la economía” que genera bloques de países desarrollados y subdesarrollados, que reorganiza los mercados de trabajo deteriorando el valor de la mano de obra no calificada; por ello, la migración es vista como una redistribución de la pobreza en medio de las brechas de los países ricos y no es deseada” (Chávez, 2006).

En la última década el proceso de integración regional se ha acentuado en términos políticos y sociales tanto a nivel nacional como regional. Tal vez por esto, al inicio del nuevo siglo —y como respuesta ante algunas políticas migratorias de países considerados desarrollados— comenzaron a conformarse en Latinoamérica algunos organismos y foros para discutir el problema de la movilidad desde una perspectiva multilateral.

También estas discusiones surgen de necesidades reales, ya que la globalización, la crisis económica mundial de 1990 (producto de la burbuja inmobiliaria en Japón) y los conflictos bélicos internos hicieron que se incrementaran los flujos migratorios entre países de la región.

Particularmente, América Latina registra variaciones demográficas por migración, sin embargo, en estas tres últimas décadas los procesos migratorios obedecen fundamentalmente a desequilibrios y crisis económicas que han causado desempleo, bajos ingresos percibidos y la búsqueda de mejores condiciones de vida. De esta manera, contingentes de familias latinoamericanas se han dado a la tarea de buscar los mejores destinos posibles para vender su fuerza de trabajo” (Zurbriggen, 2010).

1.2.2. Instrumentos y espacios Multilaterales en materia migratoria

En los años cincuenta con el fin de encontrar países de reasentamiento para las personas afectadas a consecuencia de la II Guerra Mundial surge la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que con el tiempo fue ampliando su cobertura geográfica. Es una organización intergubernamental dedicada a los temas migratorios por lo que “ofrece servicios, asesoramiento a gobiernos y migrantes; cuenta con 150 estados miembros y con 97 observadores” (Organización Mundial de las Migraciones, 2013).

Con el mismo objetivo y en el mismo tiempo surgió el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Dicho organismo que forma parte del Sistema de Naciones Unidas tiene el mandato de “dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de las personas refugiadas y apátridas en todo el mundo” (ACNUR, 2015).

Como respuesta a la migración sur-norte y a las políticas restrictivas EE.UU. y la UE, la ONU crea la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990.

A nivel de continente sudamericano surgen espacios de diálogo migratorio multilateral como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) realizada en Buenos Aires entre el 18 y 19 de mayo de 2000, con la presencia de representantes de 10 países de la región, la misma que se celebra cada año. También “a nivel de la CAN se han tomado importantes decisiones a manera de políticas migratorias regionales tales como; zona de integración fronteriza (Decisión 501), Centros Binacionales de Atención en Frontera (Decisión 502), Creación del pasaporte andino, (Decisión 504)” (Ramírez G. Jacques, 2013).

Hasta entonces, la Política migratoria estadounidense había liderado la tendencia restrictiva a nivel continental. “En los últimos años se han escuchado en América Latina fuertes críticas hacia las políticas migratorias restrictivas de los países del Norte, especialmente en ocasión de la aprobación de la Directiva de Retorno de la Unión Europea o de los abusos cometidos en los estados fronterizos del sur de Estados Unidos” (Ceriani Cernadas, 2011). Es decir, ante las políticas migratorias de países del norte, que responden a una lógica instrumental e inhumana se comienza a armar una agenda de políticas migratorias que coadyuven a un nuevo enfoque migratorio regional que favorezca la libre movilidad en una patria grande, esto ha sido trabajado desde Mercosur.

1.2.3. Políticas Migratorias en el Mercosur

Es verdad que en el Mercosur, la movilidad humana apareció como una materia sólo cuando se evidenció un problema socio-laboral en los mercados comunes, sin embargo, la movilidad se ha fortalecido en la agenda regional del Mercosur como un tema político. “A fines de junio del año 2000, con la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social se expresó la necesidad de profundizar la dimensión social en el proceso de integración mercosureño, que entre otras medidas hacían alusión al tema migratorio” (Modolo, 2012), es decir, la migración al ser un impedimento del desarrollo comercial se integra a la agenda de discusión y se abre el debate sobre libre movilidad y sus garantías.

La migración ha evolucionado hacia una mirada de garantías sociales y de derechos como una forma de facilitar la integración económica pero también por la decisión de algunos gobiernos miembros de fortalecer las políticas sociales. La presión del pensamiento social de los pueblos latinoamericanos, ha puesto sobre la mesa de debate del Mercosur el tema. De esta manera, se podría mencionar que los “acuerdos multilaterales de seguridad social así como los de residencia, son dos buenos ejemplos del cúmulo de luchas ciudadanas y laborales por incluir mecanismos transnacionales para la vigencia de derechos fundamentales de los migrantes” (FLACSO Uruguay, 2015). Y es que, sobre la marcha, el Mercosur ha progresado sobre como conceptualizar la movilidad humana y surge una tendencia que

supera lo económico y atañe a los derechos humanos y la consolidación de la integración por medio de la modernización de las políticas migratorias.

En este marco aparecen los Acuerdos de Residencia, y aunque su inspiración es económica-laboral, la firma de ellos y la creación de “ciudadanos mercosureños” plantean el comienzo de nuevos enfoques a las políticas migratorias.

La ley migratoria argentina y la implementación progresiva del Acuerdo de Residencia significan un paso hacia criterios menos instrumentales al facilitar el acceso a la residencia y la regularización migratoria de quienes componen la amplia mayoría de la migración dentro de la región (nacionales de países sudamericanos), “se eliminan los condicionantes más importantes que son aquellos ligados a la exigencia de un permiso de trabajo. Sin embargo, esos avances no han incluido en igualdad de condiciones a migrantes provenientes de otras regiones” (Zurbriggen, 2010).

En ese sentido, el Mercosur ha sido el escenario perfecto para una integración económica y laboral con garantía de derechos y sin requisito absurdos como el permiso de trabajo. Por eso, para las políticas migratorias se hará una aproximación desde el Mercosur como entidad que por su naturaleza las materializa para lograr soluciones regionales. “Coincidiendo con Favell (2000), las políticas migratorias son el resultado contingente de procesos políticos e históricos concretos, en este caso la aparición del Mercosur. Así, los Estados nacionales acuerdan herramientas multilaterales para implementar acciones comunes al interior de sus territorios” (Modolo, 2012). Acciones comunes necesarias, que buscan regularizar los problemas de movilidad intrarregional.

1.3. Acuerdo de Residencia

La tendencia actual, con el orden político vigente en los países de la región, señala el camino que abandona la débil formulación de políticas públicas nacionales y enciende el camino hacia las políticas públicas regionales como medidas firmes de un bloque sólido que toma posición en la

geopolítica internacional. En nuestro caso de estudio, la política pública migratoria regional surgida del contexto del Mercosur e impulsada por el acuerdo multilateral y sus obligaciones inherentes, impulsa y concreta una política pública nacional, pero con marco ideológico internacional.

El caso del Acuerdo de Residencia que permite regularizar a los ciudadanos de los Estados parte mediante su acceso a la residencia laboral. Es vital como experiencia diplomática para evaluar los alcances de una política migratoria multilateral que contengan una intención de buscar un internacionalismo político que incorpore a los migrantes no solo como agentes económicos sino como personas con derechos y obligaciones.

El Acuerdo es un instrumento internacional muy importante, que define y construye al migrante mercosureño a partir de la “posibilidad de permitir que los nacionales de un estado parte o asociado que deseen residir en territorio de otro estado parte o asociado puedan obtener la residencia legal en éste último” (Mercosur, 2002). El proceso de ratificación en cada uno de los países ha sido diverso y ha enfrentado desafíos. Si bien fue signado a finales de 2002, su entrada en vigencia dependió de que los Estados partes ajusten su legislación migratoria interna y luego ratifiquen el acuerdo. En el caso paraguayo esto ocurrió siete años después, lo que afectó en el cumplimiento de los acuerdos en el marco de esta instancia de convergencia multilateral. Por su parte, Uruguay lo ratificó en 2006, Bolivia, Brasil y Chile lo hicieron en 2005 y, Argentina en 2004.

El caso argentino, se destaca por su complejidad y alcance, se configura como un modelo de política comparada. Es el primer caso donde se realizaron ajustes en su normativa y en su reglamentación. Se derogó la ley migratoria que fue sancionada en la dictadura conocida como Ley Videla, hace más de 20 años atrás, que no respondía a la coyuntura contemporánea. A finales de 2003 y luego de un proceso de discusiones, fue sancionada sin objeción por parte del Cuerpo Legislativo la nueva ley 25.871 que entró en vigor desde 2004 y que apuntaba a “formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración socio laboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de Argentina con relación a los migrantes y sus familias” (FLACSO Uruguay, 2015).

Ecuador en marzo del 2014, ratificó su adhesión a este acuerdo en calidad de país asociado al Mercosur, lo que tiene una serie de implicaciones casa adentro, más ahora que busca pasar de ser país asociado de este bloque regional o ser miembro pleno. Esto debido a que si bien en el Mercosur se acuerdan determinadas políticas, los estados son los responsables de implementarlas al interior de sus territorios.

Mediante un informe a la Asamblea Nacional de Ecuador se recomendó en noviembre de 2013 ratificar el Acuerdo sobre Residencia debido a que “guarda conformidad con los postulados constitucionales, de conformidad con el dictamen de la Corte Constitucional, y recoge importantes preceptos constitucionales” (Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, 2013).

Así también, se mencionó que es importante armonizar la legislación nacional con la Carta Magna en materia de migración reconociendo que ésta última es garantista de derechos y que este tipo de convenios posibilitan el camino hacia la ciudadanía latinoamericana. En este sentido, en el artículo 423 de la Constitución, se aborda el tema de la integración latinoamericana y en su literal 3, se hace referencia a que se buscará “fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad” (Constitución del Ecuador, 2008).

En la Carta Magna también se menciona el tema de la movilidad humana. En su articulado número 40, “se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución del Ecuador, 2008). Con ello, se evidencia que la voluntad política existe al momento pero es menester que las leyes menores vayan de la mano para su efectiva internalización.

1.3.1. El reto de un Acuerdo de Residencia Integral en Ecuador y en la Región

La internalización del Acuerdo también depende del debate y la reflexión teórica que nos ayude a determinar la pertinencia de las políticas migratorias multilaterales y sus instrumentos (acuerdos, tratados, convenios, etc.), pues en efecto son un camino para la ciudadanía suramericana e incluso universal, pero sólo si su orientación conceptual está en concordancia con la Constitución vigente y con la política de movilidad humana del Ecuador actual. El propósito de esta investigación es evidenciar las implicaciones conceptuales, legales y materiales de la aplicación del Acuerdo de Residencia.

Un Acuerdo de Residencia integral que sea una herramienta óptima de política pública regional, puede ser el inicio de una sólida ciudadanía suramericana que está queriendo surgir con base a una migración real.

“Las corrientes intrarregionales son tan importantes que los movimientos sur-sur alcanzan la mitad del total de la migración internacional. Estamos hablando de ciudadanos de un país económicamente pobre que se moviliza a otro país pobre. En estos países la situación de vulnerabilidad muchas veces es tan dramática como en los países del norte y en algunos de estos países menos visible” (Espacio sin fronteras, 2013).

Para armar un ambiente político y comercial adecuado hay que activar una perspectiva de acciones comunes plasmadas en acuerdos. Debemos entender que el origen de los movimientos migratorios del Mercosur están en mayor medida vinculado al trabajo y que sino no se reconocen las problemáticas de esto se provocarían situaciones adversas para la libre movilidad, lo que implica una vulnerabilidad de los migrantes frente a problemas de explotación, trata de personas, etc. El migrante al cruzar los límites de la frontera pierde su cualidad de ciudadano y se convierte en un extranjero que tiene que luchar por un espacio de trabajo en condiciones de discriminación por lo que varios autores reconocen este vacío. De hecho, entre los argumentos en los que se basa el mencionado acuerdo, se hace referencia a 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 implique degradación de la dignidad humana” (Martínez Pizarro, 2006).

Los estados latinoamericanos y especial los estados progresistas tienen ahora la voluntad de asumir una política migratoria multilateral basada en el transnacionalismo político, entendido este como “un fenómeno de construcción a través del cual los sujetos responden a larga distancia a las obligaciones sociales, a través del sistema de pertenencia, buscando una transformación de las prácticas sociales en sus países de procedencia” (Guarnizo en Ramírez, 2013). Se advierte un síntoma de mejoría regional, que abole políticas migratorias securitistas, la reflexión se encamina en encontrar las políticas migratorias multilaterales adecuadas que saquen de la condición de vulnerabilidad a los migrantes. Aquí el concepto político podría consolidar una visión basada en el derecho a la migración, y la garantía de derechos entre países que pretenden una integración y que tienen ya un fuerte flujo migratorio en condiciones no favorables.

El propósito a alcanzar sería desarrollar una política migratoria para la región, pensar en construir sus elementos en los órganos especializados, encaminando en compromiso conjunto de los Estados de una mirada de “necesidades locales a beneficios de un trabajo conjunto, organizado y generalizado, que a corto plazo solucione necesidades reconocidas como inmediatas a solucionar; a mediano plazo necesidades generalizadas y a largo plazo a la eliminación de múltiples políticas migratorias nacionales reemplazadas por el conjunto de normativas construidas en dicho proceso” (Pardo C, Juanita, 2013)

El proceso de regionalización regresa a pensarse en la necesidad de que su orientación debe ser de carácter político y no solo debe estar en las manos del mercado. Los temas sociales y laborales regresan al centro del debate como elementos primordiales y el tema de la libre circulación, no solo de capitales se toma el Mercosur con el Acuerdo.

Cierre

El objetivo de este capítulo era delimitar nuestro campo de análisis teórico a partir de comprender tres grandes temas: el multilateralismo, las políticas migratorias y los acuerdos de residencia. Diremos a breves rasgos que el multilateralismo no es el resultado de un pensamiento o de una agenda única, sino que surge de la necesidad de una concertación política voluntaria de muchos países, en la que todos se ciñen al principio de igualdad jurídica y reconocen la autodeterminación y soberanía de cada miembro pero trabajan en temas comunes y sus soluciones.

En cuanto a las políticas migratorias diremos que son los cuerpos legales que sirven para regular y controlar la movilidad humana de ingreso, salida y permanencia en un Estado. Casi siempre tienden a ser regulatorias por lo que su reto es convertirlas en políticas con un enfoque real de derechos, entendiendo a la migración como una decisión libre y voluntaria de cada persona, como un derecho.

Finalmente, al referirnos al Acuerdo de Residencia indicaremos que es un instrumento de política multilateral donde varios estados se obligan a regularizar a los ciudadanos de los Estados parte una vez que hayan cumplido una serie de requisitos y los aceptan mutuamente no solo como agentes económicos sino como ciudadanos con derechos y obligaciones.

En el próximo capítulo abordaremos los organismos multilaterales, el Mercosur como organismo multilateral, hablaremos de su historia y antecedentes, su origen, sus miembros plenos y asociados, el alcance, sus objetivos, sus ejes estratégicos, entre otros.

CAPÍTULO II

Organismos multilaterales. Historia, objetivos, alcance y estructura del Mercosur. Mercosur leído en clave migratoria

En el presente capítulo se realiza un análisis de Mercosur, su historia, origen y objetivos centrales visto este espacio intergubernamental multilateral en clave migratoria poniendo atención en el Acuerdo de Residencia. Se alimenta de dos tipos de información: los datos trascendentes del contexto político y social en el que se desarrolló una política regional de movilidad que intenta dar solución a los inconvenientes migratorios de la región latinoamericana y el enfoque que ha tenido el Mercosur con respecto al hecho migratorio dentro de este contexto.

Antes de iniciar el análisis de Mercosur se arranca con una breve mirada del contexto global así como los espacios multilaterales en la región.

2.1. El contexto global y la influencia del capitalismo en la movilidad humana

El pensamiento de unidad latinoamericana tiene su principal antecedente teórico en el siglo XIX, con el llamado de San Martín y Simón Bolívar a formar una sola gran nación. Sin embargo, recién en el siglo XX, dentro del contexto de la postguerra mundial, se inician algunos procesos relevantes de integración que buscaban, no la unidad político-económica, sino facilitar las relaciones comerciales entre países. Se buscaba forzar la unidad comercial de los pequeños países, bajo el mando del poder económico de una sola nación.

Los países latinoamericanos considerados en su mayoría como países en vías de desarrollo habían mantenido en el siglo XIX una política comercial proteccionista con el fin de salvaguardar su mercado interno. Casi todos los países de la región vivían modelos de capitalismo primitivo, con fuertes oligarquías dominando el poder político, con procesos no industrializados y economías basadas en la producción agrícola.

Luego de la postguerra se intenta canalizar los esfuerzos de los países hacia procesos más avanzados de capitalismo, hay una bonanza mundial, se crean paradigmas de desarrollo económico y se establecen objetivos regionales para salir del subdesarrollo bajo lineamientos y políticas internacionales establecidas por Estados Unidos que aparecía (junto a Europa) como modelo de desarrollo. Los procesos de integración no se concebían sino en torno a un apoyo incondicional hacia el vecino de Norteamérica. En el tema migratorio, se produjo un incremento de flujos de migrantes hacia el continente americano.

Entre los años 40 y 70 algunos países de la región descubren sus reservas petroleras, las cuales eran —y son— el mayor ingreso fijo de su presupuesto. Sin embargo, esos recursos servían en su mayoría para el pago de la deuda externa adquirida con los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Con ese impulso económico se logra un desarrollo industrial en algunos países como Brasil, México y Argentina, sin embargo luce insuficiente, más aún en Venezuela, Ecuador y un poco menos en Colombia que pese a que en los 70 se abren a modelos de sustitución de importaciones no logran consolidar una matriz industrial. En general, estos esfuerzos se diluyen pues, los países exportadores netos de petróleo terminan convirtiéndose en grandes consumidores y no en grandes productores, los modelos primarios de exportación siguen en vigor. El resto de países que no son exportadores netos, focalizan sus esfuerzos económicos en otros productos primarios, por ejemplo Bolivia con el gas, pero también intentan procesos de industrialización como Chile y Perú. Los países sin petróleo persistieron en la agricultura y algunos lograron un desarrollo industrial aceptable como Uruguay.

La persistencia de esta mezcla de capitalismo primitivo y oligarquía política económicamente dominante de principios de siglo no se perdió y como resultado se generaron sociedades con modelos excluyentes, poblaciones sumidas en la desigualdad, grandes brechas monetarias entre ricos y pobres, pocas oportunidades de acceso a la educación y la salud para las grandes mayorías, la protección judicial estaba condicionada por el nivel socioeconómico y se favorecía a la impunidad con lo cual la justicia provocaba elevados niveles de inseguridad, entre otros. En este sentido, los flujos migratorios de la región comienzan a sentirse con mayor impacto en los 50, especialmente de México hacia Estados Unidos y continúan así hasta los 80 donde existe un incremento moderado del flujo migratorio entre Ecuador y Colombia con destino a Venezuela y, en el Cono Sur, Uruguay y Paraguay hacia Argentina.

También en esta década los flujos migratorios se enfocan hacia otros continentes, específicamente Europa.

Sólo una década después, en los 90, con relación a la crisis económica mundial que afectó a varios países entre ellos Ecuador y Colombia, aparece el mayor auge de flujo migratorio tanto dentro del continente como fuera de él. “La migración mundial a los Estados Unidos pasó de un millón de personas en la década de 1940, y dos millones y medio en la de 1950, a casi siete millones y medio, en promedio, en los decenios de 1980 y 1990” (Solimano, 2003). En la región un estudio del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos afirma que “los movimientos migratorios entre los países de la región se han incrementado aceleradamente en los últimos años. En la década de los 60 llegaba a poco más de 1.500.000 personas, mientras que en los 90 habían superado los 11.000.000” (Santillo, 2010).

Hay que recordar que, a la mitad del siglo XX en nuestra región, la potencia comercial del norte propugnó la idea de establecer un comercio justo entre naciones, políticamente se fue imponiendo este modelo comercial que no consideraba las desigualdades y asimetrías entre la economía y la producción de los grandes países y los pequeños. Sin considerar estos desequilibrios se introdujo en la región el concepto de una política comercial librecambista que buscaba moderar o eliminar aranceles para facilitar el libre flujo de bienes y servicios entre Estados Unidos y el resto de los países americanos.

Esto fue el antecedente con la corriente política capitalista conocida como globalización que a finales de siglo estaba en auge y que pretendía un libre comercio y el paso hacia la economía financiera, aquella que no tiene sustento en la producción sino en la especulación.

“La aparición de un activo mercado financiero internacional en la década de 1970, que alcanzó su pleno desarrollo en 1990, dio un renovado impulso a la internacionalización económica. El fin del comunismo y la creciente liberalización del comercio y los flujos de capitales dieron mayor ímpetu a la segunda fase de globalización. Sin embargo, la integración de los mercados internacionales de trabajo se rezagó respecto de la creciente integración mundial de los mercados de bienes y de capital propia de esta segunda fase de globalización. Las políticas inmigratorias restrictivas, sobre todo para personas con baja calificación, siguen prevaleciendo en los países desarrollados” (Gurrieri, 2003).

La globalización entendida como un mercado laboral sin fronteras revive el viejo problema de la migración: el miedo. Esto configura un complejo panorama migratorio-laboral, la movilidad humana desde la periferia hacia los grandes centros de comercio, significó en el ámbito social, un choque cultural en los países receptores. El miedo que generaba este encuentro con desconocidos y el estado de irregularidad de los migrantes provocó que estos últimos sean asociados con la criminalidad y la inseguridad. En lo económico, los ciudadanos de la clase obrera y media de los países de recepción, miraban a los migrantes como una competencia desleal al momento de buscar empleos.

Sin embargo, desde la economía de los dueños del capital, la fuerza laboral migrante se volvió un insumo para las grandes empresas que no dudaban en aprovechar la situación de irregularidad de los migrantes para contratar mano de obra barata. Las economías de los países receptores veían como las cifras en términos de macroeconomía crecían a su favor.

A finales del siglo XX el modelo económico cambió, las políticas proteccionistas cedieron terreno frente al establecimiento de un nuevo orden económico mundial, que hizo que impere la idea de un “libre mercado” mundial, avalado y dirigido por los grandes países comerciales y por grupos económicos transnacionales.

El concepto de globalización implica una interacción y posterior interdependencia mundial que destruye los límites entre naciones y busca la creación de una sociedad mundial unificada entorno a aspectos políticos-económicos y también culturales y sociales aunque bajo la circunscripción de un pensamiento único, el occidental. Esta imposición del modelo político-cultural de la modernidad capitalista es la base de las sociedades de consumo. Quizá por ello, no se busca resolver el problema de quien detenta el poder en la sociedad del mercado global, de forma implícita, se da por hecho que la globalización designa por fuerza y por inercia a quien regenta a esta nueva sociedad.

De esta manera, es indispensable la unificación económica que permita el control de la economía más fuerte por sobre las débiles. La globalización económica consiste en que “los mercados de capitales, bienes, servicios y trabajo se van integrando y funcionan cada vez más como un solo sistema. Las economías nacionales se van interrelacionando a través del comercio, la inversión directa externa, los

flujos de capitales, la migración y la difusión de la tecnología y las nuevas formas de organización. En este sentido, se puede caracterizar por cuatro aspectos diferentes aunque interrelacionados entre sí: interdependencia mundial de los mercados financieros, internacionalización de la producción por la acción de las empresa multinacionales, elevado grado de apertura de los mercados de bienes y servicios, y una creciente migración internacional” (Resico, 2010).

2.2. Organismos Multilaterales en la región

En este contexto de globalización económica surgen en la región organizaciones multilaterales, en muchos casos uniones aduaneras, en otros acuerdos internos de cooperación comercial, órganos para la integración comercial y política, también mediante acuerdos bilaterales, todo dentro de tres modalidades de bloques:

- a) A nivel regional
- b) A nivel subregional
- c) A nivel de acuerdos (bilaterales y multilaterales) entre países de la región y de otras áreas.

Bajo esta delimitación geográfico—cultural en la región, los intentos de integración de las últimas cuatro décadas del siglo XX surgen de dos vertientes, ambas con un enfoque comercial, el enfoque globalizador comercial y el enfoque integrador comercial.

En cuanto al enfoque globalizador comercial hay que mencionar que los impulsores de estos procesos son los sectores comerciales e industriales (empresas transnacionales) con base en las grandes naciones, seguidos por los pequeños grupos comerciales oligárquicos de los países centro y suramericanos que quieren crear mercados más amplios, con la idea de consolidar “zonas de libre comercio” donde el rol estatal fuese limitado y donde las empresas públicas de servicios básicos y de carácter social sean privatizadas. La vertiente del enfoque de bloque, más política, intenta crear mercados

comunes y espacios sociales dentro de un grupo regional de países que tenga un mayor poder de negociación comercial.

“En la región, un ejemplo del primer tipo lo constituye el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). Asimismo, coexisten experiencias en que se verifican ambas características: en un caso, en las negociaciones hemisféricas acerca del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, en el otro, en la existencia de cuatro grandes acuerdos o bloques subregionales que bajo la forma actual de uniones aduaneras, incluyen a la mayoría de los países: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM)” (Novick, Hener Dalle, 2005).

A) A nivel regional surgió el Pacto Andino en 1969, que se relanzaría a partir de 1996 con el nombre de Comunidad Andina de Naciones (CAN). El Pacto Andino fue el instrumento jurídico que dio vida al organismo que contempla una Zona de Libre Mercado y que ha perdido impulso político. Chile se retiró del mismo en 1976 y Venezuela, en el contexto del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, se retiró en 2006. Ecuador durante la presidencia de Rafael Correa anunció su posible salida de este organismo pero no se concretó. A inicios de 2015, optó por imponer unas salvaguardias arancelarias a Colombia y Perú para proteger su economía dolarizada.

En 1975 se creó el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) que es un órgano regional intergubernamental que tiene 28 miembros de Centro y Sudamérica. Por otro lado y con una orientación comercial de defensa del “libre comercio” y como parte de una estrategia neoliberal, en la década del 80 y sobre todo del 90 aparece el ALCA, que pretendía un libre mercado continental, pero que perdió fuerza al tratarse de una iniciativa que surgió en Estados Unidos y que despertó la desaprobación de la población civil.

En la década del 60 se funda la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que fracasó por su rigidez de plazos y que se replanteó en 1980 con el nombre de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que con sus 13 miembros sigue aún vigente. Esta organización ha perdido impulso, opacada quizá, porque en el entorno de sus relaciones y tratados se

originó el Mercosur que resultó ser un organismo más versátil y flexible. Con motivo de la celebración de un acuerdo de Cooperación Económica Argentina-Brasil en 1985 se sientan los antecedentes de lo que sería el Mercosur, el cual se estableció formalmente a partir de 1991 con el Tratado de Asunción.

Con un impulso progresista aparece en 2001, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) con un corte político integrador y sus miembros son parte de una línea alternativa al capitalismo. Por razones coyunturales pierde fuerza pero los gobiernos post capitalistas de la región en el 2000 comienzan las conversaciones para unificar los procesos de integración en el Cono Sur, intentando superar lo alcanzado económicamente en la CAN y Mercosur, lo que en el 2008, da lugar a UNASUR, cuyo antecedente es la Declaración de Cuzco (2004) que establece la creación de la Unión de Naciones de América del Sur.

B) En el orden de lo subregional aparece en 1993 el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que es una organización económica, cultural y política de los Estados de Centroamérica. Entre 1965 y 1972 se crea la Asociación Caribeña de Libre Comercio (Carifta) que fue la antecesora de la Comunidad del Caribe (Caricom) instaurada en 1973 y que reúne a 15 países caribeños.

Como un hecho histórico aparece en 2010 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que une Centro y Sudamérica ya que reúne a 33 países, sin la participación, de Canadá y Estados Unidos. Fue creado en 2010 y es descendiente del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC).

Dentro de una perspectiva política de continuidad con los tratados de libre comercio, surge una agrupación subregional con pocos miembros, la Alianza del Pacífico (AP) que se formó por aquellos países que en su tiempo respaldaron el ALCA. Se crea en 2011 con la participación de Chile, Perú, Colombia y México con el fin de mirar hacia posibles relaciones comerciales Asia-Pacífico. Antes en el 2007 se creó otra iniciativa conocida como el Arco del Pacífico que tenía 11 países miembros, pero las diferencias en política comercial fueron demasiado fuertes para su sostenimiento, por ello los 4 países con mayor afinidad comercial, sobre todo en su concepción de las reglas de mercado se unieron en esta nueva agrupación que pretende ser un contrapeso al Mercosur y para ello anunció la creación del

Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), cuya finalidad es agrupar las Bolsas de Valores de estos países el cual actualmente ya opera entre Chile, Colombia y Perú. Otra área en la que ha declarado su interés es la de los flujos migratorios entre los miembros. En la IV Cumbre Alianza del Pacífico uno de los puntos de su declaración menciona el interés por “avanzar hacia la plena liberalización de los flujos migratorios entre los países de la Alianza del Pacífico, el Grupo Técnico de Movimiento de Personas” (Alianza del Pacífico, 2012)

c) A nivel de acuerdos (bilaterales y multilaterales) el más importante dentro de los acuerdos bilaterales lo constituye el Tratado de Libre Comercio (TLC) que era una iniciativa que implicaba la creación de un organismo regional (ALCA), pero ante la inviabilidad del proyecto, los Estados Unidos deciden entablar relaciones comerciales bilaterales o multilaterales por medio de esta figura comercial que es un mecanismo de integración parcial y que busca acrecentar el mercado de bienes y servicios en el continente para acabar con el proteccionismo comercial. Para ello, impulsa acuerdos que permitan reducir los aranceles de determinados productos, regular las barreras arancelarias y eliminar los subsidios estatales a la producción agrícola.

En el continente se firmó en 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá, a partir del cual se intentó ampliar esta iniciativa a nivel regional, sin éxito. De ahí en más, Estados Unidos firmó TLC con Chile, Colombia, Perú en Sudamérica. En Centroamérica si logró crear una zona de libre comercio con la firma del CAFTA por sus siglas en inglés.

Sin embargo, los tratados de libre comercio no son exclusivos de los Estados Unidos, casi todos los países de la región cuentan con tratados de libre comercio como el caso de Argentina con Bolivia, Chile y la Comunidad Andina y otros países mantienen acuerdos bilaterales de cooperación, como el caso de Ecuador con Perú.

2.3. El Mercosur: Historia, Origen y Miembros

Examinaremos la evolución de las relaciones internacionales del Mercosur como el ejemplo para entender cómo se abordó el problema de la movilidad intrarregional en cuanto nuestro objeto de estudio, el Acuerdo de Residencia.

En sus inicios fue la unión aduanera de países latinoamericanos y estuvo integrada por cuatro estados del Cono Sur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y en fases posteriores se incorporaron Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Existen países que forman parte de ella en calidad de asociados: Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México que actúa como observador. Están casi la totalidad de los países sudamericanos, algunos como estados parte otros en el proceso de membresía plena y el resto como estados asociados al bloque regional. Estos participan en actividades, reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los Estados Partes.

