

REVISTA
**MIGRACIONES
INTERNACIONALES**
REFLEXIONES DESDE ARGENTINA

EDICIÓN ESPECIAL 30 AÑOS DEL MERCOSUR

07.

ADRIANA ALFONSO
ANDRÉS PEREZ ESQUIVEL
JAVIER PALUMMO
ALBA GOYCOECHEA
SABRINA MARY
LETICIA GONZÁLEZ
FLORENCIA LAGAR
DANIELA PERROTTA

AÑO 05

CRÉDITOS

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

Oficina País para Argentina
Gabriela Fernández, Jefa de Oficina

DIRECCIÓN

Natalia Escoffier

AUTORES/AS

Adriana Alfonso
Andrés Perez Esquivel
Javier Palummo
Alba Goycochea
Sabrina Mary
Leticia González
Florencia Lagar
Daniela Perrotta

REVISIÓN DE CONTENIDOS

Carla Gerber

DISEÑO DE TAPAS E INTERIORES

Florencia Zamorano

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a sus autoras/es y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de las personas migrantes.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones

Av. Callao 1046 - 2° A

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

C.P. C1023AAQ

Argentina

Tel: +54-11-4815-1035 / 4811-9148

Correo electrónico: iombuenosaires@iom.int

Internet: www.argentina.iom.int/co/

Esta publicación fue emitida sin la aprobación de la Unidad de Publicaciones de la OIM (PUB)

ISSN 2521-1374

© OIM 2021



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)* .

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización.

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
01. EL ACUERDO DE RESIDENCIA DEL MERCOSUR Y PAÍSES ASOCIADOS: HISTORIA DE SU GÉNESIS Adriana Alfonso	11
02. LA AGENDA DE INTEGRACIÓN MIGRATORIA EN EL MERCOSUR Y LA CSM Andrés Pérez Esquivel	33
03. NIÑEZ MIGRANTE: LA CONSTRUCCIÓN DE ESTÁNDARES PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR Javier Palummo	49
04. CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES (CSM), REFLEXIONES A 20 DE AÑOS DE SU CREACIÓN. Adriana Alfonso y Alba Goycochea	57
05. MIGRACIONES Y EDUCACIÓN EN EL MERCOSUR Sabrina Mary, Leticia González, Florencia Lagar y Daniela Perrotta	71
LOS/AS AUTORES/AS	86

PRESENTACIÓN

La séptima edición de la revista *Migraciones Internacionales - Reflexiones desde Argentina* coincide con una ocasión muy importante: el cumplimiento del trigésimo aniversario del MERCOSUR, el cual se erige como un mecanismo de integración fundamental para nuestra región por una multiplicidad de motivos. En este sentido, desde la oficina país de OIM para Argentina se decidió llevar adelante un número especial para compartir reflexiones con una mirada situada en el país, buscando ahondar en la génesis, implicancias y perspectivas a futuro del citado bloque de integración; en un año en el cual la pandemia de COVID-19 sigue constituyendo un enorme desafío para los procesos migratorios.

De este modo, los cinco artículos que componen la edición recuperan el enfoque de autores y autoras que conocen de primera fuente la historia de la consolidación del MERCOSUR, incluyendo experiencias desde la gestión pública, los organismos internacionales, la academia y el sector educativo, para trazar un panorama amplio que refleje fielmente su integralidad.

En el primer artículo, Adriana Alfonso transita la historia del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Países Asociados, que fue suscripto en el segundo semestre del año 2002. Este documento representó una piedra fundante desde el punto de vista social y político del MERCOSUR dado que implicó un gran avance hacia la regionalización de la ciudadanía; contemplando expresamente, y por primera vez, la temática migratoria en la agenda del MERCOSUR. A junio de 2021 más de tres

millones de nacionales de países del bloque han podido tramitar sus residencias a la luz de este acuerdo, lo cual da cuenta de su relevancia hasta la actualidad.

El segundo artículo fue escrito por Andrés Pérez Esquivel, Director de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina. A lo largo del mismo, el autor se propone indagar en la agenda de integración migratoria del MERCOSUR y la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), espacios ambos en los cuales la República Argentina ejerce la Presidencia Pro Tempore al momento de ser escrito este texto. Asimismo, el artículo recorre la actualidad del Foro Especializado del MERCOSUR en el complejo contexto de pandemia, puntualizando sobre las iniciativas que los Estados Parte y Asociados han podido concretar en los últimos tiempos.

En el tercer artículo, Javier Palummo brinda un detallado análisis sobre una temática de especial relevancia que es la niñez migrante y cómo se ha propiciado la construcción de estándares para la protección de derechos en el ámbito del MERCOSUR. Así, el autor puntualiza sobre la doble situación de vulnerabilidad a la que se encuentran sujetas las infancias migrantes: una de ellas por su condición de edad, que demanda adecuada protección; y otra por su condición migratoria, que requiere necesariamente de una aproximación interseccional y de derechos; más aún en un contexto sociosanitario como el actual.

El cuarto artículo de la revista fue escrito conjuntamente por Alba Goycochea y Adriana Alfonso, ambas con amplia trayectoria en procesos de integración regional, con el objetivo de abordar una serie de reflexiones a dos décadas

del lanzamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en vinculación con el Foro Especializado del MERCOSUR. A lo largo del texto, las autoras reflejan el trabajo de la CSM como resultado de la voluntad manifiesta de los países de la región en búsqueda de armonizar una visión común de la política migratoria, resaltando la importancia de la regularización para el ejercicio pleno de derechos.

En el quinto artículo, Sabrina Mary, Leticia González, Florencia Lagar y Daniela Perrotta realizan un recorrido sobre la agenda de educación en el MERCOSUR, incluyendo, entre otros puntos, la formación y los programas de movilidad docente a nivel regional y el trabajo para concretar el reconocimiento de los títulos de quienes se dedican a la enseñanza en los países del MERCOSUR. En esta línea, las autoras se preguntan por la existencia de contenidos de

formación pensados desde un abordaje regional, reponiendo buenas prácticas para promover procesos de enseñanza-aprendizaje situados que configuren una ciudadanía regional. De esta manera, proponen enfoques pedagógicos que transversalicen la integración en forma creativa para problematizar la región como un espacio de construcción de conocimiento, pero también como un espacio de construcción de experiencias, recursos, valores y saberes compartidos.

Para finalizar, OIM Argentina extiende un cálido agradecimiento a quienes contribuyeron con sus valiosos artículos en un contexto mundial que sigue siendo acuciante y extremadamente desigual para las personas en situación de movilidad. Confiamos en que este espacio aportará a la reflexión y se constituirá en un disparador para seguir profundizando los debates sobre esta y otras temáticas que nos convocan.

Buenos Aires, julio de 2021

EL ACUERDO DE RESIDENCIA DEL MERCOSUR Y PAÍSES ASOCIADOS. HISTORIA DE SU GÉNESIS

Adriana Alfonso

El 26 de marzo de 1991, por el llamado Tratado de Asunción se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Hoy estamos cursando el año el 2021 y con él la celebración de los 30 años de existencia de ese espacio regional que nació respondiendo a una realidad donde la geografía se potenciaba con la historia y con la vocación política de integración.

El MERCOSUR nació con una impronta económica, pero al poco de comenzar su funcionamiento advirtió que la posibilidad de avanzar en el proceso de integración no sería posible si es que no se incluía la materia social.

