



# Artículos

## Construyendo una política migratoria en nuestro proceso de integración<sup>1</sup>

*Laura L. Bogado Bordazar<sup>2</sup>*

La dinámica poblacional de la Sociedad Internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. Esta transformación ha implicado un permanente flujo de migrantes que se trasladan desde y hacia todos los lugares del mundo. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados han impactado en la movilidad de las personas. Contribuyendo las migraciones internacionales en este proceso, a difundir ideas y valores con diversidad cultural y a crear espacios interculturales en las sociedades de acogida. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”<sup>3</sup>. Esta movilidad debió ir siempre acompañada de una fuerte protección y promoción de los derechos humanos, así como también de información acerca de los derechos que le asisten a los migrantes. La responsabilidad principal es de los Estados, la cual también ha sido asumida por organizaciones internacionales y regionales. En el caso del Mercosur –en sus 30 años de existencia- ha realizado avances en políticas migratorias regionales con el objetivo último de generar un espacio de libre circulación de personas intrarregional con un alto estándar de protección de los derechos humanos de los migrantes.

En general, todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional (y regional) y aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados y regiones comunes contienen com-

---

<sup>1</sup> El presente artículo fue publicado en el Dossier especial “A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur” (junio 2021), Instituto de Investigaciones, facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

<sup>2</sup> Doctora en Relaciones Internacionales (UNLP); magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y master en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); docente de derecho internacional público e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP). Mail de contacto: lbogadobordazar@gmail.com.

<sup>3</sup> CEPAL: Globalización y Desarrollo, Naciones Unidas, 2002, p. 244.

promisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. En el caso del Mercosur si bien la temática de las migraciones no fue incluida en los primeros acuerdos marco, pues el Tratado de Asunción (1991) solo habla de la “libre circulación de factores productivos”, se ha ido avanzando en el tema y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000<sup>4</sup>).

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de tratar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se crearon muy tempranamente en el Mercosur diferentes órganos y grupos de trabajo que abordaron parcialmente la temática y se les encargó la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región. Así fue como tras varias discusiones se aprobó el denominado: "Acuerdo de Recife" y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados en el bloque, lo cual significó el inicio de la actual política migratoria. Sin embargo, con el transcurso del tiempo el tema de la movilidad de las personas fue abordado en el bloque desde la lógica de las políticas nacionales y de seguridad interna por sobre las políticas regionales de integración y no hubo consenso en el abordaje de políticas comunes, salvo para solucionar situaciones coyunturales.

Fue recién en el año 2002 que se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza, el cual tuvo como objetivos –entre otros- crear instrumentos de promoción de la integración de las comunidades fronterizas. Este nuevo encuadre generó interseccionalidad en el abordaje del tema migratorio el cual también fue tratado en las Reuniones de Ministros de Educación, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y se creó en el año 2003 un Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM), donde se debatían situaciones operativas de la movilidad hasta la definiciones conceptuales de políticas regionales sobre la materia (Alfonso, 2012<sup>5</sup>). Fue desde este Foro que se impulsó la elaboración de los Acuerdos de Residencia para los Nacionales de los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados (2002), que significó la principal estrategia de política migratoria y cuyos objetivos son: lograr la profundización del proceso de integración; la implementación de una política común de libre circulación de las personas; la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región y el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana.

Ahora bien, en virtud de la celebración de los citados Acuerdos de Residencia, los nacionales de un Estado parte del Mercosur y Estados Asociados, que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Así fue como los Estados parte con el objetivo de avanzar en la implementación de los mismos, fueron modificando

---

<sup>4</sup> MARTÍNEZ PIZARRO J. (2000). “Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas. Ponencia presentada al Seminario Internacional “International Migration in Latin America Enters a New Millenium”, organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Reserach Committee No. 31, Buenos Aires, 2/11/2000.

<sup>5</sup> ALFONSO, A (2012), Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Cuadernos Migratorios No. 3, OIM, Buenos Aires, Argentina.

las legislaciones<sup>6</sup> y políticas nacionales en concordancia con dichos acuerdos regionales con el fin también de impulsar los amplios derechos allí consagrados.

Como parte de dicha estrategia y del modelo social de integración sustentado por el Mercosur durante los años 2003 a 2015, se aprobaron en el bloque dos nuevas herramientas sustanciales para la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y a garantizar a los nacionales de los Estados parte y a sus familias el goce de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas. Nos referimos: al Estatuto de Ciudadanía (2010<sup>7</sup>) y al Plan Estratégico de Acción Social (PEAS, 2010<sup>8</sup>). El PEAS comprende un marco conceptual consensuado entre los Estados, que pretende guiar las acciones sociales de todos los agentes estatales involucrados en temas de desarrollo social, bajo el formato de proyectos sociales regionales. Estos ejes han sido diseñados en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de Naciones Unidas y con los fundamentos contenidos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de la ONU (2015). Según la normativa el Estatuto de Ciudadanía debía estar consolidado al cumplirse los 30 años del Mercosur

A modo de síntesis, las herramientas normativas e institucionales y las acciones de los distintos órganos del Mercosur han consolidado en los 30 años de existencia del bloque la política migratoria regional, la cual podríamos afirmar que está fundamentada en una política de integración y no de restricción, de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Esto no implica decir que se trata de una política exenta de control, sino que el hecho de que esté basada en un criterio integrador significa que existen procesos administrativos que la regulan, pero no con un control orientado a la restricción, sino enfocado a la aplicación de la voluntad expresada en la norma migratoria y programas afines. Tanto los Acuerdos de Residencia, como también el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) llevan implícita la conformación de un espacio de mayor diversidad (y transculturalidad) y, como corolario de todo ello, se plantea con el Estatuto de Ciudadanía, la construcción de la ciudadanía comunitaria para profundizar la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social de los pueblos.

Podemos afirmar que el Mercosur y los países Asociados se propusieron como objetivo avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas seguro, respetando la legislación interna de los Estados receptores en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos de los migrantes, como uno de los pilares fundamentales del proceso. Sin embargo, concluimos que -hasta el momento - en el Mercosur se ha llegado a consolidar un esquema de “facilitación migratoria” más que una política regional integrada de libre circulación de personas. Sin perjuicio de ello, este esquema se ha construido sobre la base del modelo social de integración, el cual implica reconocer que los migrantes organizan sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, pero a la vez mantienen una relación dialéctica con la sociedad de origen y destino. Pero lo fundamental de este modelo es el reconocimiento de los

---

<sup>6</sup> A modo de ejemplo: Argentina sancionó la Ley de Migraciones número 25.871 de enero de 2004 y Uruguay la ley sobre migraciones número 18.250 de 2008.

<sup>7</sup> Dec. CMC No. 64/10 (modificada por la Dec. 32/17).

<sup>8</sup> Dec. CMC No. 67/10 y aprobado por Dec. CMC No. 12/11.

derechos de las personas migrantes como el eje de toda la política migratoria, donde la región conjuga los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante con la idea de construir una “sociedad regional integrada” (Bogado Bordazar, 2021<sup>9</sup>).

Finalmente, sabemos que los efectos de la pandemia de la COVID-19 ha impactado negativamente en la movilidad humana en todas las regiones del mundo y más concretamente en la implementación del Estatuto y de las estrategias de profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración. El desafío para nuestros pueblos está en incrementar la solidaridad y establecer nuevas alianzas para poder incidir en las políticas de migración regional con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social.

---

<sup>9</sup> BOGADO BORDAZAR, L. (2021), Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional, Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).