El Tratado de Asunción es el punto de partida de esta organización integradora creada el 26 de marzo de 1991, la causa de su conformación corresponde a la necesidad de lograr una fortaleza comercial como bloque regional, en la práctica esto se expresa con la unión aduanera de sus miembros mediante un arancel común, lo cual permite un mejor intercambio de bienes y servicios y a la larga la integración regional, la cual ahora se plantea con rostro humano en base a dos grandes principios: desarrollo económico y democracia. “En línea con estos principios, se han sumado diferentes acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para sus habitantes. Estos acuerdos significaron la incorporación de las dimensiones Ciudadana, Social y de Integración Productiva, entre otras” (Mercosur, 2015).

Tuvo un estancamiento en 1994 y finales de los 90, los estados miembros del Mercosur optaron por un relanzamiento en el 2000. Los estados miembros la describieron como una etapa de reestructuración institucional y la nueva fase de integración regional más concreta. Esto coincidió con un ambiente político favorable en la región, con países interesados en potencializar las relaciones comerciales y la unidad. Con esto se incorporaron nuevas temáticas a los procesos ya en marcha, entre estos se abordó el problema de la migración intrarregional como parte del proceso de integración económica y, sobre todo, como parte de la construcción de una ciudadanía suramericana. En este sentido, se puede destacar que luego del papel relevante del Acuerdo de Residencia, ahora la Decisión No. 64/10 del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, adoptado en diciembre de 2010 en Foz de Iguazú, es sin

duda, el más reciente éxito de las relaciones multilaterales sobre migración, esta decisión del Consejo del Mercado Común marca un Plan de Acción que incita a la:

- “Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación” (Decisión N°63/10 del Consejo del Mercado Común, 2010).

Es decir, este pronunciamiento refleja la persistencia de las ideas de unidad regional y la disposición de conformar un mercado laboral común, garantizado por una movilidad segura y con enfoque de libre circulación, residencia y total garantía de derechos, esto conforme al camino que desde el 2000 hasta la presente ha transitado el Mercosur.

2.3.1. La Estructura del Mercosur

La estructura institucional del Mercosur contempla algunos órganos con poder intergubernamental de decisión y algunos otros que fueron creados a la par del ejercicio de funciones de este organismo:

A) El Consejo del Mercado Común (CMC).- Integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía el cual se pronuncia mediante decisiones que son obligatorias para los Estados Partes. Es el órgano superior del Mercosur y le corresponde la conducción política del proceso de integración y la realización de las acciones para la constitución final del Mercado Común.

B) El Grupo Mercado Común (GMC).- Integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. Es el órgano ejecutivo del Mercosur y se pronuncia mediante Resoluciones las cuales son obligatorias para los Estados Partes.

C) La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).- Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos. Es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común y vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial para el funcionamiento y seguimiento de la unión aduanera, revisa temas relacionados con las políticas comerciales comunes. Los “Comités Técnicos” son órganos dependientes de esta comisión y se pronuncian mediante Directivas, las cuales son obligatorias para los Estados Partes.

D) A los anteriores podemos sumar un organismo de apoyo institucional de mecanismos de financiamiento solidarios propios, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). A través de un aporte anual de 100 millones de dólares financia proyectos que buscan promover la competitividad, la cohesión social y la reducción de asimetrías entre los integrantes del proceso.

E) El Parlamento del Mercosur es otro organismo de apoyo pensado como un espacio democrático. Fue constituido en 2006 en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta y es el órgano que representa los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes y tiene 10 comisiones que abordan diferentes temáticas:

- 1.- Asuntos Jurídicos e Institucionales.
- 2.- Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios.
- 3.-Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico.
- 4.-Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte
- 5.-Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social. Desarrollo

Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud

6.-Medio Ambiente y Turismo.

7.-Ciudadanía y Derechos Humanos.

8.-Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa.

9.-Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca

10.-Presupuesto y Asuntos Internos

2.3.2. Alcance y Objetivos

En la introducción del Tratado de Asunción están los objetivos del Mercosur. Según el artículo 1 de ese documento se menciona que todos los objetivos que pertenecen al proceso de integración económico y político, deben ser logrados y realizados hasta el 31 de diciembre de 1994 por medio de la fundación y creación de un mercado común, con ese corto plazo, es evidente que nunca se logró, por lo que los renovados Estados Parte deciden a partir del 2000 iniciar un nuevo proceso de fortalecimiento del Mercado Común del Sur, que fue asumido por la comunidad regional como un relanzamiento del mismo.

El Mercosur no es un organismo multilateral supranacional, su carácter es subregional e intergubernamental, es decir, mantiene relaciones vinculantes con los otros gobiernos pero no busca la unificación de los estados bajo un régimen de gobernanza supranacional.

Según lo expuesto en su página oficial se puede afirmar que “desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional” (Mercosur, 2015). Por ello lo que existe es una unión aduanera que por medio de un arancel común busca consolidar la actividad comercial bajo una misma visión regional. Estas acciones han evolucionado y ahora se busca

una integración económica y solidez de bloque regional sin perder de vista los problemas sociales que pueden obstaculizar el normal funcionamiento de este mercado común.

Legalmente, este organismo mantiene estricto respeto al orden constitucional y a la legislación interna de cada país, pero su Artículo 38 reza 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 previstos en el artículo 2 de este Protocolo” (Mercosur, 2015). Es decir que una vez ratificadas las decisiones o resoluciones, la entidad puede exigir el cumplimiento pleno de las mismas. El Mercosur exhorta a que los países que hayan suscrito convenios o acuerdos con esta entidad armonicen la legislación interna a los acuerdos firmados.

Este organismo, también puede sancionar o excluir a sus miembros de forma definitiva o parcial si encuentra que no hay vigencia plena de la democracia como sucedió en 2012 con Paraguay, tras la destitución del Presidente Lugo. Paraguay — uno de sus fundadores— fue suspendido hasta que se regularice su situación política con nuevas elecciones.

En líneas más específicas podemos mencionar que sus propósitos son:

- La libre circulación de productos, servicios, bienes y factores productivos entre los estados miembros por medio de la eliminación de las barreras comerciales.
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común hacia terceros países o agrupaciones de países.
- La coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes Mercosur con respecto a la política industrial, monetaria y fiscal, la política comercial, la agrícola, la de comunicación, la política de servicio y transportes.
- Armonizar confirmaciones de los estados miembros y su legislación en las áreas concernientes para lograr un fortalecimiento del proceso general de integración.

En concordancia con estos propósitos se han incorporado acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social. Estos acuerdos representaron la incorporación de las dimensiones Ciudadana,

Social y de Integración Productiva para las cuales fue necesario adaptar y ampliar la institucionalidad del bloque en toda la región atendiendo nuevas demandas y profundizando la participación efectiva de la ciudadanía por diferentes medios.

El Mercosur es un proceso de integración que ha tenido una profundización en sus objetivos y una ampliación en su alcance de acción. Se han sumado nuevas perspectivas, más sociales, las cuales se discuten muchas veces en el Parla Sur. Sin embargo de lo mencionado, la evolución conceptual no ha ido siempre de la mano del libre desarrollo de las negociaciones, han existido fraccionamientos en sub bloques y países grandes cuyo peso no han permitido la rápida toma de decisiones o resoluciones.

2.3.3. Bloques en la Subregión

Como vemos, este organismo de integración ha atravesado por varios momentos desde su creación en 1991. Es difícil mantener un proceso integrador sin flexibilidad, por ello, este órgano ha sabido responder a las naturales desavenencias de sus miembros aunque esto haya significado un lento desarrollo de sus propósitos. Podemos esgrimir tres razones que han motivado el lento avance de este proceso:

A) El sistema político-administrativo de los Estados Partes a veces los golpes de timón de los gobiernos estancan los procesos, otras veces su nivel institucional no está apto para acomodarse a las exigencias del organismo. De hecho, conforme a la estructura administrativa tradicional y a la orientación política de coyuntura, la mayoría de los estados tienen una tendencia a segmentarse en comunidades o redes de interés e alrededor de distintas políticas. Esto disgrega a los miembros y dificulta la toma de decisiones. Como resultado deja un avance limitado.

B) Otro reto —aún vigente— atañe a las viejas disputas comerciales y a los bloques económicos que estaban previamente establecidos entre grupos de países. “En primer lugar existen las rivalidades tradicionales y la competencia general. Es decir, países como Brasil y Argentina son

“competidores”, existen relaciones de rivalidades entre Chile y Bolivia por acceso al mar. En consecuencia, las relaciones conflictivas han generado un clima de disputa entre los Estados Parte y sus asociados. A esto se suma el liderazgo forzado de Brasil, que por su tamaño y poderío tiene un amplio peso en la toma de decisiones subregionales, lo cual genera resistencias en los otros Estados.

C) De nueva cuenta y con base a la integración de Venezuela y Bolivia, está el desafío de plantear una estrategia conjunta y consensuada de los países parte y asociados en torno a su relación con Estados Unidos. Aquí, la influencia norteamericana en los modelos sociales todavía mantiene vigencia. Son pocos los países que propugnan líneas políticas que demuestren soberanía.

En conclusión, el Mercosur como instancia política es el reflejo de las demandas y de las contradicciones de diversos actores a nivel subregional, pero empieza a convertirse, desde su relanzamiento en una respuesta legítima en la medida que camina consustancialmente hacia una mayor democratización e inclusión de los diversos sectores sociales. Existen evidentes adelantos pero todavía están lejos de cumplirse los objetivos planteados, en gran medida por la dificultad de consensos, dado que hay grandes asimetrías entre los países grandes y los pequeños del bloque.

2.4. El Mercosur: principales acuerdos sobre Migración

Como se ha dicho, el Mercosur es un organismo interestatal o intergubernamental que surgió ante la necesidad de responder a la emergencia de las relaciones económicas. Su tratado constitutivo en inicio buscaba la ampliación de los mercados y la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios, y más recientemente de las personas. Es que la libre circulación de las personas también es un factor económico de integración y aunque al inicio fue abordado desde una visión comercial y de tránsito, con el tiempo la movilidad intrarregional derivó en una propuesta de respeto a los Derechos Humanos y de garantías para un desempeño laboral sin discriminación y abusos.

“La movilidad de los trabajadores aparece en la integración de un mercado común, como un elemento estratégico para el funcionamiento armónico de los mercados de trabajo y para el crecimiento y perfección de la producción regional dentro de la estrategia de desarrollo que representa la constitución de un bloque. El desplazamiento libre en el espacio común se considera condición para la redistribución regional de las oportunidades de trabajo y de las capacidades y calificaciones del espacio ampliado, que permitirá alcanzar niveles de competitividad en términos del producto, además de ser un encuadre equitativo y protector de los trabajadores” (Pérez Vichich, 2005).

Desde sus inicios la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida eran parte de la Declaración de Asunción, pero el tema laboral relativo a la migración no era considerado un tema de importancia para la conformación de un mercado común, en especial porque los grandes flujos migratorios eran extra regionales. Por eso institucionalmente no se estableció una estructura que impulse las acciones en temas de integración laboral y social, sin embargo, se creó un ente especializado en 1992 que abordada temas de movilidad y que tenía la particularidad de que en él se permitió la participación del gremial y del sector privado.

“Uno de los primeros ámbitos de tratamiento de las políticas laborales y migratorias en el Mercosur fue el Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT11) de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, que representó el primer órgano socio-laboral del bloque. Los debates que siguieron a la creación de dicho grupo no avanzaron demasiado en dimensiones concretas de la integración laboral ya que la libre circulación era percibida como una amenaza para algunos Estados” (Texidó y Gurrieri, 2012).

La visión securitista de muchos países, preocupados por la criminalidad o las amenazas de tendencias políticas de izquierda persistió en casi todo el siglo. Por ello, la migración fue criminalizada, se establecieron parámetros para la admisión de extranjeros, requisitos de ingreso que incluían record policial. Por otro lado, las tasas de desempleo de la región superó en los 90 niveles históricos del 15% y la migración intrarregional se convirtió en un tema político electoral. Ningún país quería recibir migrantes que se sumaran a la desocupación o que compitieran con sus connacionales por puestos de trabajo.

En este escenario nace el Subgrupo de Trabajo N° 11, que planteó un Sistema Integrado de Normas Migratorias, que abría la discusión sobre la libre circulación como una novedad. Sus comisiones pedían levantar datos como análisis comparativos de los sistemas de relaciones laborales entre los estados parte, costos laborales, nivel de salarios de la región, estudios de oferta de empleo por sector y revisar temas como la libre circulación de trabajadores, la formación profesional, capacitación laboral, seguridad de trabajo entre muchos otros. Tantas temáticas entorpecieron el trabajo de la comisión que se vio desbordada ante realidades nunca antes tratadas y que carecían de estudios y conceptos que las expliquen. Tal vez por ello, de los 291 informes que se elevaron y que pusieron en consideración al GMC, ninguno fue aceptado o implementado. El Sistema Integrado nunca se concretó positivamente y este subgrupo prosperó poco por su engorroso funcionamiento.

Más tarde fue el que retomó la tarea del SGT y fue quien reunió a los especialistas en temas de migración, pero aún la visión era comercial y referida a garantizar el tránsito entre estados, se abordaban temas fronterizos de control migratorio, el paso de mercancías y personas para facilitar el comercio, la circulación de talento humano y su residencia en otro país no fue considerada sino mucho después.

En 1994, en el marco del Protocolo de Ouro Preto, el cual marca una reorganización institucional del Mercosur, se creó el Foro Consultivo Económico y Social que terminó por ser el órgano donde se discutieron las problemáticas laborales de migrantes, se cambió el enfoque de tránsito y control. El concepto de movilidad de la mano de obra evoluciona hacia el concepto de migraciones laborales, se comienza a comprender que la movilidad genera falta de garantías a los migrantes y se valora la importancia del estatus migratorio para garantizar los derechos humanos y evitar los crímenes sobre personas sin documentos.

En la etapa anterior, la del subgrupo de trabajo No11 (SGT11), se discutió con los sectores interesados sobre la movilidad y el trabajo. Pero esta etapa alcanzó pocos logros, fue vista por el sector empresarial como burocrática, por el gremial como ineficiente y por el oficial como infructuosa. Por eso, se generaron dos espacios institucionales con mayor poder que materializaron avances en relación a facilitar la movilidad de las personas y su residencia:

A) El Subgrupo de Trabajo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, coordinado por los Ministerios de Trabajo en donde comenzó la evaluación y el diagnóstico de las migraciones laborales y se analizó las posturas nacionales sobre el tema. Se comenzó a articular temáticas y acciones que abarquen las dimensiones de la migración laboral: seguridad social, certificaciones profesionales, capacitación, residencia con ciudadanía y sin permisos de trabajo, etcétera.

Aunque este órgano retoma la extensa agenda de temáticas que ocasionó las trabas del órgano anterior, ahora se conforman solo tres comisiones que abordan estos temas: relaciones laborales, empleo formación profesional y migraciones, y salud en el trabajo y seguridad social. Con el tiempo este subgrupo se convirtió en fuente de normas laborales del Mercosur, promovió cambios en las políticas internas de cada país las mismas que fueron acogidas por el GMC y aplicadas a los Estados Parte. Sus logros son:

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de 1997 —y su reglamento administrativo— que reconoce los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos nacionales a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en los Estados Parte, asegurando la prestación de salud hacia ellos, esto con la aprobación de la institución encargada de estos temas en el Estado de origen que debe prolongar los derechos del asegurado en otras naciones. También regula los regímenes de pensiones y jubilaciones estableciendo mecanismos para la transferencia de fondos a cualquier Estado Parte con lo que se consolida un derecho laboral que protege al emigrante.

En 1997, la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo aporta a la concreción de un mercado de trabajo común organizado, que mediante las cifras permita el análisis de la situación laboral de cada país orienta la acción multilateral con políticas públicas acordes a la realidad. Este órgano auxiliar y técnico del GMC cuenta con la participación tripartita de los empresarios, trabajadores y gobiernos. La tasa de empleo, la de desocupación y la de asalarización son indicadores socio-laborales que permiten orientar el normal desarrollo de las actividades productivas y que sobre todo pueden ayudar a regular la migración laboral. Desde la visión de movilidad por primera vez, el tratamiento sobre las migraciones es especializado, esto puede ser considerado un aporte teórico, ya que se consolida el concepto de “migraciones laborales” como un tipología específica de migración que además es ahora

avalada por datos que pueden medir comportamientos y tendencias migratorias, así como la situación de los migrantes en un mercado no originario.

El cambio hacia un enfoque de apertura migratoria con garantías tiene el aporte de la Cumbre de Mandatarios de 1998, ahí se da la Declaración Sociolaboral (DSL) que incluye principios y derechos en el área del trabajo y el inicio de funciones de la Comisión Socio-laboral constituida por el gobierno, empresarios y trabajadores cuyo cometido es la elaboración de informes sobre el desarrollo de los derechos individuales y colectivos que recoge la DSL y con lo que se da seguimiento a estos temas.

Hay que recalcar que la DSL recoge la situación particular de los trabajadores de frontera, cuya movilidad ocasiona generalmente la pérdida de sus derechos al salir de su territorio de origen. “Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al 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” (Texidó y Gurrieri, 2012).

En esta misma línea, en 2003 en el contexto del Programa del Trabajo del Mercosur 2004-2006 se dio prioridad a las acciones que tengan que ver con la libre circulación de la mano de obra y la promoción de los derechos de los trabajadores y empresarios para facilitar la integración económica, con lo cual se concretó un Acuerdo para Facilitar las Acciones Empresariales responsables. “Los empresarios de nacionalidad de los Estados Partes podrán establecerse en el territorio de cualquiera de los otros Estados Partes, para el ejercicio de sus actividades, sin otras restricciones que las emanadas de las disposiciones que rijan las actividades ejercidas por los empresarios en el Estado receptor” (Texidó y Gurrieri, 2012). Para finalizar en 2004 se estableció una estrategia del Mercosur para buscar el Crecimiento del Empleo con la participación de los ministerios del ramo y las organizaciones económicas y sociales.

B) La Reunión de Ministros de Interior y en particular el Foro Especializado Migratorio (FEM) en 1996 para debatir temas migratorios y de seguridad. En este espacio, y de acuerdo al enfoque que se manejaba en aquella época, los temas migratorios eran discutidos desde una visión de seguridad

ciudadana que resolvía todas las cuestiones relativas a la operatividad de los controles migratorios y las implicaciones de criminalidad que se generaron por la irregularidad de los migrantes y por las migraciones forzadas. No obstante, en los últimos años los Estados han mostrado su interés por establecer relaciones de cooperación y coordinación de políticas que coadyuven a establecer el estatus de regularidad de los migrantes en beneficio de la integración regional.

En este sentido, desde el 2002 se establecieron mecanismos comunes como la propuesta sobre regularización y el establecimiento del principio de nacionalidad como criterio para acceder a la residencia. “En este marco se produjo el primer gran salto cualitativo en la cuestión migratoria de la región, mediante la aprobación en 2002, en la XXII Reunión de Ministros de Interior realizada en Brasilia, que aprobó el Acuerdo sobre regularización interna de los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur, incluyendo a Bolivia y Chile. La adopción de estos instrumentos supuso la facilitación de los trámites de residencia “sin necesidad de egresar del mismo” y “con independencia de la categoría con la hubiere ingresado” (Texidó y Gurrieri, 2012). Esto significó una ruptura conceptual del estatus de irregularidad y sobre todo del concepto de ciudadano de segunda categoría.

La regularización implica la adopción estatal de políticas que protejan a los ciudadanos mercosureños por encima de las implicaciones políticas o económicas que esto requiera. También el enfoque de aperturismo segmentado se quedó sin piso, pues la valoración de los derechos humanos y el principio de igualdad sobrepasaron las condicionalidades de idoneidad que los inmigrantes debían poseer para ingresar a los países. Esta visión más humanitaria, en nuestro concepto, es la base que permitirá construir una ciudadanía latinoamericana. En este encuentro también se aprobó el “Acuerdo sobre residencia para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur” (Acuerdos N° 13/02 y 14/04 que incorpora a Bolivia y Chile).

Según el cual los nacionales de un Estado parte o asociado que quiera residir en otro Estado parte o asociado puedan acceder a una residencia legal solo acreditando su nacionalidad, de esta manera los migrantes acceden una categoría de residencia que les permitirá “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país” (Texidó y Gurrieri, 2012). Con esto se busca

tener un procedimiento estándar para la obtención de la residencia, sin largos trámites y con la única acreditación de la nacionalidad por medio del documento de identidad.

“En síntesis, este acuerdo: (a) permite a nacionales de un estado residir en otro del bloque con la simple acreditación de su nacionalidad; (b) incluye tanto a los que deseen establecerse como a los que ya se encuentran residiendo; (c) se aplica independientemente de la condición o estatus migratorio de las personas; (d) determina igualdad de derechos civiles y trato igualitario con los nacionales; (e) facilita la transferencia de remesas y la reunificación familiar; (f) asegura la plena trasmisión de derechos a los hijos de los inmigrantes” (Texidó y Gurrieri, 2012).

Para finalizar, se ratifica en la firma de este acuerdo los principios que buscan una política de libre circulación como insumo indispensable para, como dice la declaración, fortalecer y profundizar el proceso de integración que se pretende llevar adelante.

El Foro Especializado Migratorio (FEM), dependiente de la Reunión de Ministros de Interior fue creado a mediados del 2000 como una entidad especializada en lo relacionado con la problemática migratoria, luego se realizó en la ciudad de Santiago de Chile la Declaración sobre los Principios Migratorios de los países del Mercosur y asociados, con la presencia de los Ministros del Interior.

Este documento refleja el espíritu de los gobiernos que quieren afrontar la política migratoria con mayor responsabilidad social basada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos. El objetivo de esta declaración es fortalecer la imagen y resaltar la importancia de los procesos de movilidad y el rol fundamental de los migrantes en la construcción de nuestras sociedades “entre los principios se destacan: el aporte de los inmigrantes a la formación de los estados, facilitar la regularización de los flujos migratorios en la región, tratamiento justo e igualitario a los nacionales fuera de la región, la importancia de la reunificación familiar, combate del tráfico y tratos, condenar las deportaciones masivas y detenciones sin respaldo legal, control de las fronteras y el no trato de la migración irregular como hecho punible de derecho penal” (Santillo, 2010). Para ello, en el Foro se plantean varios objetivos: “(a) estudiar los impactos de las migraciones regionales y extra regionales en el desarrollo de los Estados Partes y Asociados; (b) analizar y presentar propuestas o recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria; (c) elaborar acciones regionales para el mejoramiento de la

governabilidad migratoria; (d) elaborar proyectos de Acuerdos o Recomendaciones que, emergentes de la agenda de trabajo, sean elevados a consideración y aprobación de la Reunión de Ministros del Interior; (e) dar seguimiento y evaluar los resultados en el ámbito del MERCOSUR” (Texidó y Gurrieri, 2012).

Los principales acuerdos y declaraciones que se han gestado en este Foro son:

- Acuerdo para la concesión de un plazo de 90 días a los turistas nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados.
- Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte y Asociados.
- Acuerdo sobre simplificación de legalizaciones entre los Estados Partes del Mercosur y Asociados (Acuerdo 01/09) que se aplica respecto de los documentos expedidos en el territorio de una de las partes que deban ser presentados por nacionales de las partes en territorio de la otra, o ante sus agentes diplomáticos o consulares con fines migratorios y de identificación posterior.
- En cuanto a la trata de personas y al tráfico de migrantes, en la Declaración de Santiago se estableció la responsabilidad de los Estados Parte y Asociados de trabajar en forma coordinada en el combate y prevención del tráfico de personas y de los abusos inherentes a la inmigración clandestina en la región, para lo cual acordaron coordinar medidas policiales y judiciales para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales.
- A esto se adiciona que en diciembre de 2004 el CMC aprobó por medio de las Decisión 37/04 el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur para lo cual se recogen los instrumentos, definiciones y disposiciones del Protocolo de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes. Este Acuerdo hace un llamado al intercambio de información y a la acción conjunta de los Estados de la región reconociendo que es necesario coordinar acciones para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes.
- La Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas que fue aprobada el 18 de noviembre de 2005 pone de manifiesto posibles acciones para frenar el delito de trata de personas, propone el combate a las redes que lucran con la explotación de personas, propiciando medidas legislativas adecuadas a esta problemática. Incita también a adoptar acciones encaminadas a proteger y dar asistencia

a las víctimas de este delito buscando desarrollar programas de fortalecimiento institucional, a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las estructuras organizativas de control migratorio.

- El Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (Acuerdo 02/96), tiene por objeto desarrollar acciones tendientes a evitar el tráfico de menores entre los países de la región con el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre los organismos de control migratorio en la verificación documental para el egreso e ingreso de menores de edad, sean éstos nacionales o residentes.

A nivel de la región, el tratamiento de las migraciones internacionales ha experimentado avances. Con lo mencionado es evidente que este es el caso del Mercosur que tiene como principal fin la formación de mercados comunes, donde hay un interés por estas temáticas dentro del marco estratégico que se le asigna a la movilidad como factor de integración. Este tipo de iniciativas se “fundan en el multilateralismo como enfoque de 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” (Martínez Pizarro, 2006), de esa manera se quiere lograr un estatus de igualdad dentro del concepto de “ciudadano mercosureño” sin perjuicio de que otros migrantes tengan iguales garantías.

Por ahora las acciones están encaminadas a abandonar viejas prácticas que se basaron en el control y monitoreo de extranjeros según su categoría de deseables o indeseables como afirma Ramírez Gallegos en el caso ecuatoriano. “Desde finales de la década de los treinta, se ha mantenido un enfoque securitista y de control, que se fue solidificando en las estructuras institucionales y burocráticas del Estado y de la sociedad en su conjunto” (Guarnizo en Ramírez, 2013), pero ahora se configura un nuevo paradigma de multilateralismo para la integración y se avanza a la deconstrucción de viejos enfoques.

Es importante conocer cuáles han sido los factores que han incidido en las migraciones de la región y en torno a cuales surgió, como parte de una solución el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur.

Cierre

En resumen, en nuestra región, el capitalismo primitivo y la oligarquía política crearon sociedades con modelos excluyentes. A la par, se consolidaba un nuevo concepto, el de la globalización comercial —que nació del modelo librecambista del capitalismo— en el que se pondera al neoliberalismo como una opción de integración económica, pero con mayores índices de exclusión. Por ello, la migración extra regional y luego la intrarregional alcanzó niveles dramáticos durante el siglo anterior y en parte del nuevo siglo.

En la región hay tres flujos migratorios importantes, en los años 50 de México hacia Estados Unidos, los 80 con destino a Estados Unidos y Europa. En lo intrarregional un flujo de Ecuador y Colombia con destino a Venezuela y, en el Cono Sur, Uruguay y Paraguay hacia Argentina. Luego en los años 90 hasta el siguiente siglo, los flujos migratorios motivados por crisis económicas repiten los mismos patrones extra regionales y en el nuevo siglo la estabilidad de algunos países de la región abre una nueva fase de migración regional donde destacan los flujos de Colombia hacia Venezuela y Ecuador, entre otros.

En cuanto a la política migratoria de los países receptores de otras regiones podemos destacar que primó una doble moral, en especial de las grandes naciones, su regulación quería evitar la inmigración pero explotaban laboralmente a quienes lograban entrar. El miedo fue y es el factor preponderante con que fueron juzgados lo migrantes en otras regiones, donde se los criminalizó y estigmatizó. En Sudamérica también prevaleció la visión securitista pero, la reconfiguración de las tendencias políticas de algunos gobiernos dio un nuevo impulso a algunos organismos multilaterales que dio origen a una visión distinta sobre la movilidad humana, al amparo de las ideas de integración.

Aunque los organismos multilaterales ya venían funcionando desde el siglo pasado lo hacían desde dos tendencias; el enfoque globalizador comercial y el enfoque integrador comercial como bloque. En la primera destacaba la figura de los Tratados de Libre Comercio y algunos órganos multilaterales que se prestaron a intereses globalizadores. En la segunda tendencia se destacó, a nuestro criterio, el

Mercosur que, aunque tuvo su origen en el Tratado de Asunción en 1991, se refundó en el año 2000 con nuevos y más pragmáticos objetivos.

Alrededor de este organismo, han evolucionado las relaciones internacionales de la región. La idea de un bloque fuerte con mayor poder de negociación tuvo en la integración un mecanismo de consolidación. Luego, en el marco de un ambiente político favorable hacia lo social, la unión aduanera inicial pasó de ser un objetivo comercial a ser un objetivo político, se busca la integración como mecanismo para garantizar dos grandes principios: desarrollo económico y democracia.

El Mercosur mantiene su carácter intergubernamental, las relaciones vinculantes con los otros gobiernos siguen respetando sus legislaciones. No se trata de buscar la unificación de los estados en uno solo, pero se plantea profundizar los objetivos y ampliar la unión aduanera hacia acuerdos más políticos. Surge la idea de configurar la región como un solo bloque (comercial y político) y construir la base de una ciudadanía suramericana.

En este contexto, se volvió indispensable discutir sobre las migraciones y orientarlas hacia la creación de un mercado laboral común que vaya articulando la unidad de la región. En este sentido, la movilidad intrarregional derivó en una propuesta de respeto a los Derechos Humanos y de garantías para un desempeño laboral sin discriminación y abusos.

Dentro del Mercosur la reorganización institucional se da luego del Protocolo de Ouro Preto en 1994. Ahí se creó el Foro Consultivo Económico y Social donde se discutieron las problemáticas laborales de migrantes sin el enfoque de tránsito y control. Son algunos los hitos que han marcado el proceso de discusión de la migración; en 1996, se crea la Reunión de Ministros del Interior para discutir temas de seguridad, en 1997 la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo y también el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, en 1998 la Declaración Socio Laboral. Así como el Subgrupo de Trabajo N° 10 y N° 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, también la Reunión de Ministros de Interior y en particular el Foro Especializado Migratorio (FEM) en 2000.

Así se llegó a lo que sería el hito más importante en términos prácticos en relación a la migración, en 2002 se aprobó el “Acuerdo sobre residencia para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur” (Acuerdos N° 13/02 y 14/04 que incorpora a Bolivia y Chile). Otros hitos posteriores fueron en diciembre de 2004 el CMC aprobó por medio de las Decisión 37/04 el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur. La Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas que fue aprobada en noviembre de 2005 y la Decisión No. 64/10 del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, adoptado en diciembre de 2010 refleja la persistencia de las ideas de unidad regional y la disposición real de conformar un mercado laboral común, garantizado por una movilidad segura y con enfoque de libre circulación, residencia y total garantía de derechos.

Fueron varios los conceptos que se desarrollaron en estos espacios, entre ellos el de migraciones laborales como un tipología específica de migración, la apertura migratoria de los estados asumiendo garantías y sobre todo el concepto de regularización como punto de partida para la adopción estatal de políticas que protejan a los ciudadanos mercosureños por encima de las implicaciones políticas o económicas que esto requiera.

Se superaron viejas concepciones securitistas, la regularización dejó de ser una concesión para los migrantes y se convirtió en el mecanismo que avala una nueva política migratoria de acogida plena, por eso resulta importante el Acuerdo de Residencia porque es este documento legal el que permite superar, en la práctica, las viejas normas de regularización y es un mecanismo concreto que debe ser implementado y aceptado por todos los Estados parte.