Enmarcado en este aniversario tengo el honor que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Argentina, a quien agradezco profundamente, seleccione para esta publicación un artículo de mi autoría que versa sobre la génesis del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Un acuerdo que es considerado un hito en la historia del llamado MERCOSUR Social y que implicó un gran avance hacia la anhelada ciudadanía MERCOSUR.

En el año 2012 escribí un libro sobre el MERCOSUR y el citado Acuerdo. El libro en cuestión se inicia con un prólogo de Juan Artola, entonces Director Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en ese prólogo afirma que el Acuerdo de Residencia “representa un avance trascendental para las políticas y migrantes de la región, garantiza efectivamente el derecho básico al estatus migratorio regular y terminar con la irregularidad que crea condiciones para todo tipo de vulnerabilidades y abusos”. Me tocó hacer la presentación de ese libro en el Congreso de la Nación, el querido Juan me acompañó en el escenario. Mi reconocimiento y afectuoso recuerdo para él.

“Los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reafirmando la voluntad política de fortalecer los vínculos fraternales que unen a nuestros países y de ampliar y profundizar la cooperación existente, expresan su gran satisfacción por el proceso histórico que condujo a la adopción del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de MERCOSUR, Bolivia y Chile cuya entrada en vigor constituirá un paso significativo hacia el objetivo común de establecer el libre tránsito de personas en el bloque”.

Comunicado Conjunto de Presidentes del bloque emitido en ocasión de la XXIII Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Brasilia, Brasil, el 06 de diciembre de 2002.

I. INTRODUCCIÓN

La eficacia de las medidas migratorias que implementan los gobiernos depende, en gran medida, de que al momento de su diseño y dictado se conozca y tenga presente el contexto nacional, regional e internacional en el que se insertarán esas medidas.

En ese conocer y tener presente debería contemplarse también a la historia, o sea, aquello que sucedió en el pasado y que es parte de las causas de la situación actual. De esa forma se podría capitalizar la experiencia, no repetir los mismos errores y medir las consecuencias de la política que se pretende implementar. Conocer el pasado permitiría diseñar una política con posibilidad de constituirse en una solución para la problemática actual y proyectarse hacia el futuro como herramienta de prevención.

Claro ejemplo de lo dicho arriba fueron las razones que llevaron, en el año 2002, a la negociación y firma del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR y países asociados (en adelante, “Acuerdo de Residencia” o “Acuerdo”).

El Acuerdo, a partir del cual se ha solucionado la situación migratoria de cientos de miles de nacionales “mercosureños”, fue el resultado de una negociación en la que jugaron un papel decisivo tanto el contexto regional como los contextos nacionales y las experiencias en materia migratoria de los países involucrados. Esto último fundamentalmente por Argentina y su historia como destino de migrantes.

En ese orden de ideas analizaremos a continuación las circunstancias que en el año 2002 se daban en el MERCOSUR como proceso regional de integración y en Brasil y Argentina como países que lideraban ese proceso y que tuvieron un rol preponderante en la gesta del Acuerdo.

II. EL MERCOSUR

“La propuesta era superadora, y parecía casi revolucionaria. El contexto político era favorable ya que los Estados buscaban fortalecer el proceso regional habiendo llevado adelante el ‘relanzamiento del Mercosur’ apenas dos años antes; varios países se encontraban saliendo de la crisis que los envolvió a comienzos de siglo y Brasil transitaba un proceso electoral en el cual los candidatos se mostraban a favor de avanzar en el proceso integrador en marcha”.

Instituto de Políticas de Migraciones Internacionales y Asilo (IPMA), “Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Asociados”, presentado en la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) realizada en Lima, Perú, el 16 y 17 de octubre de 2014.

Veamos un poco la historia de este proceso regional.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en el año 1991 por el llamado Acuerdo de Asunción, que fue firmado por los Presidentes de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

A estos cuatro miembros plenos se adhirieron posteriormente en calidad de asociados mediante Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC) la República de Chile (N° 12/97), la República de Bolivia (N° 38/03), la República Bolivariana de Venezuela (N° 42/04), la República del Ecuador (N° 43/04), la República de Colombia (N° 44/04) y la República del Perú (N° 39/03).

Situación especial reviste la República Bolivariana de Venezuela que de país asociado pasó a ser miembro pleno mediante el procedimiento previsto en los estatutos. En la actualidad y desde el 5 de agosto de 2017 se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del MERCOSUR, según la “Decisión sobre la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR”.¹

Sin perjuicio de que el MERCOSUR nace con el objetivo de lograr la integración económica y liberalización comercial mediante la libre circulación de los factores de producción, a poco de iniciado el proceso se advirtió que no era posible avanzar

¹ http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision-suspension-de-venezuela-del-mercosur_es.pdf

en la integración del bloque sin incluir la esfera social. Es entonces, con la generación del llamado MERCOSUR Social o Político, cuando se incluye expresamente el tema migratorio en la agenda del bloque regional.

Sobre la inclusión del tema migratorio en los procesos de regionalización, Lelio Mármora (1991) afirma: *“Los procesos de integración aparece[n] incompletos si no se incluye en los mismos el intercambio de personas manifiesto a través de las migraciones. Y, a su vez, las políticas migratorias actuales no pueden prescindir del marco de integración en el que están comprometidos los países, si pretenden un enfoque realista de sus cursos de acción”*.

Lo dicho arriba no es válido exclusivamente para el MERCOSUR; la “regionalización” de las políticas migratorias constituye una tendencia que deriva de los problemas que trae aparejados el contexto de globalización y que obliga a los países a buscar soluciones al tema migratorio más allá de las respuestas unilaterales. Los países entienden que es cada vez más necesario definir estrategias coordinadas y realistas para lograr resultados. Nótese como aquí el contexto, en este caso el internacional, es una pieza que influye en la decisión de la política migratoria.

Con esta lógica, el MERCOSUR incorpora a las migraciones como tema a ser abordado de forma coordinada y consensuada por los países del bloque. Como antesala de esa incorporación, la estructura general del MERCOSUR se fue ajustando

a los cambios que requería el abordaje del amplio espectro de temas sociales necesarios para profundizar la integración del bloque.

Desde la entonces Dirección del MERCOSUR Político de la Cancillería Argentina se afirmaba:

“El MERCOSUR Político es el resultado de la decisión de sus Estados Miembros de afianzar la percepción del proceso regional como abarcador de todas las dimensiones de la integración. La propia dinámica del proceso requería de la conformación de una institucionalidad que respondiera a las demandas sobrevinientes de temas y asuntos que excedían la temática económico comercial. En ese marco, y dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 del Tratado de Asunción, los Estados Parte del mismo se reunieron el 17 de diciembre de 1994 con el propósito de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común.” (Ueltschi, 2002)

Fue en esa readecuación de la estructura institucional del bloque regional que los Presidentes de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR concluyeron su encuentro con la firma del Protocolo de Ouro Preto.²

En esa misma lógica de profundizar desde lo social y lo político al MERCOSUR es que, en ocasión de la X Reunión del CMC realizada en junio de 1996, los gobiernos realizan una enfática y expresa mención a los principios democráticos que inspiran el proceso de regionalización. En ese marco se suscribe la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR

² Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto), 1994.

y el Protocolo de Adhesión a la misma de Bolivia y Chile. Dos años más tarde, en julio de 1998, los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de las Repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.

Continuando con la adecuación de la estructura institucional del MERCOSUR a los nuevos objetivos sociales y políticos incorporados, por decisión CMC N° 18/98 se crea el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) como órgano auxiliar del CMC para consolidar y expandir la creciente dimensión política del MERCOSUR y para profundizar el diálogo entre sus Estados Parte y Asociados.