El flujo migratorio y las condiciones de la movilidad son las causas que legitiman la implementación de este Acuerdo que involucra a todos los Estados y que los obliga a revisar su antigua legislación para estar en línea con la nueva tendencia de la región.

En el siguiente capítulo abordaremos los pormenores de este Acuerdo, no sin antes hacer un breve recuento de las migraciones intrarregionales que fueron las que permitieron la concreción del mismo.

CAPÍTULO III

Realidad migratoria de la región, el Acuerdo de Residencia, evolución, conceptualización.

3.1. Realidad migratoria de la región

Sabemos que existen factores, culturales, sociales y económicos -positivos y negativos- que motivan las migraciones y que los tipos más comunes de movilidad nacen de la búsqueda de mayores ingresos y mejores salarios, de condiciones de vida más digna, de la búsqueda de ofertas de empleo, mejores prestaciones sociales, crecimiento profesional y social, etc., todos estos vinculados sobre todo a factores económicos. Pero también hay factores de inestabilidad política, así como factores de violencia que generan la necesidad de garantizar la seguridad familiar y la propia, por eso un sector de migrantes busca estar lejos de peligros armados que amenazan la integridad personal en tiempos de guerras y conflictos armados. A esto se suman otros factores como el desplazamiento por motivos ambientales, de catástrofes, entre otros.

Todos los factores mencionados se muestran como causas para la migración actual en nuestra región y no son combatidos aún, el enfoque sobre migraciones se ha centrado en una perspectiva que se enfoca en promover una movilidad segura y organizada. Con base a un proyecto de integración regional el nuevo siglo abre nuevas expectativas que confluyen a lograr una sola ciudadanía sudamericana donde los rasgos culturales y sociales pueden ser aprovechados como factor de unidad y solidaridad entre semejantes.

Como mencionamos, los factores estructurales para la migración no han cambiado —y como resultado de esto la migración sigue desarrollándose bajo el mismo patrón de irregularidad y de falta de condiciones dignas—, lo que sí ha cambiado en la región son los lugares de llegada de los flujos migratorios por lo que revisaremos la variación de estos.

El incremento de migración intrarregional ha justificado el debate de movilidad en los organismos multilaterales como el Mercosur. Ahí se discute un nuevo panorama migratorio regional que fomente la productividad y el comercio, pero casi siempre pensando en el irrestricto respeto a los derechos de los migrantes. Para ello se están creando las condiciones para que los ciudadanos de la región puedan circular o residir con la plenitud de sus derechos en cualquier estado que sea parte del proceso de integración.

La migración es connatural al ser humano, no hay nada malo en ella, el inconveniente surge de la falta de condiciones y garantías que la rodean. Es necesario entender que durante el siglo anterior, la problemática migratoria latinoamericana ha estado determinada por la inestabilidad económica, política o la fuerza, con este panorama adverso la migración ha compartido una condición común: el estatus de irregularidad de muchos de los migrantes, que sin duda ha sido la causa de una mirada que criminaliza a los migrantes y perenniza la falta de garantías y derechos en los países de destino.

En contextos de crisis económicas, ambientes hostiles que causan o impulsan la movilidad, casi todas las migraciones han encontrado como primera dificultad la normas y leyes de control migratorio que solo permiten el tránsito por ciertos países de la región. Muchas veces estas políticas securitistas, que vienen de décadas pasadas, han provocado que los migrantes que no reúnen las condiciones impuestas por los Estados para tener el estatus de “legalidad”, opten por la irregularidad e ingresen de forma clandestina a los territorios de los países de tránsito y los países de destino.

Cuando los migrantes se ubican en el país de destino, la migración latinoamericana ha desarrollado formas solidarias de vinculación en los nuevos territorios, estas redes o comunidades, apoyan la llegada de nuevos migrantes, consiguen para ellos fuentes de trabajo, los orientan en la evasión de los controles, los asesoran en cuestiones legales para la residencia o, a la inversa, colaboran en la obtención de papeles falsos, entre otros. Esto ha sido estudiado por la sociología y antropología bajo el enfoque de las redes migratorias.

Las colonias de migrantes forman organizaciones sociales y culturales que les abren un espacio de reconocimiento en los países de acogida, en muchos casos, luego de ciertos períodos esos espacios conllevan a la última fase de la migración; la decisión final sobre la residencia permanente o el retorno al país de origen. No es menos cierto, que un reducido grupo de migrantes opta por la continua movilidad por varios países como una opción.

Los gobiernos de la región no han sabido enfrentar ni controlar este fenómeno social y, en cuanto a garantías y derechos, han abandonado a sus ciudadanos en el mismo instante de su salida del territorio nacional. No suelen existir políticas migratorias en coordinación con otros países y la insuficiente

normativa e institucionalidad migratoria desampara a los migrantes. Los criterios de transnacionalismo han surgido unilateralmente de la acción de las comunidades y no desde los Estados para favorecer a sus ciudadanos migrantes.

En este sentido, surge la necesidad de comprender la movilidad intrarregional, resulta importante determinar los patrones de migración que se han desarrollado en nuestros territorios, los flujos migratorios y sus variaciones para analizar la actitud de los Estados ante el hecho y comprender sus reacciones y visiones.

3.1.1. Destinos tradicionales de la migración latinoamericana

Estados Unidos y Canadá en el norte y Venezuela y Argentina en Sudamérica, fueron durante muchos años del siglo pasado, el destino preferido de la migración latinoamericana. Estos países, en el imaginario de los migrantes, ofrecían las condiciones económicas y oportunidades que ellos buscaban. Sin embargo, los dos primeros países tuvieron un discurso político ambiguo y prácticas legales de exclusión y discriminación hacia los migrantes, desconociendo su aporte económico y cultural para el desarrollo de esas naciones. En lo referente a la migración de ecuatorianos podemos mencionar que, Estados Unidos y Venezuela fueron los destinos predilectos de nuestros compatriotas.

“Las series históricas de los censos en Estados Unidos dan cuenta de ecuatorianos residentes en ese país desde la década de los años treinta. Sin embargo, es a partir de los años 1960 que empiezan a conocerse flujos más importantes con destino a Venezuela, Estados Unidos y Canadá. El Ecuador de principios del nuevo siglo se convirtió en el país de la Región Andina con el mayor porcentaje de emigración con respecto a su población” (Flasco, 2008).

Ahora bien, los destinos tradicionales se mantienen en la región, pero la movilidad cambia en busca de destinos extra regionales. Luego de que en Estados Unidos y Canadá la política y legislación

migratoria recrudesciera su carácter represivo, y más importante aún, cuando la economía de estos países entró en crisis, los migrantes encontraron otros destinos. A finales de la década del 90 y durante el inicio del nuevo siglo surgieron otros destinos en Europa que cambiaron el panorama migratorio regional.

“España es el principal país europeo de destino de los nacionales de la región, con alrededor del 80% del total. Su irrupción en los años 2000, cambiando el mapa migratorio extra regional configurado hasta ese momento, ha estado marcada por las oportunidades generadas a partir de las elevadas tasas de crecimiento económico, una abundante demanda de mano de obra y por las facilidades de ingreso al país” (Cerrutti y Maguid en Texido y Gurrieri, 2012).

Sin embargo, este panorama cambia entrando en la segunda década del siglo. Según el Informe del 2015 del Sistema Continuo de Reporte sobre Migración Internacional, la migración a España desde el continente americano fue de 86 mil personas en el año 2013, “apenas un cuarto de su nivel más alto en 2007” (SICREMI, 2015). Otro dato revela que la mayoría de emigrantes sigue radicando en este país. “Aunque entre 2006 a 2007, los retornos se duplicaron, aumentando en un 15-20% en los siguientes dos años, se estancaron con un promedio de entre 135 y 140 mil personas desde el año 2010” (SICREMI, 2015). Además, el Informe menciona que el 2013, se esperaba que unos 55 mil inmigrantes por año retornen a sus países de origen, lo que resulta insignificante comparado con la emigración hacia ese destino, que era de 215 mil entradas netas en el periodo 2002-2007.

Por otro lado, respecto a la migración intrarregional podemos mencionar que no es nueva, dado que existen algunos países sudamericanos como Argentina y Venezuela que tienen una tradición de acoger a emigrantes de sus vecinos e incluso a inmigrantes Europeos que en la post guerra decidieron residir en esta región.

Debemos mencionar que la movilidad que se origina en la región sudamericana ha sido de dos tipos: extra regional e intrarregional. Entendiendo que la movilidad extra regional incluye zonas del mismo continente, pero que forman parte de otra área geográfica y también las migraciones hacia otros continentes. Mientras, la movilidad intrarregional abarca a los países sudamericanos sin, necesariamente, excluir a otros países del Caribe que comparten idiosincrasias similares.

Para tener una referencia de la importancia de la movilidad en nuestra región revisamos algunos datos que pueden aclarar el panorama migratorio sudamericano y que permiten ver sus tendencias históricas, las actuales y la nueva conformación de los flujos. Con base en información del Banco Mundial, de 2010, el Observatorio Sudamericano sobre Migraciones recoge un dato de la población total de Sudamérica y de la cantidad de migrantes en esta región.

Población total Sudamérica:	390.500.000 (BM, 2010)
Total de inmigrantes Sudamérica:	4.750.000 (BM, 2010)
Porcentaje de migración en la región:	1,22% (Panorama Sudamericano, 2012)

Fuente: Elaboración propia.

En relación al total de la población, no parece nada elevado el 1.22% de migrantes regionales a diversos países en el mundo, incluso los porcentajes son por debajo del promedio mundial que es de 3%. Sin embargo, el contexto social y legal en que se desenvuelven las migraciones, la condición de irregularidad y la migración desorganizada, causó y sigue causando problemas en las sociedades de destino y en las de origen. No es el ejercicio al derecho a movilizarse la que ocasiona estos problemas migratorios, sino la anacrónica visión de seguridad que ha fomentado la irregularidad y sus consecuencias.

La visión de seguridad ha logrado que los países con recepción masiva de inmigrantes puedan culpar a los inmigrantes de los problemas económicos, de las tasas de desempleo y de la inseguridad, ocultando las verdaderas causas de estos problemas, que pueden tener su origen en la inequidad y desigualdad social y económica, es decir, en las grandes brechas entre ricos y pobres. Sea cual sea el motivo, la visión de los principales países receptores entiende a la migración como un problema.

Desde nuestra región y como lo demuestran estos datos hay una concentración de flujos migratorios hacia algunos destinos, que parece acaparan casi la totalidad de las migraciones sudamericanas:

Principales países de destino de los emigrantes	
1°- EE.UU. 2.595.824 (ACS, 2009)	2°- España: 2.044.022 (Padrón, 2012).

Fuente: OSUMI (Observatorio Sudamericano sobre Migraciones, 2015).

Esto parecería reforzar la visión de los países receptores que acusan a la región sudamericana de incidir en sus tasas demográficas y afectar sus economías, pero no es así. Si analizamos estos datos en contexto, encontramos que esta concentración de la migración de los países del sur, no representa un peso porcentual importante para las naciones de recepción, por ejemplo: Estados Unidos hasta julio de 2014 tiene una población aproximada de 322.175.393 millones de personas (U.S Census Bureau, 2015), mientras España registra 46.507.760 millones de habitantes hasta enero de 2014 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2014). Si tomamos en cuenta el tamaño de la población de estos países, la concentración de migrantes latinoamericanos no tendría por qué incidir de manera sustancial en el desarrollo de la economía de esos países receptores.

En realidad, el conflicto para los países receptores a gran escala radica en que los migrantes provienen de varios destinos y que sumadas las inmigraciones de todas las regiones, los índices de inmigración y residencia arrojan datos demográficos importantes. Por ejemplo, el departamento de estadísticas de Estados Unidos reporta, según el censo 2010, un total de 50.5 millones de hispanos o latinos residiendo en ese país, de los cuales 31.8 millones son mexicanos (U.S Census Bureau, 2015). Este dato sólo contabiliza los inmigrantes considerados regulares y con residencia.

Entonces, si únicamente los hispanos representan una sexta parte de la población total y hay un universo mayor de inmigrantes de otras regiones, ¿la migración se configura como un problema económico para el país receptor, por ejemplo si ese estado quisiera asumir la cobertura de derechos como salud? En realidad no², pero suena alarmante, por ello, con el pretexto de proteger a sus sociedades, no

² La inmigración aumenta y complementa la fuerza laboral porque la economía de EE.UU. está creando más empleos que pueden ser ocupados por trabajadores nacidos en Estados Unidos. En los años 90, la mitad del crecimiento de la fuerza laboral de EE.UU. provenía de los inmigrantes (...) La afluencia de inmigrantes jóvenes, que pagan impuestos, ayuda a Estados Unidos a superar la escasez de trabajadores.... Los inmigrantes tienden a tener negocio propio más que los estadounidenses nativos. El número de negocios de propiedad de hispanos ha crecido tres veces más que el promedio nacional. (Migration Policy Institute, 2006)

dudan en tomar medidas discriminatorias que eliminan los derechos de los inmigrantes para supuestamente evitar la concomitante carga económica que suponen.

Este pensamiento discriminatorio resume la posición de los países receptores a gran escala, que prefieren imponer políticas migratorias restrictivas que desconocen los derechos de los migrantes. Una responsabilidad que no han querido asumir y que indeclinablemente arroja a los inmigrantes, a la explotación y deshumanización por las economías del mercado negro, quienes se han beneficiado de los inmigrantes por su condición de irregularidad, desamparo y desesperación. Todo bajo la complaciente mirada de gobiernos que se dicen demócratas, pero que priorizan la economía sobre la vida humana. Hay que añadir, que los migrantes han fortalecido y dinamizado las estructuras económicas de los países receptores, desmintiendo con hechos las afirmaciones económicas negativas. El Estado de Bienestar nunca ha estado en peligro, en tanto los migrantes legales pagan impuestos, son agentes dinamizadores de la economía³ y realizan trabajos que son despreciados por los nativos.

Por otro lado, si bien desde la visión de los países de origen, el éxodo ha representado la esperanza de una mejor vida, a la par resulta ser el mayor indicador del imperio de la pobreza sobre la región.

En este sentido, aunque el porcentaje regional de migración no sobrepasa un dígito (1.22%), la realidad no matemática nos demuestra que la gran mayoría de migrantes tiene los mismos países de origen, a saber: Colombia, Paraguay, Bolivia y Perú concentran las mayores de tasas de emigración. Históricamente los países de origen siguen siendo los mismos y solo se han sumado otros pequeños países como Ecuador, Uruguay y Chile.

En su mayoría, estos países, tienen poca población y este éxodo les significa una desestructuración del concepto de estado-nación, con la consecuente concurrencia de problemas relacionados a la desintegración. La cantidad de emigrantes en relación a su población ha traído

³ Los inmigrantes son generalmente contribuyentes netos a las arcas públicas porque constituyen mayoritariamente un colectivo de individuos jóvenes en edad de trabajar y el país receptor no ha tenido que pagar su educación. Un estudio británico del Home Office estima que la población nacida en el extranjero y residente en Gran Bretaña paga en impuestos un 10 por 100 más de lo que recibe del Estado. (Quirós, 2004)

repercusiones sobre todo sociales: traumas colectivos por la separación de hogares, problemas en niños con padres migrantes, desagregación territorial de pueblos que casi han desaparecido ante la salida de la población económicamente activa, etc.

3.1.2. Evolución de la movilidad y variación de la tendencia

En el siglo pasado y, en especial hasta hace dos décadas, los flujos migratorios habían tenido un esquema constante, los flujos hacia otras regiones eran determinantes porque en los países de la región la expectativa de crecimiento económico era limitada. De tal manera, los destinos en su mayoría eran extra regionales, elegidos por la esperanza económica, mientras las migraciones intrarregionales eran escasas.

Lo intrarregional en el siglo pasado se desestimulaba también en la visión securitista y de control, aparte no existía un mercado laboral estable que despertara el interés de los flujos de migrantes. La subsistencia de la movilidad en la zona tenía sobre todo un pequeño carácter comercial, a veces estacional o a veces solamente de tránsito. Se limitaba por lo general a las zonas fronterizas como por ejemplo en los países andinos:

“Es habitual observar continuos flujos migratorios en las zonas fronterizas de Ecuador y Perú, Colombia y Ecuador, y Bolivia y Perú, donde miles de personas se trasladan continuamente de un país a otro con fines laborales, familiares o de otro tipo” (OIM, 2012).

Lo mismo pasaba entre Colombia y Venezuela, y más al sur entre: Bolivia y Argentina; Paraguay, Brasil y Argentina; Chile, Perú y Argentina, que comparten frontera, encontramos esta referencia actual que refleja que esta realidad se ha restaurado. “Para algunos países de las Américas gran parte de los inmigrantes provienen de un único país vecino. Ecuador (50% de Colombia), Paraguay (44% de Brasil), Chile (38% de Perú) y Argentina (32% de Paraguay), entre otros” (SICREMI, 2015).

El siglo XX acabó con la fuerza de la tendencia hacia lo extra regional, las crisis en occidente y el cambio del contexto político y económico de algunos países sudamericanos, sobre todo el económico, incidió en la movilidad de la región. Los emigrantes, como lo indica el Tercer Informe del SICREMI, modificaron su tendencia hacia lo intrarregional, reviviendo algunos viejos destinos e inaugurando otros en estos territorios.

“La mayor parte de la inmigración en los países de América Latina y el Caribe provino de naciones vecinas (...). Este informe concluye que la creciente inmigración en los países de América Latina y el Caribe se debe esencialmente a la migración intrarregional (SICREMI, 2015). Se puede observar su desarrollo en el siguiente cuadro que muestra el origen de los inmigrantes en el continente dividiéndolo en subregiones; entre ellas la Región Andina y el Cono Sur que son parte de nuestro análisis.

Distribución de los inmigrantes en las Américas por región o continente de origen, 2013

Pais de residencia	Canadá y Estados Unidos	Caribe	Centro-américa	Región Andina	Cono Sur	Europa	Asia	África	Oceanía	Total
Bolivia (1)	5,8	0,9	12,8	12,6	55,8	7,9	4,0	0,2	0,1	100,0
Colombia	14,9	2,7	5,8	50,1	6,2	14,7	4,7	0,5	0,4	100,0
Ecuador	11,8	1,7	2,4	60,2	8,4	12,0	3,0	0,3	0,2	100,0
Venezuela (2)	0,9	3,0	0,7	75,9	2,5	14,0	2,9	0,1	-	100,0
Región Andina	4,9	2,5	2,4	63,2	9,4	13,6	3,6	0,3	0,1	100,0
Argentina	0,4	0,1	0,2	29,9	52,0	15,7	1,6	0,1	-	100,0
Brasil	4,2	0,9	0,8	11,0	18,3	44,5	16,9	3,1	0,2	100,0
Chile	3,1	1,2	1,1	54,9	20,6	12,2	3,1	3,4	0,5	100,0
Paraguay	1,7	0,2	1,0	1,9	88,4	3,2	3,6	0,1	-	100,0
Perú	12,3	1,5	3,1	20,9	27,2	22,1	10,9	1,1	0,8	100,0
Uruguay	4,2	-	0,7	2,7	51,5	41,0	-	-	-	100,0
Cono Sur	1,6	0,4	0,5	27,1	43,6	20,7	4,9	1,1	0,1	100,0

Fuente: (SICREMI, 2015)

En resumen:

- En Bolivia el mayor porcentaje de inmigrantes viene del Cono Sur 55.8% y el segundo lugar es Centro América 12.8%.

- En Colombia el mayor porcentaje de inmigrantes viene de la Región Andina 50,1% y el segundo lugar es Canadá y Estados Unidos, 14.9%.
- En Ecuador el mayor porcentaje de inmigrantes viene de la Región Andina 60,2 % y el segundo lugar es Europa 12,0%.
- En Venezuela el mayor porcentaje de inmigrantes viene de la Región Andina 75,9 % y el segundo lugar es Europa 14,0%
- En Argentina el mayor porcentaje de inmigrantes viene del Cono Sur 52.0% y el segundo lugar es de la Región Andina 29,9%.
- En Brasil el mayor porcentaje de inmigrantes viene de Europa 44,5% y el segundo del Cono Sur 18.3%.
- En Chile el mayor porcentaje de inmigrantes viene de la Región Andina 54,9 % y el segundo del Cono Sur 20.6%.
- En Paraguay el mayor porcentaje de inmigrantes viene del Cono Sur 88.4% y el segundo lugar es Asia 3,6%.
- En Perú el mayor porcentaje de inmigrantes viene del Cono Sur 27,2% y el segundo lugar es la Región Andina 20,9 %.
- En Uruguay el mayor porcentaje de inmigrantes viene del Cono Sur 51,5% y el segundo lugar es Europa 41,0%.

Como vemos, de los 10 países que son parte de esta subregión sudamericana, solo Brasil, no tiene su principal flujo de inmigración proveniente de la región sudamericana, el resto de países comparte los flujos migratorios intrarregionales en porcentaje que oscilan entre el 50% y 88%. Perú es una excepción, pero si vemos que su primera y segunda fuente de inmigrantes es de la región, podemos hacer la sumatoria total que iguala esos porcentajes. En el caso de Brasil, su segunda fuente inmigración es el Cono Sur.

En estos datos podemos ver con claridad por qué el informe de la SICREMI concluye que las inmigraciones en el continente Americano son mayoritariamente intrarregionales, “en promedio, el 64% de los inmigrantes en el Caribe provienen de la misma región, 63% en el caso de la Región Andina y 44% en el Cono Sur” (SICREMI, 2015).

Empero, no podemos afirmar que el panorama migratorio haya cambiado significativamente, los flujos extra regionales siguen vigentes. No podemos hablar de un cambio radical de tendencia, pues los flujos de migrantes a Canadá, Estados Unidos y países miembros de la OCDE que están afuera del continente, son las tres cuartas partes del total de emigraciones de los países de Centro y Sudamérica. Pero, el cambio de los escenarios políticos y económicos hacia una mayor estabilidad política, sin amenazas de guerra, crisis y un crecimiento sostenido en la economía ha logrado que los flujos migratorios intrarregionales crezcan.

“El crecimiento económico de los países de las Américas en general fue sostenible a lo largo de 2011-2013, a niveles algo más bajos que en el año de recuperación de 2010, después de la crisis económica de 2008-2009. En efecto, las tasas de crecimiento para los países de América Latina y el Caribe durante este periodo fueron en promedio de 4%, casi el doble de lo observado en los Estados Unidos y Canadá” (SICREMI, 2015).

Tanto en la región andina como en el Cono Sur —y entre estas subregiones de igual manera—, la movilidad se ha incrementado en los inicios de esta segunda década del siglo XXI. Así lo refleja el Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas de 2015. Allí se menciona que una de las tendencias más significativas es el ingente aumento de la migración intrarregional en las Américas entre 2010 y 2013. Asimismo, señala que a pesar de que las migraciones intrarregionales aún son un cuarto del total de emigraciones en los países de América Latina y el Caribe, esto indica el avance de la integración económica de la región que se ve reflejada en varios acuerdos regionales de integración, que promueven y protegen mayores movimientos migratorios y menciona aquellos que considera de importancia relevante. Con ello se evidencia, la creciente importancia de los procesos de integración regional entre los países de las Américas, en particular el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad Caribeña (CARICOM) y el Sistema de la Integración de Centroamérica (SICA). (SICREMI, 2015).

El siguiente cuadro es elaborado con los cinco principales países de destino y de origen de la inmigración y emigración de la región, esto nos otorga una doble perspectiva; la perspectiva del primer segmento deja ver a los países de la Región Andina y Cono Sur como receptores de inmigración. Conforme consta en el cuadro, hay una tendencia migratoria intrarregional, los países de estas

subregiones tienen entre sus cinco principales países emisores a otros países del área. En algunos casos, como Bolivia, su inmigración proviene de cinco países sudamericanos, incluso la mayoría de los países tienen 3 o 4 países de la región como proveedores de migrantes.

Esto puede reflejar dos situaciones, la primera podría estar relacionada al aumento de relaciones comerciales en las zonas fronterizas y la segunda al apareamiento de un mercado laboral entre países parte del Mercosur y de otros organismos internacionales. Este incremento migratorio podría ser por las nuevas normas legales que han sido modificadas por casi todos los países en favor de una mayor movilidad y la concreción de acuerdos comerciales y políticos que consolidan los procesos de integración, como es el caso del Acuerdo de Residencia.

En el segundo segmento se muestra la emigración de los países de la Región Andina y Cono Sur. Se evidencia —que si bien hay una tendencia de flujos intrarregionales—, los flujos migratorios son aún mayores hacia destinos extra regionales, de 10 países; 4 tienen como primer destino Estados Unidos, 3 como segundo destino y 2 como tercer. Otros destinos importantes extra regionales son Canadá, Italia y en el caso de Brasil, Japón. Estos primeros, segundos y terceros puestos, muestran la aún predominante

tendencia de los países de la región a migrar hacia destinos que están fuera de la región y que en su imaginario pueden presentar mayores oportunidades de mejorar su calidad de vida.

Fuente: (SICREMI, 2015)

En los destinos intrarregionales destaca Argentina, de los 10 países en 4 es el primer destino y

Los cinco principales países de origen y de destino de los inmigrantes e emigrantes de los países de las Américas, 2013

Estimación del stock de inmigrantes 2013	Total de la distribución	Stock de inmigrantes según los cinco principales países de origen (en base al porcentaje de inmigrantes total)							Estimación de la población total del país 2013 (miles)	Stock de emigrantes según los cinco principales países de destino (en base al porcentaje de total de emigrantes nacionales)							Total de la distribución	Estimación del stock de emigrantes 2013
Canadá y Estados Unidos																		
7.284.069	100,0	Reino Unido	China	India	Filipinas	Italia	Otros	Canadá	Estados Unidos	Reino Unido	Australia	Italia	Francia	Otros	100,0	1.307.417		
		9,3	8,8	7,1	5,0	4,7	65,2	35.182	66,3	7,2	3,6	2,1	1,9	18,8				
45.785.090	100,0	México	China	India	Filipinas	Puerto Rico	Otros	Estados Unidos	México	Canadá	Reino Unido	Puerto Rico	Alemania	Otros	100,0	2.979.930		
		28,3	4,9	4,5	4,4	3,7	54,3	320.051	28,5	10,6	7,5	6,3	3,7	43,4				
Región Andina																		
154.330	100,0	Argentina	Brasil	México	Perú	Chile	Otros	Bolivia (1)	Argentina	España	Estados Unidos	Brasil	Chile	Otros	100,0	764.862		
		29,9	15,6	10,5	9,7	5,0	29,4	10.671	48,5	24,2	11,7	5,1	3,5	6,9				
129.632	100,0	Venezuela (2)	Estados Unidos	Ecuador	España	Perú	Otros	Colombia	Venezuela (2)	Estados Unidos	España	Ecuador	Canadá	Otros	100,0	2.448.385		
		35,0	14,2	10,7	5,0	3,8	31,4	48.321	33,5	29,5	14,7	7,4	2,0	13,0				
359.315	100,0	Colombia	Estados Unidos	Perú	Chile	Venezuela (2)	Otros	Ecuador	Estados Unidos	España	Italia	Venezuela (2)	Chile	Otros	100,0	1.144.408		
		50,4	10,9	5,6	4,6	3,6	25,0	15.738	41,3	39,4	8,1	2,6	1,9	6,7				
104.919	100,0	Argentina	Estados Unidos	Chile	Colombia	Bolivia (1)	Otros	Perú	Estados Unidos	España	Argentina	Chile	Italia	Otros	100,0	1.373.387		
		12,6	10,9	8,0	6,6	6,3	55,6	30.376	32,6	13,8	12,5	10,9	8,2	22,0				
1.171.331	100,0	Colombia	España	Portugal	Italia	Perú	Otros	Venezuela (2)	Estados Unidos	España	Italia	Colombia	Portugal	Otros	100,0	630.686		
		69,9	5,2	3,8	3,6	3,3	14,2	30.405	34,7	24,6	8,1	7,2	4,0	21,5				
Cono Sur																		
1.885.678	100,0	Paraguay	Bolivia (1)	Chile	Perú	Italia	Otros	Argentina	España	Estados Unidos	Italia	Paraguay	Chile	Otros	100,0	980.580		
		31,8	19,7	10,2	9,1	7,5	21,7	41.446	27,3	18,5	8,6	7,7	6,8	31,0				
599.678	100,0	Portugal	Japón	Paraguay	Bolivia (1)	Italia	Otros	Brasil	Estados Unidos	Japón	Portugal	España	China	Otros	100,0	1.769.639		
		23,3	8,3	6,6	6,6	6,3	48,9	200.362	20,8	20,7	7,8	7,2	6,5	37,0				
398.251	100,0	Perú	Argentina	Bolivia (1)	Ecuador	Colombia	Otros	Chile	Argentina	Estados Unidos	España	Canadá	Australia	Otros	100,0	604.008		
		37,5	16,7	6,8	5,4	3,9	29,6	17.620	32,0	18,1	10,3	5,1	5,1	29,4				
185.776	100,0	Brasil	Argentina	Uruguay	República de Corea	Chile	Otros	Paraguay	Argentina	España	Brasil	Estados Unidos	Canadá	Otros	100,0	770.441		
		44,2	40,9	1,9	1,4	1,4	10,2	6.802	77,7	11,3	5,2	2,5	1,1	2,3				
73.528	100,0	Argentina	España	Brasil	Italia	Estados Unidos	Otros	Uruguay	Argentina	España	Estados Unidos	Brasil	Australia	Otros	100,0	336.741		
		30,5	19,7	14,4	14,2	3,5	17,7	3.407	35,5	23,7	14,3	7,2	3,4	15,8				

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2013), Tendencias en Stock Migrante Internacional: Revisión 2013.
 (1) Estado Plurinacional de; (2) República Bolivariana de

en un país es el tercer destino y en otro el cuarto. También en algo destaca Venezuela que aparece como el primer destino de Colombia y como cuarto destino de Ecuador. Otro países de la región que se muestran como países de destino para los emigrantes son Brasil, Chile y Ecuador y por debajo Paraguay

y Colombia. Esto evidencia que no ha cambiado en consistencia el panorama de países receptores y que Argentina y Venezuela mantienen su tradición de acogida.

Otro dato interesante refleja la cantidad de inmigrantes versus emigrantes de cada país y su relación con su población. Aunque el dato no especifica los valores exactos de la migración intrarregional si podemos ver qué países son los que han expulsado un mayor porcentaje de su población. Si lo comparamos con el cuadro anterior podemos ver que la emigración intrarregional no tiene mayor incidencia que la emigración extra regional.