El crecimiento del FCCP ha sido correlativo con el crecimiento político social del MERCOSUR. Dentro de su ámbito funcionan hoy distintos grupos de trabajo y reuniones interministeriales, entre ellas, la Reunión de Ministros del Interior, ámbito donde en el año 2002 se negoció el Acuerdo de Residencia.

La mencionada Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, creada en 1996, es el espacio donde los países del bloque regional debaten y coordinan medidas que hacen al ámbito migratorio y que van desde situaciones operativas hasta la definición de políticas regionales sobre la materia.

El tema que se identificó como competencia principal de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR fue el de seguridad. El abordaje de la temática migratoria, como hoy se concibe, se incorpora años más tarde.

Hoy, en la institucionalidad íntegra del MERCOSUR, se reconoce la aportación que las personas migrantes han hecho al desarrollo de la región.

A lo largo de los últimos años se han negociado y suscrito acuerdos que, buscando el necesario equilibrio entre la seguridad y el respeto a los derechos humanos, promueven la regularización de los migrantes en situación irregular.

Originariamente, la Reunión de Ministros del Interior contaba con una estructura interna que contemplaba la existencia de una Comisión Técnica, órgano conformado por funcionarios de seguridad, cuya misión fundamental consistía en revisar el resultado de las negociaciones de los subgrupos de trabajo que le dependían y canalizarlos a la firma de los Ministros del Interior.

Entre esos subgrupos se encontraban: el Grupo de Trabajo Especializado Delictual, el Grupo de Trabajo Especializado Aduanero, el Grupo de Trabajo Especializado Financiero Bancario, el Grupo de Trabajo Especializado Ambiental, el Grupo de Trabajo Especializado Informática y Comunicaciones y el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio.

En inicio, el Grupo Especializado Migratorio aborda el tema de las migraciones desde la óptica de la seguridad, ejemplo de ello son los acuerdos sobre controles en frontera o el de intercambio de información sobre visas denegadas, entre otros. Llegando al año 2000 se empiezan a negociar en el ámbito del citado grupo los primeros acuerdos que tímidamente avanzan hacia el aspecto humano de las migraciones. Así, por ejemplo, se aprueba el Acuerdo para exceptuar de traducción de la documentación que se presenta en trámites migratorios. Puede pensarse que, siendo que en la región sólo en la República Federativa de Brasil no se habla español, el citado acuerdo posee un alcance acotado. Lo cierto es que la razón de su especial mención radica en que es el principio

de un proceso donde el objetivo comienza a girar desde una óptica exclusivamente securitista hacia la facilitación de la vida y trámites de la ciudadanía mercosureña que circula en la región.

Previo a avanzar en el análisis que nos ocupa cabe señalar que, sin perjuicio de que en el MERCOSUR se han logrado los avances más destacados en temas migratorios, lo cierto es que en la región de América del Sur existen otros espacios donde se aborda el tema migratorio, por ejemplo: la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM). En este ámbito no vinculante se formalizó a partir del año 2000 el diálogo subregional migratorio como resultado del “reconocimiento por parte de los gobiernos sudamericanos de la importancia que revisten los movimientos migratorios al interior de la región y hacia otras regiones”, y la “necesidad de mantener consultas regulares, diálogos e intercambio de experiencias en la materia”.³ Su primera edición tuvo lugar en Argentina. El enfoque que, sobre el tema migratorio, se plasmó en el acta de esta primera reunión fue un antecedente valioso para medir la “temperatura” de la región al momento de elaborar la propuesta del Acuerdo de Residencia.

Otro ámbito que debe ser mencionado es el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁴ donde funciona el Foro Andino de Migraciones (FAM), dedicado al diálogo migratorio.

Hasta aquí el estado en que se encontraba el abordaje del tema migratorio en América del Sur

y especialmente el MERCOSUR al momento de iniciarse la negociación del Acuerdo de Residencia. Es decir, el contexto regional que rodeó esa negociación.

Pasaremos ahora a la situación que se vivía en la República Federativa del Brasil, país que jugó un rol importante en la citada negociación y que se encontraba en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR en el segundo semestre del año 2002, momento en que se presenta, negocia y firma el Acuerdo que nos ocupa.

III. REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

En el 2002, la Cancillería de la República Federativa del Brasil daba señales de un acercamiento estratégico hacia la región en general y hacia el MERCOSUR en particular; en octubre de ese año habría elecciones nacionales y el tema del proceso de integración tenía una fuerte presencia en la campaña política. El entonces Presidente de la República Federativa del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a punto de concluir su mandato, transitaba la que sería su última Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR en ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado y aspiraba a terminar su gestión dejando una fuerte impronta de avance en la integración social del MERCOSUR. En ese marco, se ocupó especialmente de ofre-

³ Datos extraídos del sitio web oficial de la CSM: <http://csm-osumi.org/>

⁴ La CAN constituye el segundo proceso de integración más relevante de Sudamérica luego del MERCOSUR. Está conformado actualmente por Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. Su creación data de 1969, a partir de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, siendo conocido hasta 1996 como Pacto Andino o Grupo Andino. Venezuela fue miembro pleno hasta el 2006, momento en que se integró al MERCOSUR como Estado Parte, y Chile fue miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante el régimen militar encabezado por Augusto Pinochet.

cer señales de fortificación al MERCOSUR (Alfonso, 2012).

Esta tónica general de una República Federativa del Brasil pro MERCOSUR se profundizó durante la campaña electoral. En las elecciones presidenciales resultó electo Luiz Inácio “Lula” da Silva, el candidato del Partido de los Trabajadores.

El presidente Lula da Silva sostenía un claro discurso a favor de la integración y entendía al bloque MERCOSUR como un proyecto político, no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de un reconocimiento internacional que le permitiera insertarse en el escenario mundial.

Lula da Silva, que asumió la presidencia de la República Federativa del Brasil el 1 de enero de 2003, había ganado las elecciones el 27 de octubre de 2002 es decir, en los momentos definitivos de la negociación del Acuerdo de Residencia. Esta circunstancia indudablemente incidió en el resultado favorable de la negociación.⁵

Es en ese contexto interno de una República Federativa del Brasil que quería fortificar la dimensión política del MERCOSUR que el 30 de agosto de 2002, en la reunión del Grupo Migratorio del MERCOSUR llevada adelante en Porto Alegre, la delegación de ese país presentó un proyecto de amnistía migratoria para el MERCOSUR. El proyecto planteaba una estrategia de implementación por la cual se llevaría adelante en todos los países del bloque, de manera concomitante, un

proceso de amnistía. Las amnistías migratorias son medidas excepcionales que, durante plazos determinados, facilitan la regularización de migrantes. En este caso particular, la amnistía propuesta favorecería a las personas nacionales del Mercosur y tenía una duración de seis meses.

Las delegaciones presentes en esa reunión volvieron a sus respectivos países con el compromiso de estudiar la propuesta de la República Federativa Brasil y llevar una respuesta para la próxima reunión del Grupo que se realizaría en Curitiba, el 11 de octubre de 2002.

Es en esa reunión de octubre cuando la República Argentina presenta una contrapropuesta al proyecto de la República Federativa del Brasil que, una vez negociada y aprobada, se conoció como el “Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile”.

Veamos ahora el contexto nacional que llevó a la República Argentina a presentar esa contrapropuesta.

IV. REPÚBLICA ARGENTINA

Tradicional receptora de migrantes internacionales, entre 1857 y 1914 la República Argentina recibió la espectacular cifra de 4.600.000 personas extranjeras. En 1914, aproximadamente, el 30% de la población del país era extranjera (Devoto, 2003). La migración proveniente de

⁵ En su discurso del acta de toma de posesión como Presidente, el 1 de enero de 2003, Lula expresó: “La gran prioridad de la política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social. Para esto es esencial una acción decidida de revitalización del MERCOSUR, enflaquecido por las crisis de cada uno de sus miembros y por visiones muchas veces estrechas y egoístas del significado de la integración”.

Europa constituía la inmensa mayoría de ese porcentaje.

Cuarenta años más tarde, según el censo nacional de población, hogares y viviendas del año 2010, la población extranjera representaba el 4,5% de la población total argentina y se presentaba un cambio de perfil migratorio a partir del cual la comunidad de inmigrantes limítrofes se convirtió en el principal grupo extranjero (Benencia, 2007).

Las personas procedentes de países limítrofes han representado el 39,6% del total de la población extranjera en el año 1980; el 52,1% en 1991; y 65,9% en 2001; llegando a constituir más del 77% en el 2010⁶. Estas cifras avalan lo dicho en el párrafo anterior respecto del cambio de perfil del flujo migratorio.

A lo largo de historia reciente, desde 1994 hasta el 2000, aproximadamente, y como medidas que pretendían dar respuesta a la masiva presencia de personas extranjeras en territorio nacional, la República Argentina implementó, sin una política de estado sostenida en el tiempo o articulada, medidas restrictivas y amplias amnistías. Las primeras contenidas en la legislación migratoria común y las segundas dictadas mediante normas de excepción.

Sin perjuicio de las bondades que pueden tener las amnistías ante determinadas situaciones, está

empíricamente comprobado que las mismas son procesos extraordinarios de regularización migratoria que resultan coyunturales y no aportan una solución definitiva o al menos duradera al problema de la irregularidad de las personas migrantes. Si no se trabaja sobre las causales que llevan a la irregularidad, normalmente producto de una ley migratoria que no se ajusta a la realidad, los resultados de la amnistía se agotarán con su vigencia y volverá a generarse entonces una masa de irregularidad.

La experiencia de la República Argentina en materia de amnistías es un claro ejemplo de la citada comprobación empírica.

Haciendo un rápido relevamiento histórico de los procesos de regularización migratorios extraordinarios dictados en la República Argentina veremos que, entre 1947 y 1992, se implementaron en el país siete amnistías migratorias, todas ellas dictadas durante gobiernos democráticos.

En el cuadro que se adjunta a continuación se detallan los Decretos por los cuales se disponen las citadas medidas excepcionales, el Presidente en ejercicio, el tiempo de vigencia de la medida (computando las prórrogas) y el universo abarcado conforme la nacionalidad de los extranjeros que podían acogerse al régimen.

DECRETO Y FECHA	PRESIDENTE EN EJERCICIO	VIGENCIA	ALCANCE DEL DECRETO
Decreto 15.972 del 08-07-49, prorrogado por: Decreto 24.666 del 04-10-49 Decreto 12.369 del 17-06-50 Decreto 25.950 del 06-12-50	J.D. PERÓN	Inicial: 3 meses Total: 19 meses	TODAS LAS NACIONALIDADES
Decreto 3.364 del 01-05-58	A. FRONDIZI	Total: 6 meses	TODAS LAS NACIONALIDADES
Decreto 49 del 03-01-64	A. ILLIA	Inicial: 12 meses Total: 24 meses	NACIONALES DE PAÍSES LIMÍTROFES
Decreto 11.982 del 30-12-65	A. ILLIA	Total: 12 meses	NACIONALES DE PAÍSES LIMÍTROFES
Decreto 87 del 11-01-74	J. D. PERÓN	Total: 6 meses	NACIONALES DE PAÍSES LIMÍTROFES
Decreto 780 del 23-05-84, prorrogado por: Decreto 3.627 del 14-11-84	R. ALFONSÍN	Inicial: 6 meses Total: 10 meses	TODAS LAS NACIONALIDADES
Decreto 1.033 del 24-06-92, prorrogado por: Decreto 864 del 29-04-93 Decreto 1.906 del 10-09-93 Decreto 2.504 del 10-12-93	C. S. MENEM	Inicial: 6 meses Total: 15 meses	NACIONALES DE PAÍSES LIMÍTROFES

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2012) "El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina", en Integración y migración Cuadernos migratorios N° 3, página 55.

En los cuadros siguientes se realiza un detalle numérico de la población extranjera que se acogió a las últimas tres amnistías, diferenciada por país de origen. Nótese que el primer cuadro se refiere a amnistías dictadas por los Decretos N° 87/74 y

N° 1.033/92, que beneficiaron exclusivamente a inmigrantes limítrofes, mientras que en el segundo cuadro se reflejan las cifras correspondientes al Decreto N° 780/84, que abarcó a los/as extranjeros/as de todas las nacionalidades.

POBLACIÓN EXTRANJERA RADICADA POR AMNISTÍAS DIFERENCIADAS POR NACIONALIDAD		
PAÍS DE ORIGEN	DECRETO N° 87/74	DECRETO N° 1.033/92
BOLIVIA	22.596	89.174
BRASIL	9.452	3.807
CHILE	24.449	25.394
PARAGUAY	73.793	90.480
URUGUAY	10.083	13.035
OTROS	7.010	
TOTAL	147.383	221.890

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2012) "El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina", en Integración y migración Cuadernos migratorios N° 3, página 55.

PAÍS DE ORIGEN	DECRETO N° 87/74
BOLIVIA	18.739
BRASIL	1.865
CHILE	75.566
PARAGUAY	20.430
URUGUAY	19.302
TOTAL PAÍSES LIMÍTROFES	135.902
OTROS	123.028
TOTAL	258.930

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2012) "El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina", en Integración y migración Cuadernos migratorios N° 3, página 56.

La recurrencia de las medidas y el volumen de las cifras demuestran claramente lo dicho respecto de que la aplicación de las medidas restrictivas, contenidas en la normativa migratoria común, generaba verdaderas "masas" de personas en situación de irregularidad. Cuando la situación se hacía insostenible y como medida práctica, pero fuera de toda planificación estratégica o política sobre la materia, se recurría al dictado de amnistía. Como en todo proceso de amnistía, su imple-

mentación surtía un corto efecto abarcando exclusivamente a extranjeros/as que se encontraban en ese momento irregulares en el territorio, no se extendía en el tiempo y muchas veces, como se detallará más adelante, acarreaban serios inconvenientes de implementación.

Las cifras de los cuadros estadísticos anteriormente señalados también son elocuentes acerca de la superioridad numérica existente entre nacionales

de países limítrofes y el resto de las nacionalidades. Téngase presente que mientras los primeros eran beneficiados en todos los procesos de amnistías, los segundos lo eran en sólo algunos. Así, al dictarse el Decreto N° 780/84 las personas nacionales de países limítrofes habían tenido su anterior amnistía en el año 1974 o sea diez años antes, mientras que quienes son no-limítrofes la habían tenido en 1958, o sea 26 años antes. Pese a tener más años de "acumulación" la cifra de beneficiados no-limítrofes fue menor que la de nacionales limítrofes.⁷

Lo dicho evidencia que el número de personas de países limítrofes irregulares en la República Argentina era muy superior a los provenientes de países no limítrofes. Las cifras demostraban que era necesario pensar en medidas migratorias que se ajustaran a la realidad. Lógicamente, la diferencia numérica señalada, que formaba parte del contexto nacional y era una realidad incontestable, debía ser contemplada al momento de definir la política migratoria de la República Argentina.