Porcentaje emigración por País	Población	Inmigrantes	Emigrantes
Paraguay 11.33%	6,8 millones	185 776.00	770 441.00
Uruguay 9,892%	3,4 millones	73 528.00	336 341.00
Ecuador 7,289%	15,7 millones	359 315.00	1 144 408.00
Bolivia 7,027%	10,6 millones	154 300.00	744 862.00
Colombia 5.07%	48,3 millones	129 362.00	2 448 386.00
Perú 4.53%	30,3 millones	104 919.00	1 373 387.00
Chile 3.43%	17,6 millones	398 251.00	604 008.00
Argentina 2.37%	41.4 millones	1 885 678.00	980 580.00
Venezuela 2.07%	30,4 millones	1 171 331.00	630 686.00
Brasil 0.88%	200,3 millones	599 678.00	1 769 639.00

Fuente: SICREMI, 2015, Elaboración propia

Según el cuadro anterior, se podría afirmar que estos 5 primeros países: Paraguay, Uruguay, Ecuador, Bolivia y Colombia, incrementaron sus porcentajes de emigración en el contexto de crisis económicas internas. Destaca aquí el Ecuador que aparece como tercer país de emigrantes, pero que

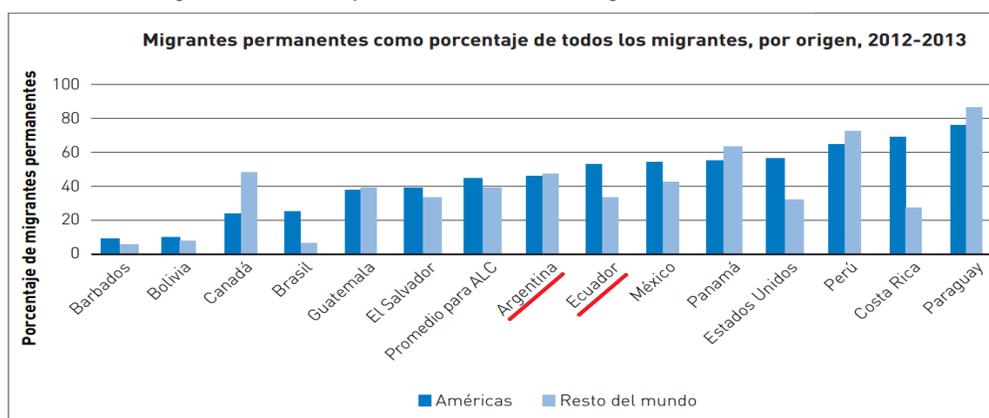
también tiene un importante ingreso de migrantes, lo que podría demostrar que se genera una nueva política de acogida. También destaca Colombia, como el país que más cantidad de emigrantes tiene. Argentina y Venezuela siguen teniendo supremacía en la recepción de migrantes, fieles a su tradición de ser países de acogida.

Cuadro 1. Inmigración internacional en las Américas, permanente y temporal, 2008-2013

País de inmigración	Tipo de Inmigración							Inmigración en	Cambio anual
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 por cada 1000 personas en la población	promedio (%) 2010-2013
Argentina	Permanente	81.000	96.300	96.100	129.300	126.700	139.300	3,4	13
	Temporal	144.400	117.700	82.100	129.900	164.800	139.400	3,4	19
Bolivia (1)	Permanente	700	1.100	1.000	900	1.300	3.800	0,4	55
	Temporal	8.900	15.100	17.500	20.300	26.100	18.400	1,7	2
Brasil	Permanente	3.000	12.700	18.000	15.500	34.400	24.400	0,1	11
	Temporal	41.300	51.000	64.500	87.600	101.100	103.500	0,5	17
Chile	Permanente y Temporal	68.400	57.100	63.900	76.300	100.100	132.100	7,5	27
Colombia	Permanente y Temporal	10.700	13.000	15.100	20.900	23.700	29.800	0,6	26
Ecuador	Permanente	nd	nd	nd	3.200	9.200	14.900	0,9	114
	Temporal	nd	nd	nd	7.900	10.900	15.200	1,0	39
Paraguay	Permanente	5.400	4.300	5.600	6.600	9.800	5.600	0,8	-
	Temporal	600	400	300	400	3.400	900	0,1	45
Perú	Permanente	600	700	700	1.200	1.400	nd	-	42
	Temporal	800	1.100	600	900	600	nd	-	-1
Uruguay	Permanente y Temporal	4.000	3.800	2.200	1.100	2.400	3.700	1,1	19

Fuente: (SICREMI, 2015)

Este cuarto cuadro refleja categorías de análisis como la migración temporal y la migración permanente, importantes para evidenciar si la influencia de los acuerdos migratorios y las nuevas políticas generan mayor tránsito migratorio o la permanencia de migrantes. Sin embargo, no hay información adicional para correlacionar estas posibles conclusiones. Lo que sí se puede ver es que hay un aumento de la inmigración permanente en la mayoría de países, exceptuando por Brasil donde disminuyó en 2013. Esta migración permanente parece estar relacionada con un mercado laboral más consolidado en la región, lo que ha servido como estímulo para regularizar la permanencia de los migrantes. Este mercado sin embargo no sólo atrae a la población de la región, sino del resto del mundo.



Fuente: (SICREMI, 2015)

El promedio de migrantes permanentes para América Latina y Caribe refleja que la condición de irregularidad pudiera estar cediendo espacio, ante la facilidad de solicitar una permanencia estable desde el país de destino sin que existan medidas de restricción.

“Las migraciones laborales, predominantes hasta hoy en la región, constituyeron un fenómeno social por medio del cual las poblaciones del subcontinente, a partir del origen común y los lazos culturales heredados de épocas pasadas han ido fusionándose. Los desarrollos de los mercados productivos de determinados cultivos en las zonas rurales, primero, y los procesos de industrialización atravesados por algunos países durante la primera mitad del siglo XX, más tarde, han ido operando como un imán que ejercía atracción sobre las poblaciones residentes en las zonas cercanas. Estos movimientos se han ido consolidando, dando lugar a espacios laborales regionales, los que en algunos casos cubrían más de un país, por donde circulaban contingentes de personas nacidas en el propio o en otro país en la búsqueda de oportunidades de empleo” (Texidó y Gurrieri, 2012).

3.1.3. Tres tendencias de movilidad: emigración extra regional, inmigración intrarregional e inmigración internacional.

Con todo lo expuesto podemos afirmar que a partir del año 2000 aparecen importantes variaciones en los flujos de migración de la región, donde se observan tres tendencias: la primera reflejan la preponderancia de los flujos emigratorios hacia destinos extra regionales, aunque con una disminución significativa. La segunda un crecimiento de los flujos migratorios, de ida y vuelta, con destinos intrarregionales y la tercera un aumento de los flujos inmigratorios internacionales hacia la región.

Este nuevo panorama no significa que la primera tendencia no sea preponderante. Todavía las migraciones fuera del continente y hacia Estados Unidos y Canadá siguen vigentes a pesar de su estancamiento “la mitad de la emigración de los países de las Américas es a Canadá y Estados Unidos y un cuarto al resto de la OCDE afuera de las Américas” (SICREMI, 2015).

La segunda tendencia muestra un aumento del 46% de la inmigración entre los países de las subregiones del continente; Centro América; Caribe, Región Andina y Cono Sur. En el cual destaca la creciente inmigración en los países de América Latina y el Caribe que se debe esencialmente a la migración intrarregional.

Una tercera tendencia muestra que durante 2010 a 2013 el incremento de los flujos de inmigración internacional fue del 12% en los países de América Latina y el Caribe. En cambio, según el SICREMI, durante el periodo 2011-2013, la tasa de crecimiento de la migración internacional, hacia los países de América Latina y el Caribe, aumento en 17%. Se afirma que si persiste este ritmo de crecimiento de los flujos de inmigración, se duplicará en cuatro años. En este mismo periodo la migración internacional, temporal y permanente, hacia todo el continente aumentó en un promedio de 5% por año.

Para cerrar esta revisión es necesario resaltar algunas observaciones. Como se ha señalado, tradicionalmente el flujo estaba dirigido y ligado a destinos como Europa, Canadá y Estados Unidos, pero conocemos que la crisis económica europea y norteamericana han desalentado las migraciones hacia los que otrora fueran principales destinos de la migración centro y suramericana, pero al mismo tiempo han alentado las migraciones intrarregionales.

Además, el crecimiento sostenido de algunos países de la región hace que algunos países de esta sean considerados como nuevos destinos, como Chile o Ecuador y otros como Argentina, han revivido sus mejores épocas como países receptores.

Esto ha creado un nuevo contexto de movilidad, rodeado de voces políticas que abogan por la unidad latinoamericana, ahora se ha puesto en el centro del debate la realidad actual de los migrantes regionales y la implicación de su situación de vida con respecto al proceso de integración que alienta el Mercosur en el marco de un mercado común. Por esta razón, cabe analizar documentos como el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, del año 2002 que ha aportado a la concreción de medidas reales que facilitan los procesos de movilidad del nuevo contexto migratorio.

3.2. El Acuerdo de Residencia del Mercosur. Particularidades

Dentro de la adopción de políticas migratorias multilaterales al interior del Mercosur, el mecanismo más prominente en la reciente labor del proceso de integración es justamente el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, cuyo objetivo principal tienen una estrecha relación con la necesidad de protección de los migrantes y el reconocimiento de la cohesión social como objetivo vital del proceso integracionista. Mencionamos aquí algunas particularidades de este Acuerdo:

- El Acuerdo de Residencia es considerado un “verdadero hito en la historia de la integración regional” (OIM, 2012), dado que fue constituido bajo el precepto democrático de que la legalidad, expresada en la condición de regularidad de los migrantes, es el sustento que consiente la inserción de los movilizados a las sociedades receptoras. Así lo resalta uno de sus considerandos “fortalecer y profundizar los procesos de integración así como los fraternales vínculos existentes” La aceptación de estos migrantes en otros países construye lazos interculturales que favorecen la capacidad de unidad de los pueblos de una misma región.

- Con el Acuerdo de Residencia nace también la iniciativa de concretar un criterio migratorio único, al que se ha denominado criterio de “nacionalidad Mercosur”
- El Acuerdo precisa que los Estados parte concedan la residencia temporaria por dos años a los migrantes y luego de ese período la permanencia indefinida, otorgada con todos los derechos a los nacionales de otros estados parte. Con la novedad que la tramitación de este visado podía realizarse desde el mismo país receptor, sin importar la condición migratoria con que hayan ingresado quienes la soliciten.
- Esta normativa, surge con la intención de establecer un solo criterio que rijan las políticas migratorias, que permita la libre circulación, la regularización y la residencia de los migrantes en los Estados miembros del Mercosur como parte de un proceso de integración que apuntala la posibilidad de una ciudadanía ampliada.
- El Acuerdo fue refrendado por la Cumbre de Presidentes en diciembre de 2002 y en ratificado por los miembros del Mercosur en varios comunicados conjuntos en 2002 y 2004.
- “La entrada en vigencia del Acuerdo se hizo efectiva cuando fue internalizado por los Países Parte y Asociados, situación que se cumplió el 31 de julio de 2008, con la aprobación por parte de Paraguay (previamente lo habían aprobado Argentina, en junio de 2004, Brasil, el 20 de mayo de 2004 y 15 de septiembre de 2005, Uruguay, en diciembre de 2005, Bolivia, en septiembre de 2004, y Chile, en noviembre de 2005)” (Texidó y Gurrieri, 2012).

En referencia a este último punto, hay que señalar que Argentina es el país que más rápidamente aprobó la vigencia de este Acuerdo y que sobre todo, llevó a cabo un proceso de armonización legal y actualización de sus normas migratorias. Las cuales no habían sido modificadas desde su creación en la época de la dictadura Argentina.

3.2.1 El Tratado de Asunción: obligaciones adquiridas por los Estados Parte

El Tratado de Asunción es el eje constitutivo del Mercosur y también el antecedente conceptual que permitió la posterior confluencia de las negociaciones y la materialización del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte. Dicho tratado marca el escenario de integración en donde se estableció el marco legal y las obligaciones que fueron adquiridas por los países constituyentes.

Por ejemplo, la obligación de armonizar la legislación de cada país, conforme las decisiones tomadas en el órgano multilateral es un factor indispensable para la materialización de mecanismos de solución de problemas comunes y la consecución de la integración. En el campo de la movilidad y en especial del Acuerdo de Residencia, este enunciado sobre armonización de la legislación representa una segunda fase donde se concreta y afianza la vigencia de los acuerdos y su implementación.

En este sentido, mencionaremos que si bien el artículo primero del Tratado de Asunción expone el propósito del bloque en torno a acciones encaminadas a la integración económica y liberalización del comercio, hay que detenernos en el inicio del texto: “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”; aunque en inicio el texto se refiere a elementos de comercio, debemos aludir que los factores productivos también engloban al trabajo y por ende a sus realizadores, los seres humanos. Este análisis abrió la puerta hacia nuevas perspectivas no económicas de la integración. La visión económica de los funcionarios no tardó en reconocer que el proceso de integración, emprendido por este organismo internacional debía encaminarse hacia abordar temáticas sociales, que superen la dimensión económica y se orienten hacia “una convergencia de políticas públicas que permitan una mayor y más abarcativa integración” (CSM, 2014).

Esta apertura hacia nuevas temáticas se dio a conocer bajo el concepto de “Mercosur Social” o “Mercosur Ciudadano” (CSM, 2014), la idea era ampliar el alcance de esta unión de países hacia temas que aborden lo social, lo cultural, lo laboral, etc. El Mercosur Social o Político está conformado por cuatro miembros plenos y seis estados asociados: “Estados Miembros Plenos: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y seis Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Es decir, salvo Guyana y Surinam todos los países que integran América del Sur conforman hoy el bloque del Mercosur y Estados Asociados en su aspecto social o político” (Alfonso, 2012).

En este escenario aparece en el 2002, el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile —al que se adhirieron luego la mayoría de los Estados Asociados—, como un mecanismo no económico de fortalecer la integración y como una acción concreta para alcanzar el objetivo de garantizar la movilidad humana entre países asociados, que en lo futuro, sean parte de un Mercado Laboral Común que se sustente en una Ciudadanía Mercosureña.

Dentro de este objetivo sobre movilidad y unidad se sustenta nuestra segunda reflexión; el artículo primero del Tratado de Asunción, suscrito en marzo de 1991, contempla que los Estados partes del Mercosur se comprometen en “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” (Tratado de Asunción - Mercosur, 1991). Pensamos que este artículo, en lo referente al Acuerdo de Residencia, contempla tácitamente un segundo momento en la implementación de la libre circulación que persigue el Acuerdo, sin la armonización de la legislación no se concretará y no se perpetúa la aplicación del nuevo visado.

Si las legislaciones no se modernizan, se genera un contradicción entre las leyes anteriores que respondían a una visión securitistas de acreditaciones y controles versus los conceptos de libre movilidad y ciudadanía ampliada que se contemplan en el Acuerdo. El cambio propuesto por el nuevo criterio migratorio, asegura que con la sola refrendación de la nacionalidad de un Estado parte, ya se obtienen los beneficios de visado. Pero si la ley interna exige otros requisitos la norma exigida por el Acuerdo de Residencia no se cumple.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el Acuerdo de Residencia firmado por los Estados parte, tendría como requisito obligatorio cumplir esta disposición de equiparar la legislación internacional con la de cada país, en concordancia con lo estipulado en el Tratado de Asunción y en la firma del mismo. En este sentido, hay que considerar que el cumplimiento de este requisito es vital, no para la vigencia del Acuerdo en los Estados parte, sino para asegurar el real cumplimiento del espíritu legal por el cual fue creado.

Aunque la mayoría de países han puesto en vigencia este Acuerdo, luego de algunos años, la implementación integral y armónica con base a las leyes de cada país se ha demorado, en tanto no urge

la necesidad política en algunos países. La sola promulgación de la vigencia de este Acuerdo Internacional, no es garantía de cumplimiento de los objetivos de garantizar derechos y consolidar la integración que fueron propuestos durante las negociaciones. Como afirma Adriana Alfonso, en Cuadernos Migratorios N°3, de la OIM, en este detalle conceptual y legal queda implícito “un cambio sustancial que implica la lucidez de entender conceptualmente la diferencia entre otorgar y reconocer un derecho”.

Hay que hacer énfasis en que el marco de legislación internacional compromete a los Estados signatarios a impulsar políticamente las reformas de sus cuerpos legales, de manera que estén acorde al Acuerdo firmado dentro del seno del Mercosur. Las necesidades e intereses del país signatario deben ser condescendientes con la idea de unidad de bloque, se deben abandonar las posiciones aisladas y se debe trabajar en pos de una integración que de soluciones a la movilidad en el campo de lo socio laboral, de los derechos y garantías para el tránsito o residencia. Esto, se debe concretar en la política migratoria interna que considere los compromisos internacionales, aún a pesar de las oposiciones que se generen al interno de cada país por la resistencia histórica a la inmigración intrarregional.

Para finalizar cabe destacar que el Consejo de Mercado Común (CMC) tiene entre sus facultades pronunciarse mediante decisiones que son obligatorias para todos los Estados parte y que además a este organismo le compete velar por el cumplimiento de lo pactado en el Tratado de Asunción, protocolos y acuerdos. El CMC representa la personalidad jurídica del Mercosur por lo que es criticable que no se ejerza desde su fuero la presión requerida para la concreción de una armónica política pública regional.

3.2.2. Las Negociaciones para un nuevo criterio migratorio

Habiendo realizado apenas unos años antes, a inicio del siglo, el “relanzamiento del Mercosur”, existía el clima político adecuado para negociar un Acuerdo sobre movilidad que ayude al fortalecimiento de la integración. El antecedente principal fue la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), órgano político auxiliar del CMC que abrió el diálogo entre los Estados Parte y Asociados en lo referente a una agenda política común. A partir del año 2000, en el seno del Consejo del Mercado Común, varios gobernantes comienzan a reiterar la voluntad de crear un marco legal que permita la libre circulación de personas en los Estados Parte del Mercosur.

Dentro del FCCP, el órgano interno que conocía las discusiones sobre movilidad era la Reunión de Ministros de Interior (RMI), formada por ministros delegados por cada país es el lugar donde se negocia la política migratoria regional. Este órgano a su vez creó la Subcomisión de Seguimiento y Control de la Comisión Técnica de la RMI, que supervisaba a varios grupos de trabajo entre los que se encontraba el Grupo Especializado sobre Asuntos Migratorios.

Con base a esta estructura organizativa, es interesante resaltar algunas particularidades que muestran la paulatina evolución práctica y conceptual de los temas de movilidad durante el inicio y el fin de las negociaciones en el Mercosur. Por ejemplo, al inicio los ministerios delegados a estas discusiones abordaban los temas de movilidad y seguridad como una temática única. Posteriormente y por primera vez, las subcomisiones técnicas de los ministerios fueron estructuradas por separado; unas desde el ámbito de la seguridad y otras estrictamente desde la movilidad. Este tratamiento particular, era en sí un claro indicador de los avances sobre el concepto de migración que se estaban gestando, por fin se mostraba la natural escisión entre los conceptos de seguridad y migración, cuya mixtura antes había criminalizado la movilidad.

Jacques Ramírez en su estudio sobre el Acuerdo de Residencia Mercosur, 2015 nos refiere otro cambio significativo. Dice que, en el año 2003 el Grupo Especializado sobre Asuntos Migratorios se transforma en el Foro Especializado Migratorio, logrando una mayor influencia en las negociaciones realizadas en el RIM y abriendo la perspectiva de Derechos Humanos. Esta influencia sin duda aporta a un manejo más completo de los conceptos de movilidad y a una mayor profundidad en el debate.

Volviendo al inicio de las negociaciones, debemos mencionar que el Grupo de Especializado sobre Asuntos Migraciones abrió las discusiones previas sobre los flujos migratorios intrarregionales, la importancia de una movilidad regular, el estatus de irregularidad de los migrantes, sus causas y problemas colaterales. La primera etapa de este organismo estuvo marcada por el intercambio de información sobre ingresos, egresos, sobre residencias y visas denegadas, luego se pasó a intentar coordinar acciones de control fronterizo. Cabe señalar que “no existe una política común respecto a requisitos que un extranjero extra-bloque debía presentar para obtener residencia o visa” (Alfonso, 2012).

Luego, en este espacio se plantearon posibles soluciones, entre ellas una entregada por la delegación de Brasil y otra que surgió en el seno mercosureño. Existieron dos proyectos que iniciaron las discusiones y que abordaban el tema de movilidad desde una visión ortodoxa, ambos con una medida complementaria, buscaban normalizar la situación de irregularidad en la región pero sin resolver los problemas que la habían causado.

Brasil había elaborado una propuesta que proponía la creación de un Acuerdo migratorio, el proyecto buscaba una “amnistía” a los migrantes que sean nacionales del Mercosur, medida extraordinaria que debía ser común y sincrónica en todos los países que la acogieran durante seis meses. De manera simultánea, se negociaba otro proyecto de Acuerdo para regularizar a los originarios de países del Mercosur que hubieran ingresado a alguno de los países miembros sin aprobación legal.

Estas dos propuestas representaban una visión tradicional para solucionar el estatus migratorio irregular, brindaban una solución parcial que restablecía la regularidad a los movilizadados pero no de forma definitiva, se atacaba la condición de irregularidad pero no se prevenían las causas que la provocan. Por eso se expone que los migrantes —muchas veces enredados en trámites y sin dinero— estaban por fuera de los requisitos de ingreso que exigen las políticas migratorias de cada país, por eso preferían optar por la irregularidad antes que vencer los obstáculos legales y económicos que permitieran su movilidad. Estas condiciones se configuraban como el origen de los grandes flujos irregulares; “las medidas restrictivas en las que se establecían requisitos que la gran mayoría de los migrantes no podían cumplir, constituían verdaderas “fábricas de irregulares” (Alfonso, 2012).

En este momento del debate, comienzan a superarse las visiones acostumbradas, sobresale la discusión sobre dos criterios; el primero indica que los beneficiarios puedan ingresar, moverse y salir de cualquier país parte del Mercosur sin la necesidad de una visa y sin controles que restrinjan su circulación. El segundo criterio explica que los beneficiarios puedan optar por establecerse de manera legal e indeterminada en cualquier país que sea parte del Mercosur. También se pide eliminar las multas y tasas que castigaban a los migrantes, forzándolos a veces a permanecer en situación irregular por razones económicas.

Así, a fin de resolver esta vieja problemática se abrieron nuevos enfoques, en una siguiente reunión en Curitiba (Brasil), en octubre 2002, se expuso un proyecto nuevo, este documento superaba la visión securitista que otorgaba, a manera de concesión, amnistías o canales de regularización. Por el contrario, se planteaba una política común a todos, un “nuevo criterio migratorio” para manejar la movilidad que debía ser acogido por los Países Parte o Asociados del Mercosur y que debía tener vigencia en todos ellos, unificando y simplificando los requisitos de ingreso a los países mercosureños bajo un solo concepto; “la nacionalidad Mercosur”. Las negociaciones sin embargo, estuvieron marcadas por los temores de algunos ministros, que con base a la visión securitista temían que el retirar las medidas restrictivas provocaría grandes oleadas de migrantes, mayor desempleo y situaciones relacionadas con la seguridad. Al final se superaron estos temores y las negociaciones inherentes a este posible Acuerdo se materializaron en la Reunión de Ministros de Interior –RMI– en el segundo semestre del 2002.

Los matices de dicha negociación tuvieron una ruptura epistemológica, en cuanto las concepciones tradicionales fueron superadas en pos de la búsqueda de lo que se llamaría el de “criterio de nacionalidad Mercosur”. Con el soporte de los nuevos pensamientos progresistas el debate sobre nuevos enfoques migratorios terminó con la Decisión del Consejo Mercado Común N° 28/02, que aprobó, en el 2002, la firma del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados.

En noviembre de ese año, el proyecto de acuerdo se transformó en un Acuerdo regional, el cual fue aprobado por la Reunión de Ministros del Interior, que lo elevó como proyecto de Decisión al Consejo del Mercado Común. Después, en la Cumbre Presidencial de Brasilia en diciembre del mismo año, se dio la aprobación definitiva, con el beneplácito de los mandatarios de la región. Logrando así la institución del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte, Bolivia y Chile.

Esta norma rige la movilidad con el mismo criterio en todo el bloque y extiende los mismos requisitos para todos los Estados, el nuevo paradigma rompe con los conflictos tradicionales del migrante y le garantiza una movilidad en condiciones de respeto a sus derechos y su dignidad. Sobre todo, evita que este sea criminalizado, discriminado o sea vulnerable a las mafias que lucran con su estado de irregularidad.

Este Acuerdo ha sido destacado como revolucionario y considerado como un paso importante para consolidar la unidad de la región, por medio de la libre circulación. Pero no podemos obviar la posibilidad de que si esta política no logra interpretar el escenario migratorio actual, no logra asentarse en el territorio, es muy probable que se convierta en un Acuerdo en papel y no en una solución viable. “Puede afirmarse sin temor a equivocarse que toda política destinada a regular el ingreso y la residencia de extranjeros en el territorio nacional que no tenga en cuenta la realidad geográfica, histórica, económica, la situación internacional, regional e interna, así como todos los enlaces que pueden existir entre las mismas, y sea diseñada exclusivamente en un escritorio, corre serio riesgo de agravar el problema que pretende solucionar” (Alfonso, 2012).

Por el momento, y según los hechos dados, parece que la voluntad política de implementar este criterio de movilidad puede tomarse como el germen de un objetivo integrador común, siendo un paso en firme para materializar una “ciudadanía ampliada” o regional, donde se garantice la libre circulación y esta implique tener igualdad de derechos en todos los territorios, además de disfrutar del acceso a los servicios sociales en cada país.

3.2.3. Acuerdo de Residencia: declaración de principios, motivaciones y aportes

En el pasado, las legislaciones migratorias de los países del bloque Mercosur, para otorgar una residencia exigían que los migrantes se enmarcaran dentro de criterios de acreditación como trabajador contratado, cónyuge, inversor, religioso, etc. Esto acompañado de una serie de requisitos que se volvían a veces imposibles o por lo menos dificultosos de cumplir. Pero el Acuerdo de Residencia aparece como una opción viable para superar estos obstáculos.

El Acuerdo surge como respuesta a la necesidad de mejorar dos hechos de la realidad migratoria regional; primero para enfrentar el crecimiento del problema migratorio conocido como irregularidad y por otra parte como parte de un proceso de afianzamiento de la integración por medio de la movilidad.

El documento del Acuerdo firmado por el bloque regional expresa, “el deseo de los Estados Partes y Asociados del Mercosur de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos” (Acuerdo de Residencia Mercosur, 2002) y señala que para ello es indispensable establecer una política de libre circulación que fortalezca la comunidad regional y solucione la situación de los migrantes, en especial, lo referente al combate del tráfico de personas con fines de explotación laboral.

Dice el documento que busca: proteger la dignidad humana, articular respuestas comunes a los problemas de la región en concordancia con el Plan General de Cooperación y Coordinación de Seguridad Regional al cual se comprometieron los países. Además ratifica el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, por ello se busca establecer reglas comunes para la movilidad y otorgamiento de la residencia en los Estados parte del Mercosur.

Con esta intención de compartir un criterio migratorio común y una sola política pública entre naciones, se expresa el deseo de generar una política migratoria compartida que solucione un problema común y que, de paso, articule un bloque regional sólido que camina hacia una ciudadanía regional.

Esta ciudadanía debe exigir que los estados parte del Mercosur comulguen de un mismo concepto para el tratamiento de la movilidad, de manera que este genere un marco legal similar en cada nación, que priorice los derechos y no los controles. Ahí la importancia de impulsar el compromiso del artículo primero del Tratado de Asunción, en lo referente a la armonización de conceptos legales, dado que estos reflejan el cambio hacia un nuevo enfoque y sistema legal que ahora los avala.

Revisada la declaración de principios y motivaciones, veamos ahora la estructura conceptual y los aportes de esta resolución conjunta de los países parte del Mercosur:

Primero: Se establece un nuevo paradigma sobre el tratamiento migratorio de la región; el nuevo criterio migratorio establecido se conoce como “nacionalidad Mercosur” porque exige únicamente la acreditación de nacionalidad para recibir los beneficios de una movilidad legal y segura.

Segundo: El objetivo es garantizar la libre circulación de las personas entre países signatarios del Mercosur y países asociados. Esto, como una herramienta de integración que unifica criterios para temas de movilidad en varios países y que permite el flujo comercial y de mano de obra entre países sin desamparar a los migrantes, ya sean temporarios o definitivos.

Tercero, por primera vez se establece reglas comunes para el bloque en lo referente a movilidad, este nuevo criterio se convierte en una cuasi política pública regional, que si bien no es oficial, refleja que la orientación de la legislación surge de un principio de movilidad compartido, donde los inmigrantes son considerados sujetos que tienen derecho a su integración en la sociedad receptora y a ser protegidos sin trabas contempladas en la misma ley.

Cuarto, la protección a los movilizados se concreta con un mecanismo práctico para evitar la condición de irregularidad. El visado Mercosur, tiene requisitos simplificados que otorgan directamente la residencia de los nacionales en otros estados partes.

Por todo esto, señalamos que la estructura conceptual de este Acuerdo está sustentada por el concepto de libre movilidad y marcada con un fuerte enfoque de garantía de derechos lo cual se expresa en sus articulados 8 ,9 y 10.

- En el artículo 8 se expresa el derecho de las personas que hayan obtenido su residencia a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción. Siempre que hayan cumplido con las formalidades requeridas y sujetos a las restricciones excepcionales de cada país.

- También se establece que es derecho de los migrantes el tener igualdad de condiciones que los nacionales de otros países para acceder a cualquier actividad conforme a la norma legal de cada país. (Acuerdo de Residencia Mercosur, 2002).
- Derechos civiles.- Los beneficiarios (familias) del Acuerdo tienen los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que ostentan los nacionales del país de recepción, según el Artículo 9° (Acuerdo de Residencia Mercosur, 2002). Con la novedad de que la protección en materia laboral se amplía, el artículo 9 proclama que gozarán de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.
- Reunión Familiar.- Este derecho implica que la familia del residente tendrá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, y se garantiza a los migrantes nacionales de una de las Partes la reunión con los miembros de sus familias.
- Compromiso en materia previsional: Se promueven los convenios de reciprocidad entre las Partes para sistemas previsionales (seguridad social).
- Derecho a transferir remesas: Para garantizar el sustento de sus familias, se establece el derecho a transferir las remesas a sus familiares, es decir, se garantiza la circulación de valores económicos, ya sean de ahorros o ingresos personales.
- Derecho de los hijos de los inmigrantes: Los hijos de los migrantes nacidos en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a su registro y obtendrán dicha nacionalidad conforme a la legislación interna. Se garantiza también su educación sin restricciones en las entidades públicas sin importar su condición de irregularidad.

Para impulsar el efectivo cumplimiento de los derechos de los migrantes se establecen acciones de prevención y control que regulan la existencia de condiciones favorables de empleo y seguridad personal. Se apoya el derecho a un trabajo digno, por lo que se requiere una coordinación entre entidades de control para evitar el empleo ilegal de inmigrantes, así como establecer sanciones efectivas para los empresarios que incurran en estas prácticas. De la misma manera se pide activar mecanismos para el control y penalización de grupos o personas que promuevan la movilidad irregular como mecanismo de lucro personal, se busca soluciones conjuntas en la lucha contra la trata de personas. Además se pone

énfasis a la difusión de los derechos mediante campañas informativas en beneficio de los potenciales migrantes que deben conocer sus derechos evitando cualquier situación que degrade la dignidad humana.

El principal aporte en cuanto al manejo operativo de la norma se evidencia en el artículo 4°. En resumen, este indica que se otorga una residencia con carácter de “temporaria”, debiendo cumplir previamente con una serie de requisitos documentales y se establece un plazo “hasta dos años” para permanecer bajo esta categoría migratoria. Dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de su residencia temporaria, durante el transcurso del primer plazo, los beneficiarios pueden iniciar las tramitaciones para acceder a un permiso de residencia dentro de la categoría “permanente”.

Además podemos destacar los siguientes aportes al tratamiento migratorio en cuanto a su efectividad y simplicidad en el marco de garantizar derechos:

- a) El acceso inmediato a la condición de migrante mercosureño y sus beneficios se establece mediante la simple acreditación de la nacionalidad de cualquier país parte o asociado al Mercosur. Procurando beneficiar a los ciudadanos que ostenten tal nacionalidad, por el solo hecho de ser ciudadano de uno de esos países asociados.
- b) Se incluyó en el criterio de acreditación a aquellos que tuvieran nacionalidad originaria de uno de los Estados Parte o Asociados o que tuvieran la nacionalidad adquirida por naturalización, pero si hubieran obtenido tal condición al menos cinco años previos a la solicitud.
- c) Para acceder a una residencia se puede presentar la solicitud, acompañada de la documentación pertinente, en el propio país ante la sede consular del país de destino, es decir, con anterioridad al ingreso efectivo al territorio del país de destino.
- d) Se habilita a los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren de forma irregular en el territorio de otro Estado Parte -y que hubiesen ingresado con la intención de establecerse-, a presentarse ante los servicios migratorios del país de destino e iniciar los trámites para acreditar la Nacionalidad Mercosureña acompañando la documentación que el Acuerdo de Residencia establece.

- e) La regularización del estatus migratorio se obtiene con la acreditación de la nacionalidad Mercosur, sin importar la categoría o subcategoría migratoria con la que hubiera ingresado el migrante y se impide la imposición de multas y sanciones económicas por encontrarse el migrante con la condición de irregularidad, por ejemplo, por haber permanecido más tiempo al autorizado en su ingreso.
- f) Se elimina la recepción selectiva, que bajo el criterio de autorización del ingreso que pedía se especificase la motivación del ingreso y se otorgaba visas para ejercer una actividad determinada durante cortos periodos de tiempo.
- g) Se anulan las trabas legales y se simplifica y armoniza los requisitos exigidos para el ingreso o circulación de los migrantes. El Acuerdo busca reducir para el peticionario la documentación para acogerse al mismo y acceder a la residencia.
- h) Además, exime al migrante del pago de sumas de dinero en concepto de multas o sanciones monetarias por incumplir alguna regulación censal o de permanencia.

Para finalizar debemos mencionar que el Acuerdo de Residencia fue aprobado en apenas cuatro meses, tiempo aparentemente breve para la importancia que se le confiere a este Acuerdo. Además rescatar que la propuesta del Acuerdo surgió principalmente desde la delegación Argentina, que se había dado cuenta que a pesar de ser un país de acogida no había trabajado en atacar un problema de irregularidad que afectaba las condiciones de dignidad de sus inmigrantes y que generaba trabajo indigno y redes de trata de personas.

Cierre

En este capítulo revisamos los factores de la migración, los esquemas de migración que se perennizan, los flujos migratorios del pasado y los actuales, con las variaciones que se han suscitado en los escenarios políticos y económicos del área geográfica, todo esto para mostrar las realidades migratorias que se configuran con estos cambios.

En este sentido, pudimos apreciar que siguen imperando en las migraciones de nuestra zona, la falta de condiciones y garantías para la libre movilidad. La amenaza sobre la vida de las personas, la falta de condiciones adecuadas para la vida y que la falta de oportunidades de desarrollo económico y social siguen siendo las causas comunes que ocasionan las migraciones. Los viejos marcos legales, que responden a una visión securitista de los estados perennizan el estatus de ilegalidad. Entendimos que los viejos marcos legales, que responden a una visión securitista de los estados, perennizan el estatus de ilegalidad. Los comportamientos socio culturales han incitado la formación de colonias de migrantes que mitigan la vulneración de derechos de los ilegales y son lugares de apoyo, adaptación territorial.

Luego se establecieron dos tipos de migraciones extra regional e intrarregional, dentro de estas tipologías destacan migrantes permanentes aquellos que llegan para residir extensos periodos de tiempo en su destino y los migrantes temporales, aquellos que optan por la movilidad constante a varios destinos como una opción de vida, a los que se han sumado un nuevo tipo de temporales que ingresan por cortos periodos de tiempo con fines comerciales y laborales.

Se evidenció que Argentina, Venezuela, Canadá y los Estados Unidos han sido el destino preferido de la migración latinoamericana, pero a finales de la década del 90 y durante el inicio del nuevo siglo surgieron otros destinos en Europa que cambiaron el panorama migratorio regional. Sin que esto haya mermado la supremacía de las emigraciones extra regionales. También se observó la integración económica, los acuerdos regionales de integración ha decantado en una creciente importancia de la migración intrarregional sin que se reduzca el nivel de inmigración internacional. Todas estas tendencias han logrado despertar el interés de los organismos multilaterales como el Mercosur, de forma que, en torno a un proyecto de integración, se va consolidando un nuevo panorama migratorio en la región.

También en este capítulo se analizó el desarrollo y la estructura del Acuerdo de Residencia, la evolución de las negociaciones y los antecedentes conceptuales, se revisó el proceso histórico que desembocó en la firma de este acuerdo, que ha sido catalogado como icónico, como un mecanismo real que permite normar la movilidad pero que además es un eje conceptual para desarrollar propuestas más humanas en torno a la libre circulación de personas en la región. Se ponderó sus cualidades al mirar como sus articulados favorecen la garantía de derecho y la igualdad.

En el siguiente capítulo, donde se analizará la realidad Argentina y la influencia del Acuerdo sobre su legislación, también el entorno para la aplicación del Acuerdo de Residencia: sus fortalezas y debilidades y reales alcances. Esto como un paso previo para luego revisar la realidad ecuatoriana, comparando la situación de los dos países y las coincidencias migratorias o las nuevas tendencias, que justificarían una aplicación más paradigmática de este acuerdo como una herramienta para el desarrollo del concepto de una ciudadanía suramericana.

CAPÍTULO IV

Argentina, el proceso para la implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur

4.1. Políticas Migratorias del Siglo XIX y XX en Argentina

Recordemos que la constitución Argentina está en vigencia desde mayo de 1853, se elaboró por medio de una asamblea constituyente y no ha sido sustituida por otra, solo han existido siete reformas y modificaciones, la última durante el gobierno de Menem, en el año de 1994, que pretendió su “modernización” hacia derechos de tercera y cuarta generación.

Argentina es un estado Republicano Federal, el gobierno federal rige sobre las 24 provincias, cada una de las cuales tiene su propia constitución, la cuales son concordantes con la constitución principal de la República Argentina.

En materia de movilidad queremos destacar la fuerte tradición de acogida de este país. “Entre los años 1857 y 1914 Argentina recibió la espectacular cifra de 4.600.000 habitantes” (Alfonso, 2012). Es decir, los flujos migratorios de entrada han sido trascendentes en su conformación demográfica de ese país, así lo destaca Alfonso quien asegura que a comienzos de siglo en 1914, los extranjeros eran el 30% de la población y que según el censo de 2001 los extranjeros eran el 5% del total poblacional.

Entendamos entonces con más detalle esta realidad y su influencia socio cultural. El Canciller argentino en el 2008, Jorge Taiana, hacía una referencia a la tradición histórica de acogida del país del Cono Sur: “Desde la realidad de mi país –Argentina- que principalmente se caracteriza como país receptor de inmigrantes. Salvo la oleada circunstancial de compatriotas que eligió especialmente como destino a Europa, luego de que estallara la grave crisis económica y política de 2001, históricamente hemos sido un país de acogida. Desde 1880 hasta muy entrado el siglo XX fueron masivas las llegadas de europeos a nuestro país, ya fuera por razones económicas o huyendo de guerras o por persecuciones políticas y xenófobas” (Taiana, 2008).

Estas declaraciones evidencian el ideario argentino de tener una tradición humanista de acogida hacia los migrantes. De hecho, los flujos migratorios europeos hacia ese país incidió en la composición étnica, social y cultural de este país, pero hay otros flujos migratorios, no europeos, que revelan también una realidad transformadora y de alto impacto que no ha sido abordada con el mismo humanismo.

Según parece, Argentina ha sido un país tradicionalmente de acogida, con tanta convicción, que su propia constitución garantiza en su capítulo primero, artículo 25, el ingreso de inmigrantes que vengan desde Europa⁴. Pero, ¿esta realidad es extensible para todos los inmigrantes?

⁴ Art. 25.- 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 (Constitución Argentina, 1853-2015).

A fines del siglo XIX se dio inicio, y aún persiste, a una migración intensa desde sus países vecinos hacía Argentina. Sin embargo, a pesar de esta fuerte realidad migratoria, la legislación argentina no replicó con estos migrantes el criterio migratorio para inmigrantes europeos, sino que remedió estos procesos, en su mayoría, desde una enfoque securitista, excluyente y no de acogida o derechos.

La doctrina migratoria de acogida de la sociedad argentina, parece no ser sólida, el artículo 25 sobre las migraciones provenientes de Europa, -al que hicimos referencia- antes que ser un pensamiento ligado a los derechos humanos, corresponde a la expresión de la idiosincrasia de esa nación, que refleja una cierta dependencia neocolonial con referencia a lo europeo. Esta dependencia desemboca en un criterio selectivo de migración, esta garantía para extranjeros europeos no es extensible a todos los inmigrantes, nace del prejuicio social de la superioridad europea, por eso no restringe el ingreso de inmigrantes que “colaboren con el crecimiento de la nación”.

Su tradición de acogida corresponde a un enfoque de aperturismo segmentado, cómo lo demuestra el análisis histórico de Susana Novick, abogada e investigadora y Co-coordinadora del Seminario Permanente de Migraciones, que analiza el desarrollo histórico de las políticas económicas argentinas y su relación directa con las políticas migratorias.

Según el criterio de esta autora, históricamente en Argentina, desde finales del siglo XIX y todo el siglo XX, siempre ha existido un pensamiento migratorio nacionalista; restrictivo, acorde a las doctrinas de seguridad nacional, vinculado a tendencias políticas y prácticas económicas conservadoras, el cual ha pugnado contra un pensamiento de acogida integral; que acoge amnistías, que asume como protagonistas a los migrantes y que según la investigadora, surge de una orientación más liberal hacia el pensamiento de izquierda. Con base a su investigación, se elaboró el siguiente cuadro que demuestra la estrecha vinculación entre política económica de la estructura oligárquica y las políticas migratorias restrictivas. Si bien la política económica es de desnacionalización de la economía o aperturismo al mercado, la política migratoria es de nacionalización, es decir securitista. Y a la inversa, la misma relación cercana entre políticas y sociales y apertura migratoria.

Balance Histórico de las políticas migratorias a finales del siglo XIX y en el siglo XX
--

Estrategia Económica	Año	Política Económica	Política Migratoria	Característica
Agroexportadora	(1870-1930)	Desnacionalización política económica	Desnacionalización política migratoria	Promoción inmigración Europea. Exterminio aborígen-proceso colonización.
Semi-industrial textil, alimentaria	(1930-1945)	Desnacionalización política económica	Nacionalización de la política migratoria	Restrictiva; protege mercado interno ante altas tasas de desocupación.
Capitalismo Autónomo 1er Peronismo	(1945-1955)	Nacionalización política económica	Desnacionalización política migratoria	Se considera el contexto latinoamericano de amnistías.
Industrializadora concentradora	(1955-1962)	Desnacionalización política económica	Nacionalización de la política migratoria	restricciones Migrantes limítrofes/ represión a indocumentados
experiencia distribuidora	(1963-1966)	Nacionalización política económica	Desnacionalización política migratoria	amnistías para migrantes limítrofes
Industrializadora concentradora	(1966-1973)	Desnacionalización política económica	Nacionalización de la política migratoria	Fundada en el control interno y la seguridad nacional
experiencia distribuidora	(1973-1976)	Nacionalización política económica	Desnacionalización política migratoria	Promoción de la migración latinoamericana
Liberalización de la economía- Dictadura	(1976-1983)	Desnacionalización política económica	Nacionalización de la política migratoria	Migraciones latinoamericanas como un “problema” poblacional.
Liberalización de la economía- Alfonsín	(1983-1989)			Fuerte control policial y la prohibición del trabajo remunerado.

Liberalización de la economía- Menen	(1989-1999)			Inspirada en la Doctrina de la Seguridad Nacional.
Liberalización de la economía- De la Rúa	(1999-2001)			

Fuente: (Novick, 2012) , Cuadro elaboración propia.

En el análisis de este cuadro encontramos la primera dicotomía, entre un pensamiento de acogida que no restringe a los Europeos pero excluye a los migrantes de la región, porque no son considerados como aportantes a la prosperidad de la nación⁵.

El pueblo argentino vive bajo el viejo concepto migratorio que promueve la inmigración europea, no obstante, este ingreso sin restricciones, no es usado para acoger a migrantes de la propia región a quienes se los criminaliza y excluye. Sobre todo en la época de dictadura, donde dominaba el criterio de la “Doctrina de la Seguridad Nacional”. Esto nos hace cuestionar si la tradición humanitaria y de acogida responde a un valor cultural histórico antes que a un valor humanitario.

Según los datos evidenciados en este cuadro, durante la dictadura se vigoriza más ese doble estándar migratorio. Cuando en 1976 se instala la dictadura, se endurecen las medidas de control y vigilancia, se desconocen los derechos y se prohíbe el trabajo remunerado para los inmigrantes, es decir se les niega el derecho al trabajo.

Se promulga una Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración que fue sancionada por la dictadura militar en 1981 y que tenía como inspiración la “Doctrina de Seguridad Nacional” y prohibía expresamente a todo extranjero indocumentado desarrollar actividades remuneradas obstaculizando, así el acceso a los servicios de salud y educación. Ni siquiera con el derrumbe de la

⁵ Aquí vemos una primera diferencia con el caso ecuatoriano ya que nuestro país tuvo políticas de aperturismo segmentado el S,XIX e inicios del XX que favorecieron a los migrantes de la región (andinos) así como a los Europeos. Que se analizará en detalle en el siguiente capítulo.

dictadura estas políticas migratorias cambian, por el contrario las nuevas democracias, ceden aun a las presiones militares y sus líderes son parte de un contexto político neoliberal.

Por eso, la Ley General de Migraciones -con la cual se vive de forma clara el recrudescimiento de políticas migratorias securitistas-, rige en Argentina durante 20 años con fuerza. Prueba de ello es que los gobiernos constitucionales refuerzan la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración mediante la aprobación de dos Reglamentos de Migraciones: el primero elaborado por Alfonsín en 1987 y el segundo por Menem en 1994. Sin embargo, en el ámbito internacional -a partir de la integración del Mercosur- se comienza a tener una mayor perspectiva sobre la importancia de las migraciones intrarregionales lo que sirve como inspiración para buscar reemplazar la ley de la dictadura.

Desde el 90 la sociedad civil muestra su descontento con el hecho de que leyes procesadas durante la dictadura, tengan aún vigencia en una época constitucional. Por esta razón, aparecen proyectos legislativos que buscaban modificar esta ley de la dictadura. En diciembre de 1999 se juntan algunos de ellos en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados donde se constituye un proyecto de nueva ley que se presentó en el Congreso en noviembre de 2001 y otra vez en marzo de 2003.

En la declaración de principios del proyecto se rescata la tradición humanitaria del país del sur, se promueve una relación estrecha con los migrantes y sus familias para alcanzar su integración socio-laboral. El rol del Estado aparece asociado al respaldo de los derechos a migrar, garantizando el acceso igualitario a los servicios de seguridad social, la igualdad de trato para los extranjeros, y prioriza la reunificación familiar y la regularización de su situación migratoria.

Aunque esta idea de migración nacionalista y restrictiva persiste en los argentinos, con esta nueva ley se instituye el respeto a las convenciones internacionales debidamente ratificadas. En este sentido, toma importancia el hecho de que, en el año 2002, se haya firmado el Acuerdo de Residencia para nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, por lo que este proyecto de ley migratoria del 2003 estaba en concordancia con la decisión de armonizar las regulaciones internas de cada país conforme a lo establecido en el tratado de Asunción y en la discusión y Acuerdo migratorio del Mercosur.

4.2. El inicio del Acuerdo de Residencia Mercosur. El papel de Argentina

La nación Argentina ha tenido incidencia clave en la política diplomática y de integración de la región sudamericana. No solo es miembro fundador del Mercosur, sino que es uno de sus propulsores, así lo demuestra la Declaración de Iguazú en 1985, así como el Acta para la Integración Argentino - Brasileña del año siguiente, ambos antecedentes importantes para la conformación del Mercado Común del Sur. Ya instituido este organismo, Argentina ha tenido una importante labor diplomática y de negociación dentro del Mercosur.

Como habíamos mencionado en el capítulo anterior, un importante indicador de la evolución del tema migratorio hacia los Derechos humanos, es la constitución del Foro Especializado Migratorio (FEM) que ya no depende de la Comisión Técnica, sino que informa y eleva directamente a la Reunión de Ministros. Este importante cambio surgió por iniciativa de la delegación argentina, de la misma forma debemos relatar su participación en la firma del Acuerdo de Residencia. Como recordamos, en Porto Alegre, la delegación de Brasil había propuesto una amnistía migratoria para los ciudadanos de los estados miembros del Mercosur. Argentina, un país con tradición de recepción, por experiencia conocía el proceso de amnistías y sabía que estas medidas no ofrecían una solución real a la irregularidad “Entre 1947 y 1992 hubo siete amnistías migratorias, todas ellas dictadas durante gobiernos democráticos” (Alfonso, 2012).

La visión de seguridad marcaba el crecimiento de la condición de irregularidad, los exigentes requisitos de ingreso, generaban grandes cantidades de migrantes irregulares y, cuando eran demasiados, se ofrecían las amnistías y una gran cantidad de ellos lograba la regularidad., Sin embargo, en cuanto terminaban las amnistías, entraban en vigor los requisitos inalcanzables y medidas restrictivas, con los cuales nuevamente los nuevos migrantes caía en irregularidad. Así el problema continuaba como un círculo vicioso.

Con la comprensión de esta problemática, es que la delegación Argentina decide presentar una propuesta que supera la brasileña, una propuesta que luego sería aprobada con el nombre de Acuerdo de Residencia para los Nacionales del Mercosur. La intención de la delegación argentina perseguía consolidar sus objetivos como nación en lo referente a los temas de movilidad, este país a pesar de tener importantes flujos migratorios de entrada, y luego de salida, carecía de una política migratoria de Estado, sus medidas migratorias eran a lo mucho las de control que alternaban con medidas excepcionales de regularización, siempre en el marco del poder político de gobierno de turno imperante. Argentina buscaba en ese momento una solución permanente. El Mercosur era ideal porque “desde mediados del siglo pasado, los registros migratorios de la República Argentina dan cuenta que, aproximadamente el 85% de los extranjeros que recibe el país provienen de los Estados que integran el MERCOSUR y Estados Asociados” (Alfonso, 2012).

Su propuesta, -elaborada en la Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones- buscaba un criterio inalterable para la regularidad migratoria, quizá porque así cimentaba una política migratoria coherente con su realidad, desde otro enfoque. Pero sobre todo porque este Acuerdo sintetizaba todos los mecanismos de regularización ya instituidos, los superaba y se sobreponía a ellos, logrando una simplificación jurídica.

Los argumentos para la regularización tenían una lógica práctica; al proteger los derechos e igualdad de los inmigrantes estos no podían ser contratados con salarios bajos, así los nacionales y los extranjeros podían optar en igualdad de condiciones por un empleo, sin que esto represente un perjuicio para ninguno. Además el empleador, en beneficio de su empresa, seleccionaría al mejor trabajador para el puesto.

El otro argumento mencionaba que incluso desde la visión de seguridad era mejor alejar a los migrantes de las mafias criminales que aprovechando su irregularidad podrían usarlos para delito o lucrar de ellos mediante la trata de personas. Con la regularización se podía generar una base de datos que permita su localización en caso de ser necesario.

Al final la propuesta Argentina fue aprobada, la delegación brasileña terminó por y retirar su proyecto y apoyar dicha propuesta que terminó llamándose Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur, el mismo que se internalizó en Argentina por Ley 25.903 sancionada el 9 de junio de 2004 y del cual se efectuó el correspondiente depósito el 19 de julio del mismo año. Sin embargo, la demora de Paraguay en su internalización y en el depósito de la documentación, demora su vigencia hasta el año 2009. No obstante Argentina decidió unilateralmente aplicar los conceptos migratorios suscritos, ante la necesidad real de solucionar su realidad migratoria y porque no podía centrar todos sus esfuerzos en ese único tratado.

4.3. Argentina y los principales flujos migratorios intrarregionales

Dentro del contexto regional ha sido importante la última década, los países sudamericanos en su mayoría están revisando o modificando los instrumentos formales de regulación migratoria, repensando los enfoques normativos. Destacan Argentina y Uruguay como países pioneros que simplifican sus procesos migratorios, facilitando el ingreso, la residencia y la adaptación de los inmigrantes en sus territorios.

Esta medida aperturista responden a una visión en la que prevalece un enfoque migratorio que asume el rol de generación de riqueza de los inmigrantes y permite que estos se sumen al engranaje productivo, adicionalmente con esto se eliminan problemas sociales y de seguridad que afectan a las poblaciones de acogida. En el caso de Argentina la gran cantidad de migrantes que ingresan desde Bolivia, Paraguay, Uruguay, Brasil y más recientemente de Perú, hicieron que esta nación atienda un problema migratorio que sin duda, tenía graves repercusiones sociales, producto de una movilidad no organizada.

En la última década el mercado de trabajo argentino ha generado una demanda considerable de puestos de trabajo para determinados sectores como agricultura, construcción, comercio, servicio doméstico, industria textil, razón por la cual esta nación ha recuperado su papel de receptor de

trabajadores regionales⁶. Sus vecinos fronterizos eran sus principales inmigrantes por ciclos estacionales, pero a estas corrientes migratorias se han sumado ahora, los flujos desde el Perú:

“Una fuerte concentración en las nacionalidades de paraguayos (550.713) y bolivianos (345.272), a los que desde la década de los noventa se agrega, con fuerte gravitación, la migración no limítrofe procedente de Perú (157.514)... Las restantes nacionalidades han ido declinando con el correr del tiempo, mostrando una participación absoluta y relativa cada vez menos significativa. No obstante, los chilenos (191.147) y uruguayos (116.592) residentes en Argentina continúan siendo algunas de las comunidades (la tercera y sexta, respectivamente) con mayor cantidad de personas en el país” (OIM , 2012).

Los peruanos y paraguayos dominan el trabajo de servicio doméstico, con una gran incidencia de mano de obra femenina para la realización de esta actividad, cabe mencionar que la inmigración peruana tiene un 45% de las ocupaciones menos calificadas. Uruguayos y Chilenos se destacan en el área del comercio y servicios, los bolivianos al igual que los brasileños tienen fuerte presencia en la agricultura, pero solamente los bolivianos son mayoría en la industria textil y de la construcción y han sido duramente explotados y discriminados por razones étnicas y de irregularidad donde frecuentemente se escuchan denuncias de explotación en los talleres textiles.

Los únicos países donde la inmigración es mayor que la emigración son Venezuela y Argentina por tradición pero de acuerdo a flujos más reciente, Brasil, Chile y la propia Argentina despuntan como los países líderes en la recepción de las migraciones regionales. Por otro lado un estudio de la OIM del año 2012, indica que:

“Ecuador, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú mantienen un claro perfil emigratorio. Dentro de la región, los ciudadanos bolivianos tienen una fuerte presencia en Argentina y Brasil, los colombianos en Ecuador y Venezuela, los paraguayos en Argentina (325.046 en 2001 y 550.713

⁶ Históricamente, las migraciones en la región presentan puntos de atracción y de expulsión de migrantes. Los tradicionales polos de atracción en Sudamérica han sido Argentina, al sur y Venezuela, al norte. Estos países se han constituido en lugares de destino de migrantes regionales durante buena parte del siglo XX, operando como centro de un sistema migratorio regional que involucraba a los países vecinos (OIM , 2012)

en 2010), los peruanos en Argentina (88.260 en 2000 y 157.514 en 2010) y en Chile (39.084 en 2002 y 130.859 en 2010²⁵) (OIM , 2012).

Aquí cabe apuntar que Ecuador no aparece en los datos que acabamos de citar como país con fuertes migraciones en la región, parece que su vocación emigratoria está condicionada hacia países que tienen monedas fuertes o similares al dólar. Para concluir ese informe migratorio resume así los principales corredores migratorios de la región: “Paraguay-Argentina, Bolivia-Argentina y, con un flujo menor, Colombia-Venezuela, Perú-Argentina, Perú-Chile, Bolivia-Brasil y Colombia-Ecuador” (OIM , 2012).

Aunque entra en vigor regional en 2009, Argentina firma en el año 2002 el Acuerdo sobre Residencia y este instrumento en su exposición de motivos reafirma su intención de fortalecer la unidad regional por medio de la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados partes. Por eso Argentina, ante su panorama de grandes flujos intrarregionales y tomando en cuenta su realidad migratoria, comienza a discutir en el Mercosur los pormenores de un Acuerdo de Residencia no ratificado por todos. Este país participa muy activamente en las negociaciones sobre el tema del criterio de “nacionalidad” y su organismo migratorio inicia diálogos bilaterales con los funcionarios de relaciones exteriores de otros países, buscando incorporar el tratamiento de la temática migratoria en la agenda regional.

En este sentido, el Mercosur no constituye el único medio o espacio político por el cual Argentina maneja su problemática migratoria. Antes de la vigencia regional del Acuerdo de Residencia en el año 2009 - fecha en que Paraguay lo ratifica y realiza su depósito-, el país gaucha ya había logrado extrapolar el concepto de “Nacionalidad”, que fuera discutido en el Mercosur, incorporándolo en sus categorías migratorias y logrando efectivos tratados bilaterales, con varios países: Convenio Argentina y Bolivia en el año 2004 y vigente a partir del 2006; Convenio Argentina y Perú en el año 2007; Convenio Argentina y Brasil en el año 2005; y Argentina con la República Oriental del Uruguay en el año 2006. A parte Chile (2004), Paraguay y Venezuela reconocen con una resolución ministerial el criterio de “nacionalidad”.

4.4. Implementación del Acuerdo de Residencia en el marco de la Política Pública en materia Migratoria.

Argentina, con la firma de los convenios bilaterales y el Acuerdo del Mercosur, se abre hacia una migración organizada que prevenga los problemas ocasionados por la irregularidad de los inmigrantes de los países vecinos, reasume un enfoque de apertura migratoria que supera su aperturismo segmentado (hacia los Europeos) y abarca una visión de derechos humanos que se contraponen al paradigma capitalista de exclusión de los no deseados. “Mientras los países centrales cierran sus fronteras a los migrantes de la periferia, Argentina implementa un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho humano esencial. Un modelo que rompe con los límites que el sistema capitalista impone a las migraciones” (Novick, 2012). Mientras los países del centro hegemónico rechazan a los migrantes de la periferia, Argentina decide acoger a sus pares y abrir un proceso de integración que asume a los migrantes como actores que fortalecen la generación de riqueza.

Hay que entender que, en consecución de este objetivo de cambiar la perspectiva migratoria, este país elabora una sucesión de acciones encaminadas hacia un cambio en las concepciones para el manejo migratorio, cambio que busca romper con los criterios establecidos en la ley migratoria creada durante la dictadura que veía en la migración un problema de seguridad nacional o una amenaza. Así, se establecen algunas reformas y se estipula nueva legislación que coadyuve a la formación de una nueva política migratoria.

La Constitución Argentina, ampara en sus articulados esta nueva relación con los migrantes, por lo que es procedente armonizar la legislación con los tratados internacionales. En la Constitución, en su Capítulo primero, en lo referente a la declaración de derechos y garantías dice: “Art. 20.- Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República” (Constitución Argentina, 1853-2015).

Luego en el Capítulo cuarto, que habla de las atribuciones del congreso, se establece su obligación de: “Art. 23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad” (Constitución Argentina, 1853-2015).

Y el Art. 24 que agrega que debe “Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos (Constitución Argentina, 1853-2015). Con lo cual es evidente la vía legal donde se debe tramitar las nuevas leyes y el Acuerdo de Residencia y también que el principio de derecho internacional que rige para la aplicación de cualquier norma es el de la Reciprocidad. De hecho la ley migratoria de 2003 en un articulado suprime beneficios a los súbditos de los países que no sean recíprocos con los migrantes argentinos. Vale recordar aquí estas declaraciones de la cancillería argentina en una reunión con países europeos:

“En este sentido, lo que esperamos de Europa como fundamental socio estratégico, es que oriente sus políticas públicas en cooperar aún más para mitigar las causas que generan el fenómeno migratorio en los países de origen y no en castigar a las víctimas de esta situación”... Los países menos desarrollados confiamos en que la generosa cooperación europea, la transferencia de nuevas tecnologías y la mayor fluidez en nuestro intercambio comercial sean pilares básicos para que nuestra gente encuentre trabajo, educación y bienestar en su propia tierra” (Taiana, 2008).

En esta línea, en el siguiente cuadro podemos ver los principales avances en materia legislativa.

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Argentina	2003	Ley N° 25.871	Ley de Migraciones	Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria.

	2006	Ley N° 26.165	Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado	Regular el proceso de concesión de estatus de refugiado y los derechos de los mismos.
	2008	Ley N° 26.364	Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas.	Implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas.
	2010	Decreto N° 616	Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias.	Reglamentar las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas para facilitar los trámites que deban realizar los extranjeros.

Fuente: OIM - Panorama Migratorio de América del Sur

También podemos mencionar algunas acciones no legislativas, pero importantes como políticas de estado que refuerzan el proceso de construcción de nuevos criterios migratorios.

- a) Aprobación de la Convención Internacional que protege los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares.
- b) Amnistía a inmigrantes extra-Mercosur.
- c) Ampliación de la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en las nuevas leyes.
- d) Creación del Programa Raíces (retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados) y posterior confirmación como política de Estado.
- e) Creación del Programa Provincia 25, de enlace y unión con argentinos emigrados.
- f) Creación de la Comisión Nacional para los Refugiados.
- g) Aprobación del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados parte del Mercosur.
- h) Implementación del programa de regularización permanente conocido como Patria Grande que benefició a casi 700.000 migrantes. (Novick, 2012).

Dentro de todo este contexto, existen dos hitos relevantes en este nuevo proceso, los mismos que representan dos momentos históricos diferentes, el uno a nivel internacional y el otro dentro del contexto nacional.

El primer hito es la firma en el 2002 del Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur y su acuerdo espejo que incorpora a Bolivia y Chile, señalado en el anterior acápite, los mismos que fueron aprobados en el ámbito legislativo por las leyes del Congreso N° 25.903 y N° 25.902 respectivamente y ratificados posteriormente. El Mercosur y sus asociados han manifestado reiteradamente la importancia de este Acuerdo en el contexto de libre movilidad y mercado laboral común.

La otra acción importante, es la promulgación en el 2003, de la nueva Ley de migraciones (Ley n°25.871) que destruye conceptualmente el viejo paradigma migratorio y cuyos principios generales expresan las motivaciones de esta ley:

- a) Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes (Congreso Argentino, 2003).
- b) Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes. (Congreso Argentino, 2003).