A esa realidad numérica, debía agregarse la realidad geográfica de la República Argentina. Una extensa y vulnerable frontera dificultosamente controlada en su totalidad y que la conecta con países que, en algunos casos, comparativamente presentan diferencias económicas. En ese marco y sabiendo que las personas migrantes, en su inmensa mayoría, se mueven motivadas por la búsqueda de mejores condiciones de vida, cabe concluir que el país se constituía para muchas personas en un foco de atracción.

En el marco arriba descrito, y sin contar aún con una política estratégica en materia migratoria, la República Argentina en el año 1992 implementa la que sería, al menos hasta el día de hoy, su última gran amnistía. A tal efecto se dicta el Decreto N° 1033/92.

Cabe señalar que desde marzo de 1981 la ley de migraciones en la República Argentina era la Ley N° 22.439 (conocida como "Ley Videla" por haber sido dictada bajo la dictadura militar), una ley de carácter restrictivo que resultaba una verdadera máquina de generar personas con situaciones irregulares. Nótese el abultado número de personas extranjeras que, encontrándose irregulares en territorio argentino, se acogieron a las últimas dos amnistías, aquellas dictadas en años 1984 y 1992 es decir, bajo la vigencia de la citada Ley N°22.439.

Llegado a este punto cabría reflexionar, desde una visión que exceda el presente documento, que las personas migrantes deben cumplir con las leyes del país de recepción y, los gobiernos, dictar leyes susceptibles de ser cumplidas. Esa es la fórmula que funciona como columna principal de la integración migrante en la sociedad de recepción.

En el citado Decreto N° 1033 se hacía referencia a la presencia en territorio de una gran cantidad de personas extranjeras, nativas de países limítrofes, que se encontraban en situación migratoria irregular y, sin perjuicio de ello, llevaban a cabo actividades que colaboraban al desarrollo del país.

Frente a lo afirmado en el párrafo anterior el Decreto en análisis consideraba "*necesario instaurar*

⁶ INDEC Censo Nacional de Población y Vivienda años 1980/ 1991/ 2001.

una medida generosa de carácter excepcional que coincidiera con la orientación general del gobierno y permitiera dar solución a la problemática, encuadrándose en la reformulación de la política migratoria que se pretendía llevar adelante, atendiendo a la diversidad de situaciones de los migrantes, a los principios de la democracia y al contenido de los instrumentos internacionales ratificados por Argentina”.

En el artículo 9 del citado Decreto, en un reconocimiento implícito acerca de que la amnistía que se estaba decretando constituía solo una medida coyuntural, se establecía: *“Política migratoria. Nuevos lineamientos. Se encomienda al Ministerio del Interior para que, dentro del plazo de doscientos setenta (270) días corridos a partir de la fecha del presente, elabore y eleve al Poder Ejecutivo el proyecto que contenga los nuevos lineamientos de política de población y criterios de política migratoria a aplicarse”.*⁸

Esa buena intención no se concretó y, sin perjuicio de la implementación de algunos cambios que se efectuaron, lo cierto es que ellos no trajeron aparejadas modificaciones sustanciales de fondo. Los criterios establecidos para obtener residencia legal y la documentación exigida para encuadrar en los mismos, seguía sin ajustarse a la realidad migratoria del país.

En el año 2000, bajo la presidencia del Dr. Fernando de la Rúa, aún vigente la ya mencionada “Ley Videla” y habiendo transcurrido sólo ocho años desde el último proceso de regularización

extraordinario, Argentina transitaba nuevamente el cíclico camino hacia una amnistía. Se había generado un gran conjunto de personas en situación de irregularidad y desde diferentes sectores se levantaban voces reclamando por alguna solución al tema.

A lo dicho acerca de las consecuencias de las restrictivas previsiones de la ley vigente, se sumaba que en los últimos años de la década de 1990 en Argentina se había registrado un fuerte incremento de los índices de desocupación y pobreza. Como es habitual en ese tipo de circunstancias, la migración pasó a ser el “chivo expiatorio” culpable de todos los males. En ese contexto surgió un discurso abiertamente xenófobo desde la clase dirigente y de algunos medios de comunicación. Esto trajo aparejado un endurecimiento de la política migratoria y la aplicación rigurosa de los términos de la “Ley Videla”.

“Como resultado de estos años de políticas migratorias restrictivas y discriminatorias hacia personas extranjeras de origen limítrofe/regional, la problemática de la residencia irregular de un enorme porcentaje de pobladores, y las consecuencias que esta situación acarrea en términos de explotación laboral (entre otros abusos), se convirtió en uno de los principales desafíos a enfrentar por los posteriores gobiernos argentinos, y la sanción de una nueva legislación migratoria, en una verdadera deuda para la democracia” (Nicolao, 2015).⁹

La presión exigiendo la adopción de medidas que solucionaran la irregularidad de miles de migran-

⁷ Decreto N°780/84

⁸ Decreto 1033/92

⁹ NICOLAO, J., “Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”, en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 29, 1-32. 2015

tes en territorio se generaba no sólo desde los propios colectivos migrantes, sino también desde varios sectores sociales, tales como la Iglesia y diferentes organismos no gubernamentales vinculados con la temática.

Con fecha 27 de abril de 2000, el Presidente de la Comisión Episcopal para las Migraciones, Monseñor Rubén Frassia, giró una carta al entonces Ministro del Interior, Dr. Federico Storani, en la que planteaba *“La Comisión Episcopal que tengo el honor de presidir, le presenta en el día de la fecha, un pedido de amnistía amplia y generosa para todos los migrantes ilegales que habitan nuestro país. Realizamos este pedido al inicio del año 2000, Año del Gran Jubileo, como propuesta de reconciliación, perdón y solidaridad”*.

Según expresara el citado prelado, el pedido encontraba fundamento en *“la necesidad de buscar para los extranjeros una inserción social que tiene que ver con un objetivo de justicia y con los Derechos Humanos de los inmigrantes, pero también con la necesidad de que estando estos migrantes bajo la protección de las leyes argentinas, se integren en este país”*.

En el mismo sentido, el 12 de julio del año 2000, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación presentó una Declaración ante la Dirección Nacional de Migraciones en la que manifestaba *“que vería con agrado que el Poder Ejecutivo Nacional, en uso de sus atribuciones, disponga una norma de excepción, amplia y generosa, que permita regularizar la situación legal de cientos de miles de inmigrantes que se encuentran residiendo en nuestro país en forma irregular”*.

Entre los fundamentos que se acompañaban a la mencionada Declaración cabe mencionar los siguientes:

En la Argentina existen cientos de miles de extranjeros, en su mayoría de países hermanos de Latinoamérica, que carecen de documentación en regla, residiendo por lo tanto en forma ilegal, lo cual los condena a vivir en la marginación. Nadie puede dudar que la forma irregular en que estos inmigrantes permanecen en nuestro país los hace absolutamente vulnerables y sólo logra beneficiar el accionar de las mafias que trafican con personas y de los empresarios ventajistas que abusan con la contratación en condiciones casi de esclavitud de los extranjeros indocumentados. Consideramos necesario que el Poder Ejecutivo disponga una medida generosa y de carácter excepcional que permita dar solución a la situación planteada de irregularidad en que se hallan gran cantidad de personas y familias extranjeras. Esta será la mejor forma de garantizar desde una perspectiva democrática la integración al conjunto de la sociedad de estos inmigrantes hoy segregados y así contribuir a una mejor y segura calidad de vida.¹⁰

Como premonición del futuro, el documento terminaba con el siguiente párrafo: *“somos conscientes que la sanción de una norma que implique una amnistía para indocumentados corresponde a una medida de carácter excepcional, por lo tanto no nos exime como legisladores del diseño de una nueva legislación de carácter integral y permanente que contemple los principales lineamientos de la política migratoria nacional”*. Encabezaba la lista de diputados firmantes el Dr.