En general esta ley tiene como principal motor el cumplimiento de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos contraponiéndose a la anterior ley securitista y criminalizadora. Sin embargo, esta ley no abandona los controles y las sanciones, sino que establece las sanciones con base a la flagrancia o realización de los hechos punibles, evitando de esta manera la criminalización anticipada. Pero, va más allá de la ruptura efectiva de una ley arcaica, pues inaugura la idea de una política demográfica nacional y quiere:

- c) Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país.
- d) Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes.

En Argentina hay tres tipos de residencia; Residencia Transitoria, Residencia Temporaria, Residencia permanente. Es importante destacar la figura de “residentes transitorios” que reemplaza al visado, este estatus, además de garantizar derechos de residencia, tiene algunas novedosas subcategorías que aplican para facilitar la movilidad económica: Tránsito vecinal fronterizo, Trabajadores migrantes estacionales, Académicos, Tripulantes del transporte internacional, etc.

El Estado, en la nueva ley, cumple un rol fundamental como garante del derecho a migrar, como garante de su acceso a la información, del acceso igualitario a los servicios sociales, como garante de la participación de los extranjeros en a la vida pública. Además como generador de políticas y condiciones que garanticen el trato igualitario para los extranjeros, su regularización migratoria y su derecho a la reunificación familiar.

Logrando de esta manera una armonía con casi todo lo ratificado en el Acuerdo de Residencia. Ahora bien, hay que tener en claro que el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte, Bolivia y Chile, se enmarca dentro de un proceso nacional de cambio de

enfoque sobre las políticas de movilidad. Si bien su firma y ratificación fueron una parte importante como impulso político para cambiar el enfoque migratorio, no es menos cierto que este instrumento es uno entre varios otros convenios internacionales, tal vez el más importante, pero no el único. La ley armoniza de forma general todos los compromisos adquiridos a nivel internacional.

En este sentido, debemos aclarar que la nueva ley migratoria no se crea para cumplir específicamente con lo establecido en el documento del Acuerdo, pero si es concordante con él y con lo signado en el tratado de Asunción. Podemos ver que el artículo 28 hace referencia expresa a los objetivos del Mercosur: Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos 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 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 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 (Congreso Argentino, 2003).

Sin embargo de este enfoque de garantías para los ciudadanos mercosureños, los otros migrantes de otros destinos tienen todavía una serie de restricciones y sanciones en caso de no cumplir las estipulaciones. El enfoque de control subsiste pero sin la criminalización anticipada. La ley facilita el ingreso regular con mecanismos simplificados a los inmigrantes, los exime de responsabilidades burocráticas, en especial a aquellos que se enmarquen en el Acuerdo de Residencia. Pero, desestimula la inmigración irregular y la sanciona: Art. 53. Los extranjeros que residan irregularmente en el país no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia (Congreso

Argentino, 2003). Además ataca la movilidad irregular como delito, pues ataca directamente al ciclo criminal con el que subsiste esta clase de infracciones, sanciona con prisión de hasta 20 años al tráfico ilegal de personas con fines que atenten con la dignidad, los derechos o la paz de la sociedad. Sanciona a quien promueve o facilita la permanencia ilegal de personas, a quien las transporta, a quien contrata personas ilegales y a quien usufructúa con la movilidad irregular, y más aun con quien ejerce intimidación o pone en peligro la vida del inmigrante.

4.4.1. Programa Patria Grande; soluciones a la irregularidad.

Como una acción importante en el nuevo contexto migratorio, destaca lo actuado por la Dirección Nacional de Migraciones que emite la Disposición N° 53253/2005, que implementa el “Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria” (Patria Grande) para todos los inmigrantes que habían residido en la República Argentina con fecha anterior al 17 de abril de 2006.

El Acuerdo de Residencia implementó en Argentina un nuevo criterio de radicación, basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de los estados parte del Mercosur de manera que este solo hecho garantiza la residencia y regularización de inmigrantes en el país de destino. En este sentido, el Programa Patria Grande es un programa complementario al Acuerdo y tiene como fin regularizar la situación migratoria de los extranjeros nativos de países pertenecientes al Mercosur y sus Estados Asociados (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Esta disposición es concordante con la nueva política pública migratoria y este plan se configura como un ejecutor permanente del convenio internacional y de la legislación vigente en la Ley de Migraciones N° 25.871. El Acuerdo de Residencia y este programa beneficia a aquellos ciudadanos de la región que migraron hacia Argentina y quedaron en una condición de irregularidad y que ahora sin salir de su país de acogida pueden normalizar su estatus migratorio con un criterio que respeta sus derechos y que les otorga el acceso a beneficios como ciudadanos con residencia legal. Se busca garantizar sus derechos laborales, no sólo evitando su discriminación laboral, sino alejándolos de un mercado negro laboral que los explota. Sin embargo la condición migratoria de clandestinidad exime de estos beneficios a aquellos que hayan ingresado al país del sur, sin pasar por los controles migratorios. El Programa prevé dos situaciones:

a) “Por un lado facilita su inserción e integración plena en el país de acogida, lo que beneficia a medio millón de extranjeros que ingresaron antes del 17 de abril de 2006, en situación irregularidad”, b) “por otro lado flexibiliza los requisitos y facilita el trámite de residencia, para los extranjeros que deseen radicarse en Argentina con posterioridad a dicha fecha según la Disposición DNM 14949/2006”. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2006).

Los principales problemas que encuentran solución con el Programa Patria Grande, pueden resumirse en la declinación de las relaciones laborales complejas, conocidas en Argentina como trabajo en negro, a esto se suma que sus actividades irregulares no generan tributos regulares a la sociedad, pues no generan obligación en sus contratantes ni en ellos mismos. También la pobreza y los problemas de seguridad contribuyen a la inestabilidad social y la falta de garantías de los inmigrantes repercute de manera directa en estos factores “cuando se ataca la identidad de un individuo se destruye su personalidad y la falta de documentos genera la marginalidad y la desigualdad exponiendo al ser humano a todas las formas de degradación”. (Territorio Digital, 2006)

El panorama de irregularidad en Argentina superaba con creces a la realidad de otros países y creaba una masa poblacional no controlada bajo la cual se escondían varias formas criminales de afectación a la condición humana. “Según datos que maneja la Dirección Nacional de Migraciones, entre 1992 y 2003 ingresaron a Argentina 504.000 posibles inmigrantes, mientras que en el mismo período se otorgó un promedio de 13.187 radicaciones anuales. De allí, se calcula que hay 345.000 personas en situación ilegal. Esa cifra podría elevarse a más de 750.000, si se cuentan los ingresados antes de 1992” (Territorio Digital, 2006).

Este escenario migratorio parece haberse disuelto en gran medida gracias al programa de regularización que tuvo acogida, desde su inicio en 2006, entre los migrantes. Según datos de 2008 de Cancillería, “en el Programa se iniciaron 456.072 trámites a partir de los cuales ya se han emitido un total de 416.458 residencias. Con ellas los solicitantes pueden permanecer, salir y reingresar a Argentina; estudiar y trabajar legalmente. A partir de esto deben completar los demás requisitos necesarios para obtener la residencia definitiva. Si discriminamos estas cifras por sexo veremos que del total de residencias otorgadas, hay 4.243 mujeres más que hombres. De este modo Argentina retroalimenta tres de sus valores más preciados: respeto por los Derechos Humanos, no discriminación y fortalecimiento de la integración regional”. (Taiana, 2008).

A estos datos sumamos lo expuesto en el informe de la OIM del 2012 que dice que “en Argentina, en el marco del Programa Patria Grande, implementado entre 2006 y 2008, se inscribieron 423.697 personas y se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 temporarias. Las comunidades que han tenido una mayor participación han sido las de los paraguayos (58,6%), bolivianos (24,8%) y peruanos (11,2). Con esto podemos concluir que el programa expuesto ha tenido una incidencia superior a la media de la población posiblemente beneficiada, por lo que se puede considerar como exitoso.

4.5. Aportes de la Nueva Legislación Migratoria Argentina y sus retos a futuro

El afán modernizador de las autoridades argentinas los llevó a promulgar una nueva ley migratoria que incluía avances concordantes a los debates que se dieron en el Mercosur sobre visiones más humanas y menos restrictivas. En el artículo 17 de la ley, se propende a la regularización de los inmigrantes, a diferencia de la ‘ley Videla’, la cual tenía especial énfasis en el control policial de los inmigrantes en situación de irregularidad e incluso los orillaba a esta situación al dificultarles la realización de los trámites respectivos.

Más tarde, se dio la implementación del Decreto Patria Grande que habilitaba a los ciudadanos provenientes del Mercosur a obtener, a través de la presentación de requisitos simplificados, la radicación temporaria por el lapso de dos años con la posibilidad de hacerla permanente previa la acreditación de medios de vida lícitos. Con lo expuesto, se evidencia en Argentina un tratamiento y perspectiva del hecho migratorio claramente diferente con relación a la normativa anterior y la voluntad política de ese país por ajustar su normativa interna para la concordancia con los acuerdos internacionales firmados y ratificados como lo es el Acuerdo de Residencia.

Existe un fin último y una argumentación que rige el cambio de enfoque de la migración desde la visión securitista hacia la de garantía de derechos, quizá se pueda resumir desde las palabras de un ex Canciller argentino: “Europa y América Latina ya han pagado un alto precio durante el siglo XX al relativizar la vigencia de los derechos humanos en virtud de una supuesta mayor seguridad. Confío en que estamos atentos a cualquier expresión o acción que remita a ese pasado que nos avergüenza. Debemos tener presente que el desarraigo, la ruptura de lazos familiares, la desprotección del marco social propio, son de por sí algunos de los dramas profundos que puede sufrir una persona. La clave hoy está en el fortalecimiento del mercado laboral, por supuesto, no el que brinda cualquier clase de trabajo sino uno decente, respetuoso de los derechos reconocidos por nuestras Constituciones y por los organismos multilaterales. Debemos estar atentos, tanto en América como en Europa sobre la existencia de organizaciones ilegales e inescrupulosas que medran con la desesperación de quienes ven la emigración como su última posibilidad de progreso. Es imperativo terminar con el tráfico de personas” (Taiana, 2008).

Las motivaciones morales y los fines se justifican en tanto se ha logrado un cuerpo legal que hace aportes al tratamiento de los asuntos de movilidad y migración aunque parece que el siguiente paso corresponde a una implementación más integral de esta normativa, quizá por eso, Domenech -aunque reconoce que Argentina fue el primer país en sancionar una ley de migraciones que da origen a una nueva política migratoria-, desconfía de las etiquetas de ley modelo, tampoco cree que el país del sur este a la de vanguardia en el marco de las buenas prácticas de migración. Dice que llama la atención la regionalización de la política migratoria y sobre todo que la nueva ley en su artículo 4 establece la migración como derecho, lo cataloga como esencial e inalienable, pero que, estas declaraciones se vuelven discurso cuando se confrontan con la práctica. Eso es lo que para su criterio ha llamado más la atención a las entidades dedicadas al estudio del tema.

Para Domenech, dentro del contexto argentino la nueva ley otorga cierta gobernabilidad migratoria, que está impulsada por una tendencia regional a cambiar hacia el enfoque de migración con garantía de derechos. Además piensa que el carácter novedoso de la política migratoria argentina está por un lado en “el reconocimiento y el compromiso internacional en materia de derechos humanos, el reconocimiento de determinados derechos fundamentales. El derecho a la migración en el artículo 4, el derecho a la educación y salud independientemente de su condición de irregularidad migratoria; el derecho a la reunificación familiar; el derecho al debido proceso en situaciones de tensión y expulsión. Elimina la concepción de persecución basada en la doctrina de seguridad nacional, en cuestión de orden público el favorecer la regularización migratoria, y que esto más bien se constituye como una práctica de Estado”. También el hecho de que “Algunos autores plantean que promueve la integración social y laboral de los migrantes y sobre todo que se establece el criterio de nacionalidad para la residencia, a partir del Acuerdo de 2002” (Domenech, Acuerdo de Residencia en Argentina, 2014).

Sin embargo, cuestiona todos estos avances en la medida en que hay una persistencia de la normatividad restrictiva en la nueva ley, a tal punto que afirma parafraseando a otra autora,

“del carácter híbrido de la ley”. Y es que las viejas prácticas de control no se han modificado, persisten las categorías de irregularidad y clandestinidad a pesar de que esto contradice el derecho a migrar bajo cualquier condición. Critica que no se contempla de ningún modo la ciudadanía latinoamericana, y denuncia que hay todavía el causal de expulsión por irregularidad, de tal forma que en este periodo de 10 años, del derecho a migrar, hay alrededor de 9000 mil órdenes de expulsión establecidas. Más allá de que se ejecuten o no, persiste el concepto de expulsabilidad como un chantaje social a los migrantes. Este experto cuestiona que esta ley, que en apariencia defiende el derecho a migrar, ampare y permita los rechazos y refiere que en el año 2014, según declaraciones del Director Nacional de Migraciones hubo 11380 rechazos en frontera. También encuentra una contradicción excluyente en la diferenciación entre ciudadanos Mercosur y extra Mercosur, entonces el derecho a migrar existiría solo para algunos migrantes.

En conclusión, para Domenech la nueva ley hace un ocultamiento de su carácter restrictivo. Al final, dice el investigador, esta ley establece una política mixta de control con rostro humano, una forma de articular seguridad con derechos.

Tal vez el siguiente cuadro que resume los requisitos migratorios establecidos en Argentina en consonancia con el Acuerdo de residencia, nos ayude a visibilizar la veracidad de las críticas del experto migratorio.

ARGENTINA	
Plazo de Permanencia	Dos (2) años
Acreditación de Identidad y Nacionalidad	Cédula de Identidad o Pasaporte o Certificado de Nacionalidad. Vigentes y en buen estado de conservación.
Partida de Nacimiento y Acreditación de Estado Civil	No se requiere acreditación de Estado Civil, siendo suficiente su declaración. Solo se solicita Partida de Nacimiento para acreditar la filiación de los menores de dieciocho (18) años con sus progenitores.
Carencia de Antecedentes Penales del País de Origen	Se solicita certificado/s de donde hubiera residido por un plazo superior a un (1) año, durante el transcurso de los últimos tres (3) años anteriores al ingreso al país y, sólo a mayores de dieciséis (16) años. Debe presentarse legalizado por la respectiva representación Consular Argentina en el exterior, o con "apostille", o legalizado por la representación consular del país emisor en el Argentina.
Carencia de Antecedentes Penales del País de Destino	Se solicita Certificado de Antecedentes Penales Argentinos emitido por el Registro Nacional de Reincidencia o la Policía Federal, sólo exigible a mayores de dieciséis (16) años.
Carencia de Antecedentes Penales Internacionales	La Dirección Nacional de Migraciones entrega el formulario para completar con carácter de declaración jurada, en el momento de realizar el trámite.
Certificado médico	Argentina exime de este requisito.
Pago de la tasa retributiva de servicios	AR\$ 300. Si el trámite es iniciado en un mismo momento por el grupo familiar, los hijos menores de dieciséis (16) años no abonan el trámite. Si el peticionante acredita estado de indigencia o de pobreza mediante certificado emitido a tales efectos, se lo exime del costo de la tramitación.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acreditación de domicilio: Para ello deberá exigirse certificado de domicilio o factura de servicio público a su nombre. ▪ Acreditación de medios de subsistencia: Suscribir declaración jurada en la cual manifieste contar con medios suficientes para su subsistencia en Argentina. ▪ Autorización de padres: Autorización expresa en caso de menores de dieciocho (18) años no acompañados. En el caso de menores que inician el trámite de residencia en el territorio junto a uno de sus progenitores, la autorización podrá suscribirse ante el funcionario actuante, sin costo. ▪ Constancia de legal ingreso: se verifica mediante sello de ingreso, tarjeta de entrada, comprobante de ingreso o registro en el sistema informático.
Legalizaciones	Cumple con la simplificación para legalizaciones establecidas en el Acuerdo.
Observaciones	El trámite para acceder a la residencia en la República Argentina se realiza por "ventanilla única" que brinda, al usuario, la facilidad de tramitar la residencia y DNI para Extranjeros en un mismo momento; anteriormente debían ser gestionados de manera independiente. El costo de la tramitación del DNI es de AR\$ 35 y el peticionante lo recibe en el domicilio declarado con su residencia ya incorporada al mismo.
Aplicación en Consulados	SI. Se puede tramitar ante representaciones consulares argentinas.
Norma nacional	Leyes N° 25.871, 25.902 y 25.903; Decreto 616/2010

La realidad que refleja este esquema de requisitos revela la permanencia de parámetros usados en el enfoque de control: tres clases de antecedentes penales, acreditación de medios de subsistencia, de domicilio y por si fuera poco, constancia del ingreso legal, entre otros.

Cierre

Si bien Argentina, como parte del Mercosur es un país que actualmente cuenta con las herramientas normativas que permitirían garantizar la regularización migratoria y el otorgamiento de residencias de carácter temporal o definitivo. Asimismo, la operatividad de estas normas parece estar viciada de contradicciones, de costumbres culturales anacrónicas y de prejuicios sobre la migración.

Sin embargo, no es menos cierto que cuenta con el marco legal que le permite respetar los derechos laborales, sociales, de salud y educativos contenidos en el Acuerdo sobre Residencia y en línea con el objetivo de crear un mercado común con libre movilidad.

De manera que, pese a sus contradicciones y dificultades, Argentina es el país que ha mostrado mejores condiciones de adaptación al nuevo criterio migratorio, por lo se constituye en el objeto de estudio ideal para comparar, reflexionar y orientar el proceso de implementación del Acuerdo de Residencia en Ecuador.

En este momento y, con base a lo expuesto sobre Argentina, se hace necesario analizar la realidad migratoria ecuatoriana; examinar la política migratoria, la legislación ecuatoriana, el discurso oficial del Ecuador en referencia a la movilidad, su reglamentación de control, las motivaciones y expectativas de la propuesta de nueva ley de migración, etc. Para así, confirmar si la implementación del Acuerdo cuenta con una plataforma legal viable y una voluntad política favorable para construir una sociedad inclusiva con el migrante o si como señala críticamente Domenech, simplemente la firma del Acuerdo es un discurso político, que muere ante el concepto utilitarista sobre las migraciones.

CAPÍTULO V

Avances y expectativas del Acuerdo de Residencia en la Política Migratoria Ecuatoriana

5.1. Políticas Migratorias del Ecuador, pasado y presente

Desde los inicios de la república, la política migratoria ecuatoriana no ha perseguido un objetivo de Estado sostenible en el tiempo, es dispersa y coyuntural, ha sido reactiva en el sentido de que se ha concretado e implementado conforme las necesidades de cada época. En este sentido, detallamos un esbozo de su proceso evolutivo hasta llegar al momento en que se plantea la posibilidad de iniciar una política de Estado, política con un objetivo definido, con conceptos académicos que abordan de una manera más real las prácticas de la movilidad y la orientan.

En el libro *la Política Migratoria en el Estado Ecuatoriano*, de Jacques Ramírez, encontramos varias referencias en cuanto a las directrices que el Ecuador ha seguido desde sus inicios en lo referente a movilidad, se describen algunas tendencias que responden a criterios culturales, idiosincráticos e incluso a normas morales de cada época.

Ramírez (2013) refiere una primera etapa que se desarrolla a finales del siglo XIX, cuando todo el continente -en especial los países del Cono Sur- acogía masivas migraciones provenientes de Europa. En esta etapa se describe una política migratoria selectiva, que el autor denomina de “aperturismo segmentado”, donde los inmigrantes de la región que habían colaborado con la independencia tenían un trato preferencial, otorgándoles incluso la ciudadanía, donde los europeos y norteamericanos eran estimulados con prebendas para ingresar al país; “liberaciones aduaneras, pasajes gratuitos, entre otras prerrogativas, suponiendo que aportarían en los planes de colonización y progreso” (Ramírez, 2013), en cambio los otros migrantes, como chinos y gitanos, fueron expulsados teniendo en cuenta un criterio de inmigrantes “indeseables”. El criterio selectivo marca una preferencia por los ciudadanos de raza blanca a quienes se consideraban civilizados y que podían aportar a la construcción de la nación, no así los de otras razas “exóticas”.

Entonces, el flujo migratorio desde el viejo continente, en este periodo no era casual, respondía a las políticas de incentivo que las nacientes repúblicas sudamericanas implementaban para atraer migraciones “deseables”, en Ecuador el presidente Antonio Flores (1888-1892) mencionaba entre los objetivos prioritarios de su agenda de gobierno el “apoyar la inmigración extranjera” (Ramírez J. , 2012), con tal propósito el gobernante nombró una Junta de Inmigración para promover la llegada de extranjeros que no cuajó por falta de financiamiento. El criterio de inmigrantes deseables surgía de la intención de crear una Estado Nación “blanco- mestizo, moderno-civilizado” (Ramírez J. , 2012), lo cual se

contraponía, en la visión de la época, a lo que representaban los chinos u otros migrantes que eran vistos como extraños, incivilizados o indeseables.

El marco legal de aquel momento respondía a estos criterios. Revisamos entonces las primeras normas legales en materia de extranjería (migración) y los convenios que datan de esa época:

- En 1946 se elaboró un “Reglamento Especial para la Naturalización de los Iberoamericanos y españoles”, los costos de los pasajes eran asumidos por familias pudientes, especialmente del Guayas.
- En 1867 “Decreto del 25 de noviembre, donde se reconoció como ciudadanos a personas que habían llegado al Ecuador provenientes de Colombia, Perú, Venezuela y Chile” (Ramírez J. , 2012), países que habían colaborado con la independencia.
- En 1878, la Constitución estipuló que son ecuatorianos por naturalización “los nacidos en cualquiera de las Repúblicas hispanoamericanas, si fijaren su residencia en el territorio de la Nación, y declararen, ante la autoridad competente, que quieren ser ecuatorianos” (art. 9), (Ramírez J. , 2012).
- En 1884 la Constitución de la República habla por primera vez de los ecuatorianos y de los extranjeros.
- En 1886 se promulga la primera Ley de Extranjería, que reconoce derechos civiles y garantías constitucionales, exceptuando elecciones y asuntos políticos.
- En 1889, vía decreto presidencial se prohibió la entrada y se expulsó a los chinos que ya estaban asentados en el país. A quienes se etiqueta de sujetos “perniciosos”.
- En 1892 se promulga la segunda Ley de Extranjería, donde persisten las garantías constitucionales y se los clasifica en domiciliados y transeúntes.
- En 1897 la Constitución estipuló que los extranjeros gozaban de garantías constitucionales.

- En 1911, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú; Venezuela, Ecuador, firman un Acuerdo sobre cónsules⁷ que “constituye el primer hito en materia migratoria y de cooperación de carácter multilateral del que se tenga registro en la región andina” (Ramírez J. , 2012).
- En 1921 se promulga la tercera Ley de Extranjería, extradición y Naturalización, la cual invita a los extranjeros que quieran radicarse, pero con excepciones. El carácter selectivo predominante queda normado con esta apertura con excepciones.
- En 1938 se promulga el Decreto Supremo de Extranjería, extradición y naturalización y en 1940 el decreto Legislativo con el mismo nombre.

En síntesis, la política migratoria ecuatoriana de esta época se reduce a la estigmatización de los extranjeros inmigrantes, clasificándolos como “malos y buenos” migrantes, como “deseables y no deseables”, como “productivos o improductivos”. Los criterios son utilitaristas y segregan a quienes no comparten los cánones culturales establecidos por el modelo colonial europeo y su visión de desarrollo. Con todo lo descrito podemos entender que este “aperturismo segmentado” -que discriminaba al “otro” desconocido, que arroja dudas sobre él, sobre sus acciones y que lo rotula como indeseable o pernicioso-, es la base conceptual de la segunda visión migratoria del Ecuador que se inicia a partir de 1938, desplazando el anterior criterio por uno de control y seguridad, que aún mantiene su carácter selectivo en cuanto a la necesidad de colonizar tierras rurales por extranjeros que aporten al desarrollo y progreso.

En esta segunda etapa de políticas migratorias del Ecuador distinguimos dos periodos; el primero entre 1930 a 1950 y el segundo entre 1950 y 1990, deteniéndonos en la década de los 70 que representa su momento de auge con la implementación de estrictos controles migratorios, pensados desde la Doctrina de Seguridad Nacional, construida para repeler a personas con ideas que representan una amenaza a la seguridad del país tal como pasó en otros países de la región.

En este sentido, la política de control y seguridad instala una visión migratoria de recelo y temor, que significó la creación de cambios institucionales y operativos para su implementación; se crearon

⁷ El Acuerdo facultó a funcionarios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, residentes en terceros países, hacer uso de sus atribuciones a favor de los ciudadanos de dichos países que no tuvieran Cónsul en el mismo lugar. (Ramírez J. , 2012)

nuevas áreas y departamentos con medidas burocráticas de seguridad, se establecieron nuevos procedimientos de control y reglamentos de acuerdo a lo estipulado en la nueva visión, que además estuvo una vez más marcada por el temor que emanaba de la coyuntura política internacional y nacional.

La primera guerra mundial, la guerra con el Perú y más adelante la doctrina de “Seguridad Nacional” que se impuso durante las dictaduras de los años 70, son los escenarios que inciden sobre estas prácticas de recepción a los inmigrantes y sobre el trato hostil que se des da a estos. Dos décadas después, en los 90, persisten los controles, pero la tensión disminuye. Aunque aún fuerte esta política es amenazada por una revisión cuando una oleada emigratoria obliga a discutir la política migratoria con una mirada proteccionista.

Ya en detalle, el primer periodo de esta etapa, que se prolonga aproximadamente desde finales de 1930 hasta 1950, existe un objetivo migratorio de colonizar territorios con ayuda de extranjeros. Previamente, la creación del Ferrocarril en 1908 influyó en la determinación de este objetivo, pues la movilidad entre regiones suponía una mayor facilidad para el acceso de inmigrantes a tierras vírgenes y no colonizadas. También la Primera Guerra Mundial (1914-1919) presuponía la llegada de nuevos flujos desde Europa, la apertura del Canal de Panamá en 1914 abría también la puerta a la recepción de inmigrantes europeos en puertos del Océano Pacífico. Entonces, el Estado ecuatoriano realizó en 1926 y durante los años 20, algunas acciones⁸ encaminadas a lograr estos fines colonizadores. Luego, en la década de los 30 algunas normativas apuntalaban el objetivo colonizador. El Estado expidió decretos ejecutivos, aprobó las leyes sobre Tierras Baldías y Colonización en 1936 y 1940, así la propiedad de las tierras improductivas prescribía a favor del Estado y este podía otorgarlas a colonos. Además la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938, obligaba al poder ejecutivo a “fomentar la inmigración de individuos y familias que vengan con el objeto de laborar la tierra, establecer nuevas industrias, mejorar las existentes o enseñar ciencias y artes” (Ramírez J. , 2012).

Del primer periodo de la política de control con rasgos de colonización, resaltamos dos años trascendentes 1938 y 1947. En 1938 se crea la Oficina de Estadísticas perteneciente a la Dirección de

⁸ “En 1926, Ecuador firmó un contrato con la colonia austriaca para que se asiente en la localidad de Mindo, al Noroccidente de Quito. En la década de los treinta hay contratos entre el Gobierno y ciudadanos o empresas nórdicas, como los firmados con Karel Vohnut, con John Dos Passos, representante de The New World Resettlement Fund Inc., para traer inmigrantes europeos” (Ramírez J. , 2012). Pág.36

Inmigración y Extranjería (Ramírez J. , 2012), entidad que arroja los primeros resultados estadísticos que muestran el balance de las políticas de incentivo a la inmigración de finales del siglo XIX,

La inmigración de personas de raza blanca, que se esperaba aporte a la prosperidad de la nación, había obtenido resultados favorables pero poco éxito real, los datos estadísticos mostraban que “el 42% de los extranjeros residentes en el país vinieron de Europa y Norteamérica —que era el objetivo cuatro décadas atrás para impulsar la colonización y el mejoramiento económico, racial, y socio cultural—”, lo cual indicaba que dieron resultado las normas para atraer una inmigración protegida, logrando que los mayores ingresos de migración sean de Europeos y Norteamericanos. Por otro lado, las políticas de expulsión y desincentivo habían fracasado dado que los chinos, a esa fecha, eran el segundo mayor grupo de inmigrantes. Ningún país Europeo podía superar por si solo la cantidad de ingresos de los chinos. Otro aspecto también mostraba el fracaso del objetivo colonizador; las ocupaciones de los migrantes europeos y norteamericanos eran mayoritariamente de comercio, estos no se habían dedicado a las labores agrícolas y productivas en zonas rurales, sino que por el contrario comerciaban en zonas urbanas centrales, en provincias clave como Guayas y Pichincha. El objetivo de desarrollar la agricultura en zonas rurales no se logró.

Otro dato importante que contabiliza la Oficina de Estadísticas y que refleja la existencia de flujos migratorios intrarregionales, entre países con una historia común, es aquel que menciona que para 1938, “los extranjeros provenientes de la Región Andina constituyen el 34% de toda la población registrada” (Ramírez J. , 2012)

Según refiere Ramírez en su libro Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas (Ecuador, 1890-1950), el panorama migratorio cambio años más tarde en el marco de las secuelas de la segunda guerra mundial. Los europeos, muchos de ellos judíos, huían de la guerra e ingresaron en gran cantidad a nuestros territorios, relegaron a los chinos a un séptimo puesto, la afluencia de peruanos también fue nula por el conflicto armado con ese país. Cabe resaltar que el crecimiento de la inmigración no fue el producto de las políticas de incentivo sino de la coyuntura bélica imperante.

Las principales leyes migratorias y conexas que se promulgaron en este periodo hasta 1950 fueron:

- Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1921.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización de 1936, que no es una ley de migración, pero que fue creada para impulsar la inmigración.
- Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1938.
- Decreto Supremo de Extranjería de 1938.
- Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1940.
- Decreto Legislativo de Extranjería en 1940.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización de 1940, tampoco es una ley de migración pero fue creada para impulsar la inmigración con ampliaciones y reformas.
- El Reglamento General de Pasaportes de 1941.
- Ley de Extranjería de 1947 con sus reglamentos y reformas.
- El Reglamento General de Pasaportes de 1946.
- Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización de 1947.
- Decreto Legislativo de Extranjería de 1947.
- El Reglamento de Naturalización, Extradición y Expulsión de 1950.

Para finalizar la descripción de este período (1930-1950) y coincidiendo con el juicio del autor citado, creemos que este período es un punto de transición entre; una política migratoria con un enfoque de “apertura segmentado”(selectiva y utilitarista) que busca colonizar las tierras rurales con inmigrantes “civilizados”, hacia una política migratoria de control y seguridad nacional que tiene su fundamento conceptual en el temor y la no aceptación del otro diferente, lo cual se muestra en la persecución a los migrantes chinos que rigió en el periodo anterior (1890-1930). Con estos antecedentes, esta fase de control se matizó con la creación de la Ley de 1938, donde se establece que la inmigración y extranjería serán competencia del Ministerio de Policía, asimismo, la creación de la Oficina de Estadísticas, que pertenecía a dicho ministerio, responde a la necesidad de mantener un control estadístico, con censo incluido, de los inmigrantes. Por eso dos años después, el artículo primero de la ley de 1940 establece el control de “inmigración, emigración y extranjería” y luego se introduce una serie de filtros para la obtención del visado en el pasaporte, requisito para poder ingresar al país y mecanismo para filtrar a los migrantes sospechosos mediante una acreditación de su reputación.