Rubén Giustiniani quien, años más tarde, sería el autor del proyecto que se convertiría en la nueva Ley de Migraciones —Ley N° 25.871— que vino a remplazar a la “Ley Videla”.

Frente a los pedidos de amnistía en la Dirección Nacional de Migraciones se consideraba necesario adoptar algunas medidas para flexibilizar y facilitar la regularización migratoria, pero se entendía que previo a avanzar en tal sentido debía tenerse en consideración no sólo el dictado de normas sino también las condiciones edilicias y presupuestarias. Las experiencias acumuladas en anteriores amnistías aconsejaban analizar el tema con suma prudencia a fin de evitar los inconvenientes ya experimentados.

Efectivamente, en la última amnistía (Decreto N° 1033/92), múltiples fueron los problemas que se dieron en su implementación: se desbordaron las estructuras edilicias y funcionales de la DNM, del Registro Nacional de las Personas, e incluso de los Consulados. A medida que se acercaba la finalización del plazo de vigencia, compelidos por la urgencia, las personas extranjeras se agolpaban frente a la DNM. Las colas se extendían por más de quince cuadras y comenzaban a formarse muchas horas antes del inicio de la atención diaria. Los empleados de migraciones, utilizando megáfonos, trataban infructuosamente de ordenar esas colas y hacían, en la calle, una primera revisión de la documentación tendiente a que sólo llegaran hasta las ventanillas aquellas personas que contarán con los requisitos exigidos. El día que terminó el plazo de vigencia se tomaron trámites hasta las 24 hs, a esa tarea se abocó la totalidad de empleados/as y autoridades de la DNM, y hasta el propio Director Nacional. Faltando un par de horas para

la expiración del plazo aún quedaban muchas personas extranjeras haciendo fila. A fin de que se pudieran amparar en los términos del Decreto, se improvisó un mecanismo de entrega de números identificados como constancia que les permitiera continuar el trámite en días posteriores. Pese a todos los esfuerzos del funcionariado y de las propias personas migrantes, miles vieron frustrada su intención de regularizar.

Ese desborde favoreció la proliferación de gestores que de forma inescrupulosa lucraron con la necesidad y angustia de quienes veían escapar la posibilidad de traspasar su presencia en el país. Como resultado de ese accionar aparecieron numerosos Documentos Nacionales de Identidad ideológica o materialmente falsos que se emitieron sobre constancias o registros migratorios fraguados o inexistentes. La DNM debió tramitar cientos de denuncias judiciales y los trámites judiciales se extendieron durante años. La gran mayoría de personas extranjeras involucradas en esos trámites permanecieron irregulares.

Con la experiencia arriba relatada, frente a la posibilidad de una nueva amnistía, preocupaba a la autoridad migratoria el hecho de carecer de una estimación —siquiera aproximada— del número de extranjeros/as que se encontraban en situación migratoria irregular y se suponía que, como mínimo, alcanzaría magnitudes similares (sino superiores) a las de quienes se habían acogido al Decreto N° 1033/92. Ante esa estimación, se entendía que se carecía de la infraestructura, personal y partida presupuestaria suficiente para llevar adelante la medida excepcional solicitada. También se ponía el acento en el impacto que una medida de estas características produciría en aquel contexto social

y político de déficit fiscal, presión tributaria y recorte del gasto público.

En ese marco, desde la DNM se aconsejó al Ministerio del Interior no dictar una amnistía y adoptar una serie de medidas paliativas, tales como trabajo conjunto con los Consulados para llegar a las personas migrantes y explicarles cómo y dónde realizar los trámites que la legislación migratoria vigente preveía.

Las medidas no arrojaron el resultado esperado. Si bien las personas extranjeras tenían un mayor conocimiento de la operatoria de los trámites migratorios, el hecho de que no se modificaran los requisitos documentales exigidos para obtener residencia legal hacía que siguieran sin poder acceder a una residencia migratoria regular.

En la práctica, la gran mayoría de los/as inmigrantes planteaban su pedido de residencia regular bajo la figura de trabajador contratado. Entre los requisitos documentarios exigidos para acreditar encontrarse comprendido en esa figura se encontraba el contrato de trabajo. Resultaba muy difícil que una persona empleadora accediera a formalizar un contrato de trabajo con una persona extranjera que no presentaba su constancia de residencia legal. El tema se convertía en un verdadero círculo vicioso, donde la persona extranjera no podía regularizar su situación migratoria por no presentar contrato de trabajo formal y no obtenía contrato de trabajo formal por no acreditar residencia regular. Finalmente, la persona migrante quedaba irregular en territorio argentino, con los consiguientes perjuicios que esto acarrea.

Con ese contexto nacional conformado por la realidad y la experiencia histórica es que la delegación de Argentina en el Grupo Especializado Migratorio del MERCOSUR se presenta en octubre del 2002 y coloca en la mesa de negociación una contrapropuesta al proyecto de amnistía que Brasil había presentado en la reunión anterior.

La contrapropuesta consistía básicamente en que, sin plazo de vigencia y como medida permanente, las personas nacionales de un país del MERCOSUR pudieran regularizar su situación migratoria en otro país del bloque a partir de un trámite sencillo basado en la acreditación de su nacionalidad y su carencia de antecedentes penales. La propuesta contemplaba el reconocimiento expreso de derechos que le asisten a los y las migrantes.

Se trataba de una propuesta que pretendía dar solución la realidad migratoria de movimientos interregionales en América del Sur, y que, de concretarse, permitiría avanzar en transparentar la presencia de extranjeros/as en los países de recepción. En ese sentido favorecería tanto a los primeros como a los segundos y constituiría un enorme y emblemático paso hacia la fortificación del llamado MERCOSUR Social.

Llegado a este punto, y habiendo analizado el contexto que vinculado con la temática migratoria se daba en el año 2002 en la región en general, en Brasil y Argentina, en particular, avanzaremos, en los próximos párrafos, en el relato de la negociación del Acuerdo de Residencia y Países Asociados del MERCOSUR.

VI. LA NEGOCIACIÓN

“Si se atiende al listado de acuerdos y compromisos negociados en ámbito de abordaje de temas migratorios del MERCOSUR desde su creación, claramente ninguno supera en términos de impacto y trascendencia al Acuerdo de Residencia”

Julieta Nicolao - Migraciones en la Agenda del MERCOSUR, el Rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio, 2015

El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, al que posteriormente adhirieron los otros miembros asociados del bloque,¹¹ hoy considerado uno de los mayores hitos en el proceso de integración social del bloque regional, fue negociado y firmado en el segundo semestre del año 2002, bajo el ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR por parte de República Federativa del Brasil (Alfonso, 2012).

En agosto de 2002, cuando en la reunión del Grupo Especializado Migratorio la delegación de la República Federativa del Brasil presentó el proyecto de amnistía a la que se hizo referencia anteriormente, todas las delegaciones presentes manifestaron su interés en el tema.