En la otra cara de la moneda, este período también nos remite al inicio de importantes procesos de emigración que se da en los 50, en el marco de la llamada “crisis de la paja toquilla, que afectó a la región del austro del país (principalmente las provincias del Azuay y Cañar)” (Sanmartín, 2014). Emigración que se sostiene durante los 60 y 70, por las desfavorables condiciones económicas de un incipiente Estado de Bienestar en Ecuador, con lo cual las rutas migratorias hacia Estados Unidos estuvieron activas.

Volviendo a la inmigración, en esas tres décadas la política de control y seguridad queda instaurada con plenitud, lo prueba la Ley de Migración N° 1899 del 27 de diciembre de 1971 y su reglamento el Decreto Supremo N° 1900 que la acompaña.

Ley y decreto que por cierto crea en la primera transitoria el Servicio de Migración de la Policía Civil Nacional, a cargo de la Comandancia General de la Policía y que asigna en el decreto las funciones de esta entidad. Ramírez (2013), refiere que “antes de estos cuerpos legales, en la década del cincuenta y sesenta hubo tres decretos relacionados con migración: el Decreto Ejecutivo de 1960, el de 1958 y el de 1957 que se enfocaban en temas puntuales como la necesidad de realizar un censo de extranjeros” (...) “así como la expedición de un reglamento para dos tipos nuevos de extranjeros: estudiantes y hombres de ciencia”.

Las dictaduras de Ecuador, usaron esta norma con fidelidad para combatir la “amenaza comunista” y luego del retorno a la democracia en 1979, siguió siendo hasta comienzos del 90 en un instrumento para la lucha contra la subversión, en especial en el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) y luego hasta antes de la entrega de armas del grupo guerrillero AVC en la presidencia de Rodrigo Borja (1988-1992).

Pasemos ahora a un tercer enfoque de las políticas migratorias del Ecuador, al final del siglo XX desde 1990, en un mundo que respondía a políticas económicas de liberalización de la economía, un mundo donde la globalización exigía una economía global, los procesos de emigración de las décadas pasadas crecían ante el inminente debilitamiento de la economía ecuatoriana. Las medidas neoliberales habían restado oportunidades a los sectores menos favorecidos. “Los efectos de la políticas económicas

implementadas desde el retorno a la vida democrática se evidenciaron en la crisis de los años 1998 y 1999, período en el que la devaluación de la moneda oficial, el sucre alcanzó límites extremadamente altos, es así que paso de 7000 a 25000 sucres por cada dólar, representando una tasa del 357%” (Sanmartín, 2014).

Por eso, y luego de una crisis del sistema financiero, la emigración alcanzó niveles inesperados; “si tomamos en cuenta las tasas de crecimiento (de emigración) y comparamos el año 1997 con el 2000, encontramos un crecimiento del 560%, es decir que en el año 2000 salieron casi 5 personas más por cada persona que salió en 1997” (Sanmartín, 2014). Esta oleada emigratoria tan importante nos lleva a la tercera vía de las políticas migratorias del Ecuador, conocida como el enfoque de Derechos Humanos en materia migratoria, la cual todavía convive con la perspectiva securitista, aunque en continuo enfrentamiento. Por ejemplo, la ley de Migración actualmente vigente data de 1971 y aunque reformada y codificada en 2005 y 2010, se contrapone en mucho a los conceptos que la constitución del 2008 reivindica.

Retomando el tema de los flujos emigratorios de 1998 y 1998, estos se vuelven parte de un relato traumático para la sociedad ecuatoriana, por ello despiertan el intereses de políticos y activistas. La etiqueta de migrantes conlleva cierta carga peyorativa, son los desposeídos los que migran en condiciones adversas para alquilar su fuerza de trabajo en condiciones de desventaja, pero también esta etiqueta conlleva cierta condescendencia de la clase política, que ahora busca protegerlos. En la década de los noventa este argumento según Ramírez (2013) se traduce en conquistas a nivel político, resaltamos dos:

“La posibilidad de tener doble nacionalidad (1994) y la posibilidad de poder ejercer el derecho al voto 1998” (...) Este segundo punto, después de realizar algunos intentos para tratar el tema dentro del Congreso Nacional, se incorporó en la anterior Constitución de 1998, quedando consagrado como derecho político que, «los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho» (art. 27, inc. tercero)”.

Además la Constitución de 1998 establecía que “el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero” (art. 11), lo que parecía un logro importante, pero que jamás se hizo efectivo en cuanto no se establecieron mecanismos para dicha protección y tampoco se institucionalizó esta disposición creando algún órgano encargado de los asuntos migratorios. Sin embargo, es necesario reconocer que entre 1998 y el 2007, la protección a los migrantes era una tendencia políticamente correcta por lo que el poder legislativo abordó el tema de la migración en lo referente el tráfico ilegal de migrantes (se estipula el delito como coyoterismo), claro aún sin olvidar el tema de control en cuanto regular la entrada y residencia de extranjeros en territorio nacional.

Una fase final de este proceso de políticas migratorias con énfasis en los derechos humanos se da a nivel regional, en el año 2000, gracias a la acción de un organismo multilateral y la decisión de algunos gobiernos, se conforma la primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), realizada en Buenos Aires.

Ahí se delinear las consonancias de los gobiernos entorno a implementar nuevos enfoques migratorios. Y pronto algunos de esos conceptos se materializaran en nuestro país pocos años después, con el ascenso a la presidencia de Rafael Correa en el 2007 y por medio también de la Asamblea Constituyente de 2008, se delineó una hoja de ruta que se ciñe a los derechos humanos y revaloriza algunos conceptos innovadores, de los que podemos rescatar los siguientes: el derecho a migrar y el derecho a no migrar; el considerar que no existen seres humanos ilegales; el deseo de impulsar una ciudadanía latinoamericana, la participación electoral con candidaturas, el combate a los coyotes y prestamistas y las política de retorno como parte de una política migratoria.

Estos cambios tienen un antecedente y continuidad en algunos cuerpos legales en este proceso de evolución del enfoque en derechos, garantías y protección, podemos señalar la referencia de la OIM, en el siguiente cuadro:

País	Año	Ley	Ámbito	Objetivos
Ecuador	1976	Ley N° 276	Ley de naturalización	Brindar estructura jurídica propia al procedimiento de naturalización de extranjeros.

	2006	Modificación Código Penal	Normativa sobre tráfico y trata de personas.	Establecer penas de prisión para el combate contra el tráfico de migrantes y la trata de personas
	2010	Codificación 2005-2006	Ley de migración	Regular la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano.

Fuente: (OIM Oficina Regional de América del Sur, 2012)

Como colofón destacamos otros aportes de los últimos años, que fortalecen esta visión migratoria y que buscan institucionalizarla en las entidades de gobierno:

- “En diciembre de 2007 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010), donde quedan definidos los lineamientos macro de la política migratoria: derechos, vínculo, retorno, desarrollo e interculturalidad” (Ramírez, 2013).
- Mediante Decreto Ejecutivo N° 150, publicado en el Registro Oficial N° 039 de 12 de marzo de 2007, se crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), como entidad adscrita a la Presidencia de la República, para la “definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de sus actores” (Cancillería Ecuador, 2015).
- Tiempo después, el 10 de junio de 2013 con el Decreto Ejecutivo No. 20 efectivo en el Registro Oficial el 25 de junio de ese año, se transforma la SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana y se incorpora a la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio e Integración. En el mismo decreto en su Art. 2. “Se cambia de denominación de este último a Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana” (Cancillería Ecuador, 2015), luego en el Art. 3 se precisa que “el

Viceministerio deberá actuar de manera coordinada con los Consejos Nacionales para la Igualdad a fin de garantizar la transversalización de las políticas públicas relacionadas con la temática de movilidad humana, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República” (Cancillería Ecuador, 2015).

Como vemos el gobierno actual ha impulsado cambios sustanciales y quizá por ello se afirma que “es a partir del gobierno de Correa que se producen las más importantes rupturas en política migratoria, incorporando, no sin complicaciones ni tensiones, los temas migratorios no solo como agenda gubernamental, sino como política de Estado” (Ramírez, 2013).

5.2. El Contexto Migratorio del Ecuador, flujos tradicionales y actuales.

Los procesos de movilidad, ingresos y salidas al Ecuador, están presentes en los inicios de la República del Ecuador (1830). En un principio los flujos migratorios tenían un peso mayor en la inmigración, los procesos de independencia habían repartido en América Latina a los combatientes de varias naciones que participaron en las luchas de independencia de otros pueblos, muchos de los cuales radicaron o transitaron por los nacientes estado-nación. Luego, no por sus beneficios, las políticas de incentivo a la inmigración facilitaron a los migrantes europeos y norteamericanos su ingreso cuando la coyuntura internacional del desarrollo industrial o de los conflictos bélicos, obligaba a los desplazamientos hacia nuestra región. Las migraciones del siglo anterior estuvieron marcadas en el Ecuador del por actividades comerciales, no necesariamente de producción, seguidas por la actividad religiosa, la actividad educativa y en el caso específico de los colombianos se presume que como sirvientes y cocineras⁹.

En el siguiente cuadro observamos, en las primeras décadas de las que se tiene estadísticas completas, un patrón repetido de países de origen, también la evolución por país en términos porcentuales de los ingresos al Ecuador, los cuales en su mayoría decaen hasta 1950,

⁹ Ver anexo, gráfica sobre ocupación de colombianos en Ecuador de 1881.

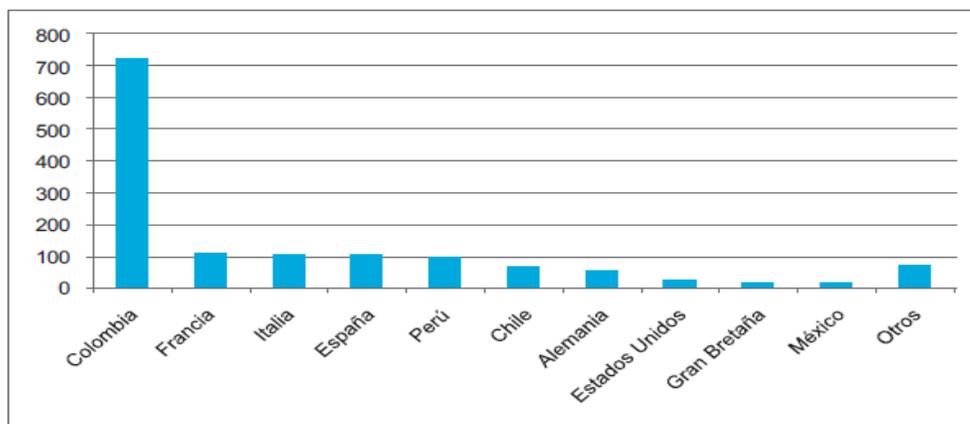
exceptuando a Colombia, país fronterizo que incremente el número de inmigrantes en nuestro país.

Histórico Países de origen de la inmigración en Ecuador			
Países de Origen	Porcentaje 1938	Porcentaje 1940	Porcentaje 1950
Colombia	26,84%	31,35%	62,08%
Alemania	8,04%	12,28%	3,97%
Italia	7,87%	6,40%	3,76%
China	10,99%	8,34%	2,29%
Peruanos	6,80%)	8,21%	0,00%
España		5,34%	2,62%
Estados Unidos			3,09%
Líbano			1,85%
Chile			1,43%
Inglaterra			1,30%
Francia			1,21%

Fuente: (Ramírez J. , 2012), elaboración propia.

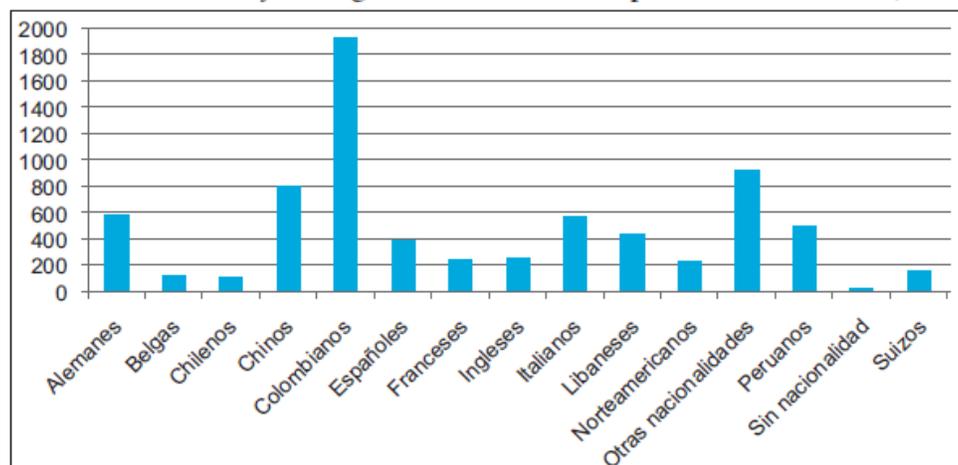
También podemos ver que otros países de origen aumentan sus flujos y se suman a los tradicionales a partir de 1950. En cambio, en los siguientes cuadros, tomados del libro, Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas (1890-1950), podemos mirar la diversidad de la composición de los flujos migratorios desde 1906 hasta 1950.

Población extranjera radicada en Quito, 1906

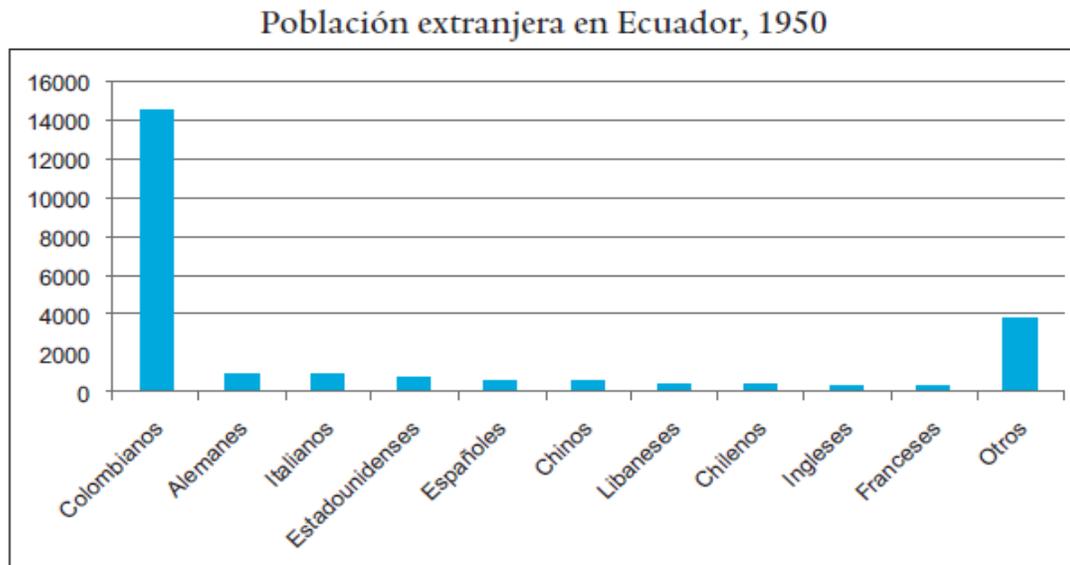


Fuente: Censo de Población 1906, (Ramírez, 2012).

Población de extranjeros según nacionalidad con permiso de domicilio, 1938



Fuente: Oficina de Estadísticas. Dirección de Inmigración y Extranjería, (Ramírez, 2012).



Fuente: Estadística Censo de Población 1950, (Ramírez, 2012).

Como vemos en estos cuadros, los flujos migratorios son intrarregionales con países andinos y extra regionales con países europeos. Hay una recurrencia en sus actores, Colombia y Perú representan el tráfico fronterizo, Chile es la puerta al final de los Andes que más tarde conectaría al país con los países del Cono Sur.

Desde los años 30, hasta la mitad del siglo XX, la población inmigrante se asentó principalmente en las provincias de Guayas, Pichincha, Carchi, aunque la provincia de Los Ríos, también recibió un buen número de inmigrantes considerados no deseados. Del registro que se tenía a finales de los treinta observamos que una década después aumentó en diez puntos porcentuales la presencia de extranjeros que se radicaron en la provincia de Pichincha (27,21%), aunque seguía siendo Guayas el lugar que más inmigrantes acogió (30,82%) y en tercer lugar Carchi (11,49%) (Ramírez, Jacques, 2012).

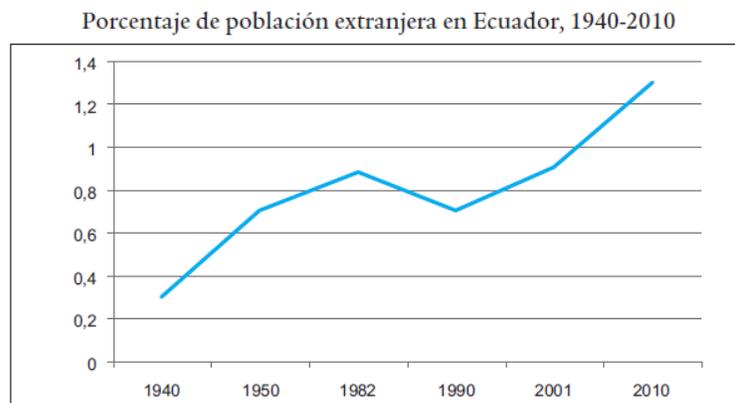
De aquí en adelante los flujos inmigratorios, que luego de su crecimiento se habían asentado en 1950, se mantienen en un nivel con pocas variaciones de crecimiento hasta 1990. El siguiente cuadro nos da una idea porcentual de cuanto representaban los extranjeros en relación a la población total.

Año	Extranjeros	Porcentaje / Población
1938	7.151	N/R
1940	10.958	0,34%
1949	19.139	N/R
1950	23.489	0,73%

Fuente: (Ramírez J. , 2012). Elaboración propia.

Como vemos, la incidencia demográfica de los inmigrantes es intrascendente, no hay comunidades de extranjeros que por su demografía incidan en las decisiones o temas sociales en el Ecuador, si miramos el siguiente cuadro veremos que en 1990, luego de cuarenta años, la población inmigrante seguía representando el 0,7% de la población.

En el siguiente cuadro podemos ver el histórico de esta relación porcentual desde 1940 hasta el año 2010.



Fuente: (Ramírez J. , 2012)

Los datos indican que no hay una alta incidencia demográfica, pues como muestra el cuadro la relación porcentual con respecto a la población alcanza apenas 1.26 %; “Para inicios del siglo XXI aumentó dos décimas, es decir llegó al 0,9%, y en la actualidad los últimos datos disponibles del censo 2010 señalan que la inmigración en el Ecuador representa el 1,26%” (Ramírez, Jacques, 2012).

Como se desprende de lo antes señalado, el Ecuador no fue, ni es un país con una tradición de acogida o de inmigración. Aún a pesar de que en los últimos años, desde inicios del nuevo siglo, se ha producido un crecimiento de los ingresos, como lo señala el informe de OIM 2012.

El flujo aumentó también hacia Ecuador, país no tradicional de inmigración, donde la llegada de ciudadanos españoles aumentó un 131% en el período 2009–2010, en comparación con el período 2006–2008, pasando de 2.900 a poco más de 6.700 personas (INEC, 2010)” (...) “Probablemente, este último grupo esté constituido por una porción significativa de hijos de ecuatorianos nacidos en España durante la década pasada”.

Las crisis económicas de algunos países Europeos, la dolarización y el fomento del turismo, han atraído a un mayor grupo de inmigrantes pero el saldo de migración refleja la compensación entre ingresos y salidas sobre todo; “si incorporamos en el análisis a la población ecuatoriana que ha emigrado

al exterior, la cual sigue siendo superior en relación a los extranjeros que han entrado al país” (Ramírez G., 2010).

Por el lado de las emigraciones destacamos que los primeros flujos que se conocen surgen a partir de 1930 y luego en 1960. “Los censos en Estados Unidos dan cuenta de ecuatorianos residentes en ese país desde la década de los años treinta. Sin embargo, es a partir de los años 1960 que empiezan a conocerse flujos más importantes con destino a Venezuela, Estados Unidos y Canadá” (FLACSO - Ecuador, 2006).

El Ecuador se ha convertido desde la década de los 90 hasta los primeros años del 2000 en el país con el mayor porcentaje de emigración en la Región Andina. “El saldo migratorio de los últimos siete años (1999-2006) es de 897.411, lo que significa que, al menos un 7% de la población ecuatoriana se desplazó al exterior o el equivalente al 20% de la PEA del país, que según el Censo de 2001 estaba compuesta por 4.445.000 personas”.

El siguiente cuadro de los principales países de origen de ciudadanos sudamericanos residiendo en la UE, 2010, muestra el destino preferido de los migrantes ecuatorianos en ese período.

País de Origen	Stock en la UE
Ecuador	634.083
Colombia	492.057
Brasil	459.957
Argentina	394.514

Fuente: (OIM, 2012)

Como hemos mencionado, Ecuador no es un país de inmigración, pero si existe una tendencia de crecimiento de las inmigraciones, que aunque no incide demográficamente, si la necesidad de que el Ecuador encamine las migraciones de llegada desde un marco legal y conceptual claro.

Pero en las últimas décadas el panorama migratorio del Ecuador ha cambiado nuevamente hacia la inmigración extra regional e intrarregional como lo demuestran algunos datos; “El Ecuador no ha sido un país con una importante tradición inmigratoria. Sin embargo, el incremento de la movilidad de la población en general también significó un crecimiento en la llegada de población extranjera al país. Así, según el censo de 1990 había en Ecuador 65 147 extranjeros mientras que el 2001 se contabilizó 104 130” (Flacso, 2008). La movilidad en la región, con visos de integración, también ha evidenciado un crecimiento de las migraciones desde esta zona geográfica, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 44 - Movimiento migratorio por nacionalidades 2000-2007				
Nacionalidad	Ingreso	Salida	Saldo	Saldo General
Colombia	1.607.715	1.013.588	594.127	48%
Perú	834.502	504.605	329.897	27%
EEUU	1.431.994	1.407.403	24.591	2 %
Otros	2.300.546	2.020.946	279.600	23%
Total	6.174.757	4.946.542	1.228215	100%

Fuente: Ecuador: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales - INEC Elaboración: (Flacso, 2008).

5.3. La Constitución y la Nueva Legislación Migratoria Ecuatoriana en construcción

Ecuador promulgó una nueva Constitución ampliamente garantista y respetuosa de los derechos humanos de los migrantes y está en elaboración una norma de migraciones y extranjería acorde con los principios constitucionales. Dado que la ley vigente aparece

anacrónica en relación a los avances conceptuales y la garantía de derechos que la constitución recogió. Hay serias contradicciones entre el marco constitucional y una ley, que aunque reformada, todavía responde a políticas de control y seguridad y que le da poderes especiales a los cuerpos policiales y no a la planificación de una migración organizada.

Antes de introducirnos en el análisis es necesario anotar un aspecto simbólico del proceso de elaboración de la Carta Magna. El cambio semántico que se da en la nueva Constitución al eliminar el uso de los términos migración o migrante -los cuales tenían una carga peyorativa sobre todo en los países de recepción-, por el uso de los términos movilidad humana o de ecuatoriano/a en el exterior, refleja la importancia del aporte académico y de los movimientos sociales en la redacción de los textos constitucionales.

Revisemos ahora los aportes de la Constitución de Montecristi de 2008, donde destacan articulados que son mandatorios para la política migratoria que se prepara en una nueva Ley Migratoria y también para armonizar los cuerpos legales conforme a los compromisos adquiridos con el Acuerdo de Residencia:

- “Art. 11.- 2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de Etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria [...]”.
- Art. 392. El Estado velará por los derechos de las personas que se encuentren en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos; y, coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y

organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

- Art. 416. Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

- Art. 423.- La integración en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio” (Constitución del Ecuador, 2008) .

Todas las temáticas de estos articulados coinciden plenamente con los términos con los que fue creado el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados parte del Mercosur: libre movilidad y

libre circulación; igualdad de derechos, deberes y oportunidades; ciudadanía universal y latinoamericana; armonización y cumplimientos de obligaciones adquiridas en tratados internacionales; entre otras más.

Con esto queremos evidenciar que el Ecuador tiene una legislación que lo adelanta en la formulación de una política migratoria que esté acorde a los tiempos de integración, el problema que aún persiste es la contradicción entre la legislación constitucional y los cuerpos menores, como es el caso de la ley de migración que data de 1971 y sus reglamentos. Por eso, la Cancillería del Ecuador como entidad responsable y el Viceministerio de Movilidad Humana, prepararon un cuerpo legal conocido como Ley Orgánica de Movilidad Humana, que en julio de 2015 ingreso a la secretaria de la Asamblea Nacional y espera para su tratamiento parlamentario. El objetivo podría ser crear un marco legal que sea compatible con la Constitución del 2008, además que la nueva ley permitiría manejar la agenda migratoria con relación a los emigrantes, inmigrantes, refugio y tránsito, así como articular varios cuerpos normativos en un solo cuerpo legal, con lo cual se podrá eliminar la dispersión de criterios y rediseñar los procedimientos actuales.

En su exposición de motivos el proyecto de ley señala el anacronismo de la ley vigente que se creó en 1970, cuestiona el enfoque de seguridad con la que fue redactada y menciona que hoy es necesario tener una ley que se escriba con base a los preceptos de seguridad del ser humano y supremacía de las personas como sujetos de derecho. Además hace hincapié a que la constitución nacional hizo una ruptura conceptual y epistemológica al garantizar la no criminalización de los migrantes y peor aún que las personas sean consideradas ilegales por su condición migratoria, así como el derecho a migrar. Al final enfatiza que las oleadas emigratorias han complejizado la realidad de la movilidad en Ecuador lo que justifica la creación de esta ley que además será soporte para crear legislación secundaria que rija para los convenios y tratados internacionales. Con lo expuesto, refiere que se pretende armonizar la legislación en un solo cuerpo que permita alcanzar los objetivos trazados en la constitución.

Con lo expuesto creemos que la concreción de esta moderna Ley Migratoria es un paso obligado para la armonización de la legislación ecuatoriana con los criterios del Acuerdo de Residencia, por consecuencia el Estado ecuatoriano está obligado a promulgar dicha ley, aunque por el momento el ambiente político no ha permitido la concreción de la misma.

La armonización de la legislación ecuatoriana para cumplir con su obligación con el Mercosur, como hemos visto, anticipa una etapa al redactar la nueva constitución, pero tiene dos etapas pendientes que no se han concretado aún, primero la concordancia entre la normativa superior (constitución) y las leyes menores (Ley de Movilidad Humana), la segunda la legislación de cuerpos legales menores como reglamentos que estandaricen los procedimientos conforme a los acuerdos y tratados internacionales. Por último, queda pendiente revisar las acciones y motivaciones de los programas sobre migración que desarrolla el actual gobierno de Ecuador, para asegurar su correspondencia, de ser pertinente, con el Acuerdo de Residencia.

5.4. El Ecuador y el Acuerdo de Residencia; avances en su implementación.

Desde la firma del Mercosur, este organismo manifestó estar abierto a la adhesión de los demás países de la región, en especial a los miembros de la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI). Por consiguiente el Ecuador solicita su adhesión a este organismo y en diciembre de 2004, recibe la Decisión del CMC N° 43/04, que lo incorpora como país asociado. La participación de los Estados Asociados en las reuniones del Mercosur y la suscripción de Acuerdos se rigen por lo establecido en las Decisiones N° 18/04, 28/04 y 11/13, las cuales les otorgan una participación condicionada en las discusiones y ciertas prerrogativas, pero niegan la participación plena. Ecuador había pensado solicitar la condición de Estado parte, pero el tener una economía dolarizada lo condicionaba en lo comercial, quitándole competitividad.

Ecuador gestionó su adhesión al Acuerdo “el 28 de junio de 2011”, pero es recién a finales del 2013 que el reciente creado Viceministerio de Movilidad Humana empezó las gestiones en la Asamblea Nacional para que se ratifique el Acuerdo. “Las discusiones sobre el tema se dieron en la mesa de Soberanía y Relaciones Internacionales” (Cancillería Ecuador, 2015).

Al final, se decidió la ratificación del Acuerdo sobre Residencia, la cual fue publicada en el Registro Oficial No 209, del 21 de marzo de 2014. Luego, en abril del 2014 se firma el Acuerdo Ministerial No 00031 mediante el cual se instituye la reglamentación interna. En este documento se establece que los beneficiarios de esta categoría de visa serán los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú.

Ahora bien, el Ecuador se adhiere a este Acuerdo de Residencia por encontrar en él un mecanismo que facilita las regularización de migrantes, pero esta no es la causa principal, pues esta nación no tiene una inmigración importante, mucho menos, con alta incidencia en su sociedad como sucedía en el caso argentino. Como se ha dicho, el principal flujo es de colombianos, muchos de los cuales vienen buscando protección internacional quienes aplican al estatuto de refugiados.

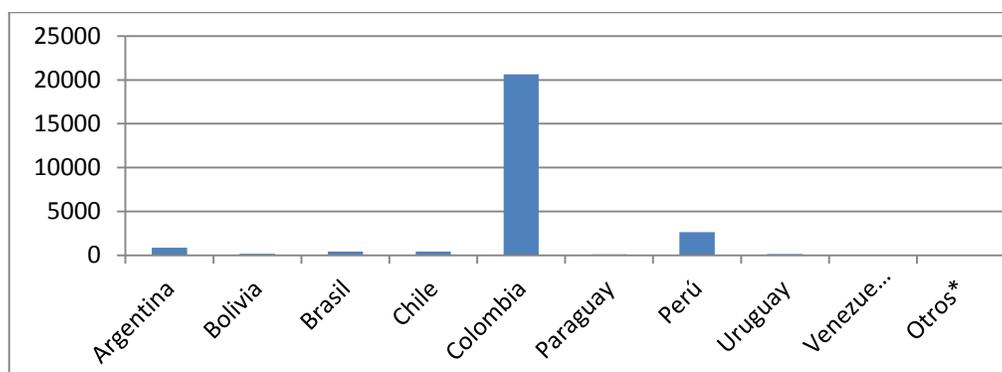
A pesar del panorama de incremento de la inmigración¹⁰ tampoco se entiende la firma del Acuerdo de Residencia como un sustento legal necesario para implementar políticas migratorias reactivas que canalicen y prevengan los inconvenientes que surgen como consecuencia de una gran movilidad- así como el Programa Patria grande en Argentina que solucionaba un problema inmediato-, pues Ecuador no tiene problemas graves con los países del Mercosur. Además si bien este documento puede ayudar a organizar sus flujos migratorios, no es una solución contundente a sus problemas. Los componentes del Acuerdo de Residencia son la integración, la libre movilidad regional y la regularización Ramírez (2013), habría que tan importante ha sido para el Ecuador el elemento de la regularización. El interés del Estado ecuatoriano más bien surge de la coincidencia en los conceptos y visiones que se promulgan en dicho Acuerdo, lo cual lo convierte en un mecanismo movilizador por los compromisos adquiridos en cuanto a su armonización. En este sentido es importante aprovechar la coyuntura internacional que otorga la ratificación del Acuerdo de Residencia para esclarecer y ajustar el ámbito de las políticas públicas y de la legislación ecuatoriana. Se busca regularizar su desarticulada

¹⁰ “De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Migración (2000 – 2007), al analizar los movimientos migratorios de la población extranjera, el 75% de los que estarían en Ecuador corresponde a ciudadanos colombianos y peruanos. Asimismo la población peruana se incrementó hasta el 2005, cuando alcanza alrededor de 120 000 personas” (Flacso, 2008).

legislación y sobre todo perseguir los fines políticos de la agenda internacional, mediante la ratificación a este Acuerdo. Fines que apuntan a una consolidación de los procesos de integración en la región para enfrentar a poderes transnacionales.