Para la delegación de la República Argentina, el tema resultaba no sólo interesante sino que podría ser la oportunidad de introducir en el ámbito regional una idea que desde hacía tiempo se venía trabajando como posible solución interna a la irregularidad de migrantes en su territorio, en la

entonces Oficina de Temas Internacionales de la DNM. La idea consistía en tomar la “nacionalidad MERCOSUR” como la base para la radicación de un nacional del MERCOSUR en otro país del bloque mediante un mecanismo de vigencia indefinida que previera trámites sencillos, resguardara la seguridad a partir de la exigencia de carencia de antecedentes penales y reconociera los derechos de las personas migrantes. La novedosa propuesta de la República Federativa del Brasil podía ser la oportunidad para que esa idea generada, en inicio, como posible solución interna en el plano nacional, pudiera ser proyectada a nivel regional.

Al igual que en la República Argentina, tradicionalmente las legislaciones migratorias de los países del bloque establecían que aquellas personas extranjeras, incluso nacionales de países del MERCOSUR, que quisieran obtener una residencia legal en sus territorios debían estar comprendidos en criterios migratorios tales como el de trabajador contratado (en el que pretendían encuadrar

¹⁰ 2000, Declaración de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación ante la Dirección Nacional de Migraciones.

la mayoría de migrantes), de cónyuge o padre de nacional, de estudiante, de inversor/a, de religioso/a, entre otros. La documentación exigida a fin de acreditar estar comprendido en alguno de esos criterios resultaba sumamente complicada de obtener, cuando no imposible.

Entendiendo como parte de la realidad regional lo dicho en el párrafo anterior y pensando en una solución regional, se barajó transformar aquella posible solución interna en un nuevo criterio migratorio de regularización para la región: el de la "nacionalidad MERCOSUR". Se trataría de una figura que fuese común a todos los países del bloque, que exigiría los mismos requisitos y que podría tramitarse tanto en el territorio del país de destino como en las representaciones consulares del mismo, asentadas en los países de origen. La posibilidad de acogimiento a este criterio y acceder a la regularización no tendría plazo de expiración.

Sobre el tema, el Instituto de Políticas Migratorias y Asilo afirmó:

"De esta manera, a diferencia de los criterios tradicionales de acceso a una residencia o tramitación de visado que se observan en las legislaciones migratorias de la mayoría de los países (vinculadas habitualmente a la acreditación de la realización de una actividad específica como el trabajo en relación de dependencia, el parentesco con un nacional o residente, la realización de estudios de educación superior, la inversión en proyectos productivos, comerciales o de provisión de servicios, entre otros), este acuerdo creó un criterio migratorio innovador que dejó de lado esa "actividad determinada" y pasó a focalizarse únicamente en la acreditación de la nacionalidad del solicitante,

a favor de los ciudadanos de los países del MERCOSUR" (IPMA, 2014).

En ese marco, y con base en su experiencia, la República Argentina estaba convencida de que la amnistía propuesta por la República Federativa del Brasil traería una solución duradera para la región. Con ese convencimiento decide subir la apuesta y presenta en la mesa de negociación del Grupo Migratorio el proyecto que más tarde dio en llamarse Acuerdo de Residencia para los Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados. No se trataba de una medida coyuntural sino de un criterio permanente. No habría un plazo para acogerse a ese beneficio, la documentación exigida sería fácil de obtener y los procedimientos sencillos.

En ese momento, los funcionarios argentinos entendieron que la coyuntura de la región era propicia para que una propuesta de estas características avanzara; la situación interna de la República Federativa del Brasil también era favorable. Por otra parte, todos los países de la región habían pasado por la experiencia de algún proceso de amnistía en la que, como característica común a estos procesos extraordinarios, los resultados no fueron duraderos, por lo habría cierta experiencia previa que los haría dudar acerca de la amnistía como solución a la irregularidad migratoria en la región (Alfonso, 2013).

Luego de adaptar lo que era un proyecto a nivel nacional a las exigencias del plano regional, y armadas las correspondientes actuaciones, se llevó la propuesta al entonces Director Nacional de Migraciones, el General Juan Manuel Llavar, quien con apertura entendió interesante la propuesta y decidió darle curso.

Llavar hacía menos de un año que había asumido como Director de Migraciones. Ese corto lapso le resultó suficiente para entender que era necesario buscar una solución a la enorme cantidad de personas extranjeras irregulares que había en el territorio y que la normativa vigente no era eficaz en ese sentido.

Desde la DNM las actuaciones se giraron al ámbito del Ministerio del Interior.

Allí se evaluó favorablemente la propuesta y se ordenó la apertura de un debate entre las diferentes áreas de gobierno vinculadas con la materia.

Como era de esperar, esos debates internos entre las diferentes áreas fueron controvertidos y en algunos casos rípidos. El contenido de la propuesta hacía que desde algunas dependencias se temieran ingresos masivos, agravamiento del desempleo y de situaciones relacionadas con la inseguridad.

La mencionada Oficina de Temas Internacionales de la DNM, desde donde se había generado la propuesta, esgrimía las mismas argumentaciones que semanas más tarde llevaría al Grupo Especializado Migratorio del MERCOSUR.

En primer lugar, se hizo mención a que desde el año 1994 instrumentos internacionales de derechos humanos formaban parte del texto de la Constitución Argentina y, sin embargo, tal circunstancia aún no había producido ningún cambio respecto del tratamiento de personas extranjeras que lógicamente se encontraban amparados por esos instrumentos.

Sobre ese tema y pensando en la negociación regional se señaló que a esa fecha todos los países de la región habían ratificado el texto de la

mayoría de los citados instrumentos. Es decir, los términos de los mismos no les resultaban ajenos.

Entre otros argumentos se encontraba la realidad de América del Sur con sus porosas fronteras y sus movimientos migratorios intrarregionales y que en caso de la República Argentina representaban más del 85% de las personas extranjeras que recibía y seguiría recibiendo. Esas corrientes migratorias estaban en los países y seguirían estando.

Otro argumento utilizado, y que resultaba válido para todos los países del bloque, fue el hecho de que conociendo que los/as extranjeros/as estaban en el territorio y que su situación de irregularidad empujaba a la clandestinidad y a convertirse fácilmente en víctimas de traficantes y tratantes, aún desde la óptica de la seguridad era conveniente permitir su regularización, registrar su huella dactilar, darles un documento y conocer su domicilio. La regularización no implicaba un manto de impunidad, y ante la eventual comisión de un delito, podría localizarse y juzgarse a la persona y, de así preverlo la ley, expulsarla.

En cuanto al imaginario respecto de que las personas extranjeras inciden de forma negativa en la tasa de desocupación, las argumentaciones llamaban a reflexionar acerca de que la condición de irregularidad migratoria es la que las coloca en una situación de vulnerabilidad frente empleadores que, aprovechándose de esa circunstancia, ofrecen un salario menor e invisibiliza la situación mediante el trabajo no registrado.

Un argumento que caló hondo en función de la realidad que vivía la República Argentina en ese momento, fue el de la cantidad de jóvenes argentinos que estaban saliendo del país buscando un

mejor futuro en el exterior; la sociedad argentina pensaba que aportarían sus conocimientos y su trabajo a la sociedad que los recibiera y entendía justo que los países receptores los/as acogieran. En alguna de esas tantas reuniones internas se escuchó decir: “hablar mal de los migrantes en este país es hablar mal de nuestros abuelos y también de nuestros hijos”.

Finalmente, se dio el visto bueno para que la delegación argentina presentara en el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros el proyecto de Acuerdo de Residencia. Es posible que algunos de los que tuvieron que ceder especularan con que los otros países del bloque se opondrían o que, aun aprobándose, nunca se pondría en práctica. La historia demostraría que se equivocaban.