Otra razón importante de establecer es que al Acuerdo se puede pensar como un mecanismo más que aporte al transnacionalismo del Estado ecuatoriano, así como son: la política consular, el voto migrante, las Casas de Ecuatorianos en el Exterior, las Casas Legislativas, etc.

Superadas las motivaciones que nos llevaron a ratificar esta herramienta de la legislación internacional, es preciso analizar las condiciones actuales en las que se desarrolla el Acuerdo de Residencia: lo primero que debemos mencionar es que según Ramírez, Ceja y Coloma (2015), en un reciente estudio acerca de su implementación en Ecuador, después de apenas un año y cuatro meses de su funcionamiento, se han otorgado “25.578 visas” (IAEN-ACHNUR, 2015).



Fuente: MREMHU, (IAEN-ACHNUR, 2015)

En apariencia, aunque sin un dato probatorio cierto, se observa que los beneficiarios directos de este Acuerdo son los desplazados colombianos, quienes si no pudieron acceder a la calidad de refugiados, hicieron uso de este mecanismo; “Como se ve en la gráfica, el 80,7% a quienes se les otorgó la visa Mercosur son colombianos/as, seguidos muy de lejos de peruanos/as con el 10.3% y argentinos con el 3.4%. En estas tres nacionalidades se concentra aproximadamente el 95% de todas las visas otorgadas” (IAEN-ACHNUR, 2015).

Por otro lado, a pesar de este aparente éxito en la ejecución y aceptación en la ciudadanía de esta Visa Mercosur, como ha sido bautizada por la población, queremos acabar este cuarto capítulo, previo a las conclusiones, con las reflexiones que hemos recogido del experto académico en movilidad, Jacques Ramírez, sobre su funcionamiento: en su opinión el objetivo de regularizar a los movilizados, en especial a los colombianos ha sido cumplido, sin embargo para él “parece que no en todos los países no se utilizan los mismos criterios para la implementación de este acuerdo de residencia” (Ramírez J. , 2015). Como ejemplo menciona que en Ecuador no se entregan cédulas de identidad, las cuales son necesarias para la realización de cualquier trámite.

Por su cercanía de estudio con los procesos de movilidad, nos mencionó que no hay unidad de criterios para su otorgamiento pues; “hay registro de que en provincias se ha pedido otros documentos adicionales a los requisitos solicitados en el acuerdo de residencia de acuerdo al criterio de los funcionarios sin observar que es una decisión estatal” (Ramírez J. , 2015) lo que implicaría un desbalance en una de sus características más apreciadas, ya que la celeridad de este proceso, que se realiza en tan solo 5 días y de manera desconcentrada, es una de las razones de su aparente popularidad.

En la parte conceptual Ramírez considera que el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los estados partes, Chile, Bolivia y Asociados, es el mayor avance de la política migratoria ecuatoriana de la última década, sin embargo, al ser cuestionado sobre cómo juzga el control migratorio actual, fue claro en advertir que hay una yuxtaposición en las políticas migratorias del Ecuador, por lo que no alcanza con la sola firma de este Acuerdo, ya que aún teniendo las mejores leyes o reglamentos, el arraigo de las viejas prácticas negativas en contra de los migrantes por parte de los funcionarios públicos se mantenga. Considera que hay que trabajar en “capacitación y formación en derechos” (Ramírez J. , 2015) para superar el estigma que pesa sobre las personas que optan por la migración.

Para concluir, Ramírez opina que no habrá un desarrollo concreto del Acuerdo de Residencia mientras existan tantas contradicciones entre el modelo propuesto en la Constitución, las viejas leyes y reglamentos y las prácticas de unos y otros sectores de los funcionarios públicos. También cree en la

necesidad de aprobar la nueva ley sobre movilidad, aunque ve que en el primer trimestre de 2016 va a ser difícil su aprobación, al ser un año preelectoral.

Como punto final, Ramírez hace una aclaración que parece ha pasado desapercibida por la misma Cancillería, la Visa Mercosur es una forma coloquial con la que se ha renombrado a una herramienta legal internacional que en realidad es un Acuerdo de Residencia, que en primera instancia es temporal y luego definitivo. El concepto de visado pertenece a una visión securitista que debe ser superada, dejando los estigmas de migrantes buenos y malos y pasando a conceptualizar a la movilidad como un camino a la integración sin caer en la trampa conceptual que nos presenta el Mercado Laboral Común que es “dejar que sea la categoría económica la que otorgue la posibilidad de residencia. Ya que es, per se”, la categoría de ciudadanía la que me permite moverme por un territorio, es decir que soy un ciudadano suramericano, crecido en cierto país y tengo ciertos derechos y obligaciones como tal” (Ramírez J. , 2015).

Cierre

En este capítulo pudimos ver que el Ecuador no ha tenido una política de Estado sobre las migraciones, por el contrario el desarrollo histórico de sus políticas de migración ha sido influido por los contextos internacionales de coyuntura. Por lo que, a inicios de la república y luego en el siglo XX, ha seguido varias tendencias temporales para encaminar sus acciones sobre migración. Primero, con un enfoque selectivo que trataba de atraer inmigraciones y provocar colonizaciones para ayudar al crecimiento de la nación; luego, con un enfoque de seguridad y control que pretendía resguardar la soberanía y la seguridad nacional “amenazada” por el surgimiento de la izquierda, cuyos líderes eran considerados peligrosos. Por último, y solamente a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, Ecuador inicia un nuevo enfoque conocido como de garantía de derechos; el mismo que busca consagrar algunos derechos sobre migración y eliminar prejuicios sobre ésta. Por eso, la Constitución de 2008, consagra el derecho a migrar y hace cambios importantes en la terminología, por ejemplo, modificando palabras como migración por movilidad.

Los flujos migratorios de entrada y salida en el Ecuador no representan una alta incidencia demográfica, no es un país de inmigración por tradición aunque en sus inicios haya recibido flujos de

ingreso de inmigrantes europeos y chinos, y luego en los últimos años a partir de la crisis de 1999 ha tenido un crecimiento de la emigración. Al final el saldo es bajo y las inmigraciones apenas llegan a ser un 1.26% del total de la población.

En referencia al Acuerdo de Residencia, hemos visto que la adhesión al mismo y la ratificación por parte de la Asamblea, son las partes más importantes de un giro hacia una nueva política migratoria. Sin embargo, la implementación del Acuerdo de Residencia para los nacionales de los estados parte del Mercosur no ha tenido un significativo desarrollo, pues existe sólo un reglamento que posibilita su ejecución, y no hay medidas complementarias que aporten a entender su trascendencia. También el marco constitucional ampara los términos y conceptos del Acuerdo de Residencia, pero todavía en el Ecuador las leyes sobre migración están desarticuladas, la reglamentación existente es anacrónica pues la ley data de 1971. Tampoco se ha trabajado en la formación de los funcionarios públicos y socialización de los conceptos mandantes en una nueva política migratoria. Lo que ha ocasionado una disparidad de los requisitos en zonas alejadas. Tampoco la socialización ha sido impulsada y el gran objetivo de lograr una ciudadanía universal y en principio latinoamericana no ha sido difundido ni debatido, menos aún la importancia de cumplir este Acuerdo para ir sumando en el camino de la integración, algunos de estos aspectos los desarrollaremos más adelante en las conclusiones.

CONCLUSIONES / RECOMENDACIONES

El multilateralismo en la región latinoamericana se constituye en una legítima herramienta para alcanzar un objetivo integrador. Sin embargo, el resultado de la investigación refleja que los Estados no han tomado plena consciencia de la importancia de construir un concepto propio de sus relaciones multilaterales con los otros países de la región. No hay debate social, ni soporte académico que acompañe y la agenda diplomática sigue un camino marcado por el interés económico.

El multilateralismo como una corriente teórica y política de las relaciones internacionales tiene muchas formas de ser entendido por eso urge entre nuestros países la necesidad de delimitar unas características propias, de manera que estos parámetros conceptuales superen la visión simplista que entiende a lo multilateral como una acción conjunta de países en una coyuntura temporal.

Hasta tanto, en nuestro contexto regional copado de asimetrías entre países, con escenarios geográficos, políticos y económicos tan diferentes, las coincidencias culturales e históricas, germen de nuestra unidad, se diluyen en las diversas prácticas sociales, costumbres e idiosincrasia de cada nación. Por ello, lo multilateral en la región debe tener como principal insumo la unidad basada en el reconocimiento de la diversidad. La aceptación del otro diferente que comparte una historia común es necesaria para plantear metas colectivas, para construir una comunidad latinoamericana con planes, objetivos y acciones comunes.

Pero en la actualidad, si bien el discurso político realza los conceptos de unidad e integración, los estados le han dado un mayor peso a la integración económica y a la generación de un bloque comercial, donde lo social ha tenido que pelear sus espacios y colarse en la agenda económica como una temática de segundo orden, que sólo es útil para apuntalar esos procesos económicos. Tan solo en la

última década, esto ha empezado a cambiar, el ambiente político de algunos gobiernos de la región ha logrado crear organismos multilaterales como UNASUR y CELAC, cuya principal meta es política y no económica.

El Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile es un instrumento del derecho internacional público y como tal, adquiere suma importancia por ser el mecanismo piloto para demostrar que podemos compartir una política pública conjunta. No obstante, una vez más los estados no han entendido a este instrumento legal como una pieza clave para medir la viabilidad de implementar políticas conjuntas que expresen la integración, que si bien por ahora es interestatal, puede a futuro transformarse en un modelo de gobernanza supranacional con ciertos márgenes de autonomía.

Hasta tanto, el interés de las naciones de la región está encaminado a cubrir la tendencia mundial de generar bloques económicos, que en nuestro caso implica por fin aparecer en el mapa geopolítico internacional. Si bien, en este sentido, es necesario interactuar con unidad de criterios frente a una visión que pretenda imponer una sola agenda internacional, a la larga, hay que redefinir el rol que juega este concepto de lo multilateral en las relaciones diplomáticas de los países y evitar relaciones más complejas que pueden resquebrajar la una unidad.

En el aspecto que nos concierne, el de la movilidad, hay que destacar que con esta evolución lenta de los temas de migración se ha logrado importantes éxitos en términos de convenios y acuerdos, pero su mayor aporte es conceptual, ahora se comprende que hay una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional. Por eso la importancia del Acuerdo de Residencia, que es un instrumento internacional muy importante, que define y construye al migrante Mercosureño.

El siguiente paso por ahora sería presionar para la concreción de política pública migratoria reconocida y aplicada en todos los territorios. Hay problemas comunes que trascienden los límites nacionales y las políticas públicas unilaterales, de cada país, son medidas limitadas sino se coordinan con el entorno regional.

La misma que en el tema de movilidad esté acompañada de una amplia socialización de los conceptos en juego, esto con la intención de eliminar los prejuicios ciudadanos sobre el término migración y las implicaciones del mismo. Sobre todo trabajar en concientizar que la movilidad que es inherente al ser humano y que migrar, o no, es un derecho ciudadano. Enfrentar a la sociedad con el miedo a lo diferente y de construir los mitos sobre la migración, aclarando que la irregularidad es el peor de los males migratorios, y que aunque es un acto no autorizado o consentido por los Estados, quienes caen en ella no son criminales.

En una región tan diversa como la nuestra es menester realizar esfuerzos en contra del pensamiento único. Es allí donde resalta la importancia del desarrollo del Mercosur, su evolución desde un Mercosur económico hacia un Mercosur social es vital para encaminar el proceso de integración con amplitud de criterios. En este sentido, la unión aduanera se ha vuelto una excusa para desarrollar temáticas sociales, lo cual es muy necesario cuando vemos que los otros organismos multilaterales de la región como la CAN han decaído en sus afanes integracionistas.

Es evidente que la evolución de las relaciones internacionales del Mercosur ha determinado la decisión política de las naciones por generar nuevas sociedades, por superar el estado de inequidad y desigualdad que generó sociedades con modelos excluyentes. Concluimos que sin este organismo, o con la desunión del mismo, las expectativas de cambio, en especial en los temas de movilidad, pueden estancarse, el rol económico que juega para la región es el que le ha permitido subsistir y ser respetado aun a pesar de las incidencias de ideologías conservadoras.

Por ahora, el análisis en clave migratoria indica que se engendra la posibilidad de una política regional de movilidad como parte del proceso de integración económica, política que nace como solución al problema de la migración intrarregional desorganizada, y, sobre todo, como parte de la construcción de una ciudadanía suramericana.

El Mercosur no es un organismo multilateral supranacional, su carácter es subregional, pero la estructura institucional de este organismo contempla algunos órganos con poder intergubernamental de decisión lo que implica un modelo viable de gobierno regional, que en estricto respeto al orden constitucional y a la legislación interna de cada país, pauten las reglas y los objetivos regionales. Sin embargo, las diferencias geográficas y los intereses comerciales se constituyen en posibles amenazas para esta organización.

El estudio realizado muestra que el Mercosur como instancia política es el reflejo de las demandas y de las contradicciones de diversos actores a nivel subregional, hay dos bloques, dos subregiones que catalogaremos como geográficos que representan una lucha de poderes. Por ahora la supremacía en el Mercosur de los países del Cono Sur sobre los de la Región Andina, no ha sido un problema, pero en la medida en que los intereses económicos marquen diferentes objetivos, esta división subregional puede significar un cambio de rumbo en el proceso de integración, que ha tenido una profundización en sus objetivos y una ampliación en su alcance de acción, pero que no ha contado con los mecanismos idóneos para aterrizar mejores prácticas sociales en los países. El punto débil del Mercosur no está en la falta de normatividad sino en la poca capacidad de implementación de la misma. Los tiempos de aplicación varían de acuerdo a la coyuntura política de cada país. Entonces es necesario fortalecer órganos como el Consejo de Mercado Común, o la Reunión de Ministros del Interior, para que no solo discutan y aprueben los temas y herramientas de aplicación, sino para que velen por el estricto cumplimiento de la norma, en tiempos razonables para cada país.

He aquí la importancia como ejemplo del Acuerdo de Residencia que involucra a todos los Estados y que los obliga a revisar su antigua legislación para estar en línea con la nueva tendencia de la región. Este acuerdo se vuelve una prueba piloto de cómo reaccionan los países frente al requerimiento consensuado de una acción conjunta. En la actualidad, salvo Venezuela, los otros 9 países lo están aplicando.

Como primera conclusión sobre esta acción conjunta en torno a la realidad migratoria de la región, acotamos que no surge abanderada por la fuerza de una nación o desde la imposición de la visión de algún actor político determinado. Por el contrario, aunque no hay una agenda concertada al principio, la temática de migración parte de una realidad concreta que es el agravamiento de la realidad migratoria de la región, cuyo síntoma visible es la creciente condición de irregularidad de los migrantes regionales.

Los flujos migratorios están encadenados al resurgimiento del desarrollo económico de algunos países y en principio el factor de tránsito migratorio en fronteras empuja la necesidad de normar las condiciones de este tránsito de manera que fluya la actividad comercial de un posible mercado común. Al final, las razones económicas ceden terreno ante la visión humanista que recalca la supremacía del hombre sobre la economía, esto implica un cambio paradigmático en el pensamiento político sobre migración, pues el intercambio de información entre naciones del Mercosur da cuenta que es la irregularidad la causante de los trastornos sociales.

Cambian los argumentos securitistas cuando se dan cuenta que la burocracia y los requisitos generan irregularidad. Y que asegurando los derechos de movilidad y omitiendo los requisitos innecesarios se garantiza la condición de regularidad que a la postre permite controles más efectivos. Siguiendo esta línea de pensamiento, hay que discernir que las motivaciones para la nueva visión sobre migración organizada como la que plantea el enfoque de gobernabilidad representan más bien una trasmutación del enfoque securitista y no un enfoque de garantía de derechos. Otro punto a considerar indica que aún con su implementación, este acuerdo puede generar situaciones de exclusión, tal como sucedía en el enfoque securitista de la migración, pues se excluye a aquellos que no entran en éste axioma migratorio de Ciudadano Mercosur.

El enfoque de derechos sin embargo está tomando mayor asidero, sobre todo por la reflexión académica que ha desmenuzado las características de la movilidad regional.

Los estudios reflejan que las causas de migración y los factores de inequidad siguen vigentes, que los esquemas de acogida y adaptación no han cambiado sustancialmente y que la discriminación no ha cambiado. Las nuevas tendencias de los flujos migratorios intrarregionales no resultan aun determinantes pero si reflejan un crecimiento importante. Las preferencias por los destinos tradicionales extra regionales e intrarregionales no han cambiado, pero si se ha incrementado su intensidad. En nuestra región hay dos tipos de migraciones o corrientes, las permanentes y las de tránsito, las segundas por lo general fronterizas y las primeras por expectativas de mejoramiento personal, las migraciones extraordinarias o forzadas son las de refugio y desplazamiento. La cantidad de emigrantes ha tenido picos

de salida altos ligados siempre a crisis económicas, mientras los inmigrantes han mantenido flujos más bien constantes. Con todo este panorama podemos evidenciar que la movilidad es un componente cultural en nuestra sociedad y que si su crecimiento continuo puede ir sentando lazos socio-culturales y hasta biológicos que aporten a la integración regional.

Luego de sacar conclusiones del entorno en el que se desarrolla el Acuerdo de Residencia, pasamos ahora a examinar la realidad de los procesos de implementación que se dieron en Argentina y de la comparación de estos con la realidad ecuatoriana sacamos nuestras principales conclusiones.

Hay diferencias de motivación en la suscripción de Argentina y posterior adhesión del Ecuador al Acuerdo de Residencia, Argentina, un país de acogida, lucha diplomáticamente por lograr un mecanismo legal que le permita solucionar las dificultades de una inmigración desorganizada. La irregularidad en Argentina representaba la sintomatología de un desarticulado marco legal en lo referente a la movilidad humana. Argentina promueve y suscribe el Acuerdo de Residencia como parte de un objetivo de Estado que persigue solucionar los inconvenientes inmediatos de la migración y que quiere también evitar la regeneración de estos procesos como había pasado antes con la fórmula de las amnistías

Ecuador por su parte, un país que por tradición tenía ingresos y salidas moderadas de migrantes, se queda con una huella negativa en la sicología de sus ciudadanos, pues tras la peor crisis económica de su historia sus tasas de emigración se quintuplican. El dolor de migrar bajo condiciones adversas hace que la población vuelque su interés político hacia aquellos que ofrecen una solución a este problema.

A pesar de estas diferentes motivaciones, los dos países escogen un mismo camino para solucionar los inconvenientes de una movilidad compleja. Este camino está determinado por factores políticos y por coincidencias históricas. Tanto Argentina como Ecuador buscan la integración latinoamericana y hubo un clima político anti neoliberal que empuja cambios profundos desde inicios del nuevo siglo. De hecho los dos países impulsan el cambio epistemológico de los conceptos sobre migración porque los presidentes post neoliberales de estas naciones tienen afinidad con las nuevas propuestas. No es coincidencia que los dos Estados hayan establecido el derecho humano a migrar, una

de las reformas más importantes introducidas tanto en la nueva ley argentina como también por Ecuador en su constitución.

Otro dato interesante es que los dos países compartían varias cosas, ninguno de los dos se había planteado un objetivo de estado en cuanto a migraciones, carecían de una política migratoria, los dos países tenían cuerpos legales anacrónicos y manejaban criterios migratorios selectivos (apertura segmentada), que evolucionan luego al enfoque de seguridad. Los dos tienen flujos migratorios fronterizos, los dos países asumen un enfoque de garantía de derechos, que asciende directamente a la constitución y se plantean la elaboración de una nueva ley. Es decir la movilidad en esos dos países, y quizá en los demás de la región, tenía un guion establecido que se rompe con una coyuntura política similar.

Las diferencias radican en la confluencia de factores, pues Argentina busca una solución en el Acuerdo ya en el año 2000 y gestiona en la agenda regional el Acuerdo de Residencia como una solución reactiva a sus problemas, mientras que Ecuador recién en 2011 se adhiere al Acuerdo y no con una visión pragmática que busque solucionar los conflictos con los flujos migratorios de desplazadas de su vecino Colombia, sino con la intención de fortalecer la tendencia de integración que resulta vital en su agenda política asediada por los poderes transnacionales debemos aclarar, que esto no ha impedido que en Ecuador se beneficien con la regularización aproximadamente 26000 migrantes.

La gran diferencia entre estos dos países radica en una cuestión de temporalidad, pues Argentina está cerrando el ciclo de implementación del Acuerdo de Residencia mientras Ecuador aún no ha empezado con la implementación integral y solo ha ratificado este documento. En donde no hay diferencias entre los dos países es que ninguno ha socializado con la población sus motivaciones y orientaciones conceptuales y en que ninguno ha trabajado todavía en la formación y capacitación de los funcionarios para que asimilen la nueva orientación, lo cual ayudaría a destrabar ciertas situaciones irregulares, excesos, contradicciones y dispersión de la normatividad que aún persisten porque el patrón cultural de los funcionarios y de la ciudadanía no ha evolucionado manteniendo posturas más de rechazo hacia los inmigrantes.

Para finalizar afirmamos que de recibir un apoyo político más prominente en el entorno multilateral, el acuerdo puede transformarse en un paradigma de política migratoria regional, cuya fórmula de aplicación podría exportarse a otras temáticas, siguiendo más o menos el siguiente esquema:

- Identificación y discusión de temas complejos en los organismos multilaterales.
- Elaboración de una base conceptual, con aporte académico y de movimientos sociales.
- Modificación o enmienda del marco constitucional.
- Revisión y posterior armonización de leyes y reglamentos vigentes.
- Armonización de los cuerpos legales con los convenios internacionales.
- Programas de regularización y acciones de: Capacitación y formación a las áreas relacionadas y los actores sociales directos, elaboración de estadísticas evaluación en territorios y seguimiento y valoración de resultados.

El presente documento quiere destacar que el proceso del Acuerdo de Residencia está aún en ciernes en Ecuador, pues la sola aplicación de la norma no garantiza su pleno desarrollo, si no se superan una a una las etapas antes mencionadas el proceso será inconcluso y puede ser degradado a una estatus legal menor, como en el caso ecuatoriano que confunden este “Acuerdo de Residencia” con un visado.

Por su lado, Argentina ha superado algunas etapas, que pueden ser referenciales para nuestro proceso, pero ha sufrido un estancamiento en la implementación del Acuerdo, debido a que ha priorizado la ejecución de su operatividad, mas no la discusión previa para impulsar el cambio de cánones culturales.

También es importante destacar que cambiar el enfoque hacia la garantía de derechos no significa que negar que en torno a ella se gesten una seria de situaciones complejas y problemas. La movilidad no es un problema *per se*, pero sin duda trae consigo situaciones y fenómenos que deben ser encaminados para evitar conflictos y choques culturales. Considerar a la movilidad como una facultad ciudadana que implica deberes y derechos, pero que sobre todo también exige un proceso de adaptación y conocimiento entre seres diferentes pero iguales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2015). *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Recuperado el 30 de 04 de 2015, de <http://www.acnur.org/t3/que-hace/>
- Acuerdo de Residencia Mercosur. (2002). Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados. *Cumbre Presidencial Mercosur*. Brasilia.
- Alfonso, A. (2012). *Integración y Migraciones; cuadernos migratorios No3, OIM*. Buenos Aires: OIM; Oficina Regional para América del Sur.
- Alianza del Pacífico. (2012). Declaración IV Cumbre. Antofagasta.
- Cancillería Ecuador. (2015). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Recuperado el 01 de 12 de 2015, de <http://www.cancilleria.gob.ec>: <http://www.cancilleria.gob.ec/es/consejo-nacional-para-la-igualdad-de-movilidad-humana-cnimhu/>
- CEPAL. (2011). *Migración Internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Santiago de Chile: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35301/S1100998_es.pdf?sequence=1.
- Ceriani Cernadas, P. (2011). Luces y Sombras en la Legislación Migratoria Latinoamericana. *Nueva Sociedad No 233*, www.nuso.org.
- Cerrutti y Maguid en Texido y Gurrieri. (2012). *Panorama migratorio de América del Sur*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Chace en Mejía, T. (2004). *Tesis: Crisis del multilateralismo en el Sistema de Naciones Unidas: el funcionamiento actual del Consejo de Seguridad*. México: Universidad de las Américas Puebla.
- Chávez, G. (2006). *Derechos Humanos y Políticas Migratorias en un contexto globalizado*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral. (2013). *Informe de Comisión sobre el pedido de aprobación del Acuerdo sobre*

residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

- Congreso Argentino. (17 de 12 de 2003). Ley de Migraciones 25871. *Política Migratoria Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Constitución Argentina. (1853-2015). *Constitución de la Nación Argentina*. Santa Fe.
- Constitución del Ecuador. (2008). *Asamblea Nacional del Ecuador*. Montecristi.
- CSM. (2014). *Estudio sobre Experiencias en la Implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados*. Lima: CSM.
- Definición.de. (2008). Recuperado el 12 de 02 de 2015, de <http://definicion.de/politica/>
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Selected Works*, 71-94.
- Domenech, E. (Noviembre de 2014). Acuerdo de Residencia en Argentina. *Ponencia en Encuentro de Migración*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Domenech, E. (Noviembre de 2014). Acuerdo de Residencia. Entrevista
- El Universo. (12 de 04 de 2013). Ya son 5.000 extranjeros que viven en Cuenca, 95% de ellos de EE.UU. *El Universo*, págs. <http://www.eluniverso.com/2013/04/12/1/1447/ya-son-5000-extranjeros-viven-cuenca-95-ellos-eeuu.html>.
- Espacio sin fronteras. (2013). *Políticas migratorias e integración en América del Sur*. Sao Paulo.
- FLACSO - Ecuador. (2006). *Ecuador: Las cifras de la migración internacional*. Quito: Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA • Ecuador.
- Flacso. (2008). *Ecuador: La migración internacional en cifras*. Quito. Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- FLACSO Uruguay. (2015). *Estado actual y perspectiva de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: FLACSO Uruguay.
- Guarnizo en Ramírez. (2013). *La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Gurrieri, A. (2003). *Empleo y Movilidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

- IAEN-ACHNUR. (2015). *“La implementación del Acuerdo de Residencia Mercosur en el Ecuador: logros, alcances y desafíos”*. Quito: IAEN-ACHNUR.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (Junio de 2014). *INE*. Obtenido de <http://www.ine.es/prensa/np854.pdf>
- Karns Margaret y Karen Mingst en Gui. (2009). *Los orígenes del multilateralismo y su máxima expresión: las Naciones Unidas: uno de los grandes logros del siglo XX*. Recuperado el 03 de 2015, de <https://elpoliticoespiritual.wordpress.com/category/problemas-mundiales/>
- Martínez Pizarro, J. (2006). *El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana*. Toluca: Papeles de Población.
- Mercosur. (2002). *Residir y trabajar en el Mercosur*. Recuperado el 06 de 2015, de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6425/5/innova.front/residir-y-trabajar-en-el-mercosur>
- Mercosur. (2015). Recuperado el 2015, de <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2006). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Recuperado el 17 de 06 de 2015, de <http://cpays.cancilleria.gov.ar/content/programa-patria-grande>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. (2015). Recuperado el 20 de 02 de 2015, de <http://www.cancilleria.gob.ec/es/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estados-asociados/>
- Modolo, V. (2012). Política migratoria regional. El caso de la Residencia Mercosur 2002-2011. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 40-58.
- Muñoz Bravo, T. M. (2010). *El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo*.
- Novick, S. (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, UBA.

- Novick, S. (18 de 12 de 2012). La política migratoria argentina, a contrapelo de la tendencia mundial. *Voces en el Fenix*, 7.
- OIM. (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires: OIM Oficina Regional de América del Sur.
- OIM. (s.f.). *Organización Internacional para las Migraciones-Ecuador*. Recuperado el 15 de 01 de 2015, de <http://www.oim.org.ec/drupal/>
- Organización Mundial de las Migraciones. (2013). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. El Bienestar de Migrantes y el Desarrollo*. Ginebra: OIM.
- Pardo C, Juanita. (2013). *Análisis del Foro Especializado del Mercosur en la Construcción de la Política Migratoria Regional*. Bogotá.
- Pérez Vichich, N. (2005). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur.
- Ramírez. (2013). *La Política Migratoria en el Estado ecuatoriano*. Quito: Editorial IAEN.
- Ramírez G. Jacques. (2013). *La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ramírez, J. (2012). *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas*. Quito: Editorial IAEN.
- Ramírez, J. (Diciembre de 2015). Acuerdo de Residencia. Entrevista
- Resico, M. (2010). *Sistema Económico Internacional*.
- Rojas Aravena y Altmann B. (2006). *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*. Chile: Secretaría General FLACSO.
- Rojas Aravena, F. y. (2006). Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe. En F. C. FLACSO. Santiago de Chile.
- Sanmartín, J. (2014). *Política Migratoria Ecuatoriana*. Sangolquí: Comisión Editorial de la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE.
- Santillo, M. (2010). *Balance de las Migraciones Actuales en América Latina*. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1404>.
- SICREMI. (2015). *Migración Internacional en las Américas*. Washington: OEA - OCDE. Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional.

- Solimano, A. (2003). Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*.
- Sosa, M. (2011). *Políticas Migratorias en el marco del proceso de integración*. Recuperado el 20 de 04 de 2015, de <http://politicayplanificacionsocial sociales.uba.ar/files/2013/04/Pol%C3%ADticas-migratorias-en-un-proceso-de-integral-regional-Mariana-Sosa1.pdf>
- Taiana, C. J. (15 de 05 de 2008). *www.mrecic.gov.ar*. Recuperado el 17 de 06 de 2015, de <https://www.mrecic.gov.ar/es/jorge-enrique-taiana-34>
- Territorio Digital. (24 de 04 de 2006). En Misiones unos 40 mil extranjeros esperar regularizar su estadía. <http://www.territorioidigital.com/>, pág. <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=7775677854920247>.
- Texidó y Gurrieri. (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur*. Buenos Aires: 2012 Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Tratado de Asunción - Mercosur. (1991). Tratado para la constitución de un Tratado entre: Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil., (pág. 3). Asunción.
- Tussie en Carbone Florencia. (04 de 2014). *Acuerdos: ¿multilateralismo de unos pocos?* Recuperado el 21 de 02 de 2015, de <http://www.lanacion.com.ar/1683890-acuerdos-multilateralismo-de-unos-pocos>
- U.S Census Bureau. (2015). Obtenido de <http://www.census.gov/popclock/>
- Zurbriggen, C. (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: FLACSO.