En octubre del año 2002, en la reunión que se realizó en Curitiba, República Federativa del Brasil, se hizo la presentación del proyecto. Para los miembros de la delegación de la República Argentina era de suma importancia explicar los alcances de la propuesta y sus ventajas sin desmerecer el proyecto de amnistía que había presentado la República Federativa del Brasil, que había resultado lo suficientemente de avanzada como para abrir la puerta de la contrapropuesta de la República Argentina.

La primera reacción de las delegaciones presentes fue de sorpresa, pues la propuesta era realmente revolucionaria. Hubo preguntas y repreguntas. Terminada la presentación, se llamó a un cuarto intermedio para que las delegaciones pudieran discutir el tema internamente. Media hora más tarde, retomada la negociación, la delegación de la República Federativa del Brasil informó que re-

tiraba su propuesta de amnistía y apoyaba el proyecto de la República Argentina por considerarlo superador en la consecución del objetivo buscado de avanzar hacia un MERCOSUR fortificado desde lo social. En esa decisión fueron fundamentales las visiones integracionistas de Ralph Henderson, funcionario de la Cancillería de la República Federativa del Brasil, gran conocedor de la materia, quien falleció hace unos años, y Luiz Paulo Tellez Barreto, funcionario del Ministerio de Justicia de amplia formación en temas migratorios y en derechos humanos, quien años más tarde, bajo la gestión del Presidente Lula Da Silva, sería Ministro de Justicia.

Las delegaciones de la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay se manifestaron a favor de los principios que inspiraban la propuesta de la República Argentina, sin perjuicio de lo cual, ante lo novedoso de la propuesta, informaron que el tema debería ser debatido internamente en sus países y traerían la respuesta para la próxima reunión.

La siguiente reunión se realizó un mes más tarde en San Salvador de Bahía, República Federativa del Brasil. En el inicio, la delegación de la República del Paraguay manifestó algunas dudas. La delegación de la República Argentina trató de satisfacer todas esas dudas. Nuevamente la participación del mencionado Luiz Paulo Tellez Barreto fue de suma importancia para destrabar el tema.

Como resultado de las negociaciones se arribó a un texto final que establece el criterio de nacionalidad MERCOSUR como base de un procedimiento fácil y sencillo de acceso a la regularidad para nacionales de un país del bloque en otro país del bloque en el que se toman también resguardos

respecto de los posibles antecedentes penales que pudieren registrar la persona peticionante y en que se suma un reconocimiento expreso de los derechos básicos que asisten a las personas migrantes y que hacen a la esfera de los derechos humanos.

En ese sentido, en el artículo 9 del Acuerdo se habla de la igualdad de derechos civiles; del derecho a la reunión familiar; del trato igualitario con los nacionales especialmente en lo que concierne a la legislación laboral, a las remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales; de los compromisos en materia previsional; del derecho a transferir remesas y de los derechos de los hijos e hijas de migrantes.

Luego de tres días de negociación técnica, el día 8 de noviembre de 2002 los Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados suscribieron el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y elevaron nota al CMC, destacando que el Acuerdo *“se trata de uno de los pasos más trascendentes dados desde el inicio del proceso de integración, y que la medida, una vez implementada en su totalidad, contribuirá notablemente a aproximar aún más a nuestros pueblos”* (IPMA, 2014).

Teniendo presente la apertura que implica el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, no resulta un aspecto menor que su texto haya surgido del seno de la Reunión de Ministros de Interior del bloque, ámbito donde el tratamiento del tema migratorio se inicia con una aproximación netamente securitista. Este acuerdo es la prueba de la búsqueda del necesario equilibrio entre el resguardo de la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

Es difícil predecir qué hubiera pasado con el proyecto argentino si no hubiera sido firmado en esa oportunidad y en esa especial coyuntura; es dable presumir que la negociación se habría trabado y que finalmente nunca hubiese sido aprobado.

Mediante el Acuerdo de Residencia se establecen por primera vez reglas comunes para la tramitación por parte de nacionales de los Estados signatarios de la autorización para residir, implementando mecanismos adecuados para acceder a la residencia y simplificando y armonizando los requisitos documentales exigidos (Nicolao, 2015).

Como puede observarse, el Acuerdo sobre Residencia contempla el acceso a derechos de los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales, con excepción de los políticos, facilitando notablemente el acceso a la residencia por medio de un criterio migratorio innovador para la región que no sólo reduce y armoniza los requisitos documentales, sino que lo funda en el hecho de la pertenencia de los migrantes a uno de los países de la región, colaborando con la consolidación de un proceso de integración con base en la persona migrante, convirtiéndose en una de las piedras angulares de una política migratoria intrarregional (IPMA, 2014).

Presididos por el entonces presidente Cardoso en el que fuera unos de sus últimos actos como Primer Mandatario, en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR de diciembre de 2002, los Primeros Mandatarios de los países del bloque aprobaron el “Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. En la ceremonia se encontraba presente, entre otros, el entonces presidente de la República Argentina Eduardo Duhalde. Días más tarde, el 1 de enero de 2003, asumiría como presidente de la República Federativa del Brasil Lula Da Silva.

Lamentablemente, la burocracia interna y los trámites parlamentarios en los que suelen jugarse otros intereses, dilataron de manera injustificada la entrada en vigencia del Acuerdo, que recién entró en vigor en julio de 2009, fecha en que Paraguay depositó los instrumentos correspondientes.

La República Argentina internalizó el Acuerdo de Residencia mediante la Ley N° 25.903, sancionada el 9 de junio de 2004, y efectuó el correspondiente depósito del instrumento de ratificación el 19 de julio del mismo año. La República Federativa del Brasil internalizó el Acuerdo mediante el Decreto Legislativo 210 del 20 de mayo de 2004 y efectuó el depósito del instrumento de ratificación el 23 de agosto del mismo año. La República Oriental del Uruguay internalizó el Acuerdo mediante la Ley N° 17.297 del 19 de diciembre de 2005, efectuando el depósito del instrumento de ratificación el 8 de marzo de 2006. Finalmente, la República del Paraguay internalizó el Acuerdo el 31 de julio de 2008 y efectuó el depósito el 28 de julio de 2009.

En la actualidad, a partir del sistema de adhesiones mencionado en los primeros párrafos del presente, el Acuerdo de Residencia es aplicado en casi la totalidad de los países de América del Sur.

En una acción unilateral, en el 2004, la República Argentina entendió que su problemática migratoria podía encontrar un principio de solución en los términos de ese Acuerdo, sin esperar la entrada en vigor del mismo y a partir de la cobertura legal dada por las previsiones de la citada Ley N° 25.871, implementó el llamado Programa Patria Grande al que se acogieron miles de personas extranjeras.

CONCLUSIONES

El Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, al que luego adhirieron a la mayoría de los Estados Asociados del bloque, sigue siendo considerado una de las normas de mayor trascendencia aprobado en el denominado el Mercosur Ciudadano.

En el Comunicado Conjunto de Presidentes del bloque en ocasión de la XXIII del CMC (diciembre 2002) se afirma: *“Los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reafirmando la voluntad política de fortalecer los vínculos fraternales que unen a nuestros países y de ampliar y profundizar la cooperación existente, expresan su gran satisfacción por el proceso histórico que condujo a la adopción del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de MERCOSUR, Bolivia y Chile cuya entrada en vigor constituirá un paso significativo hacia el objetivo común de establecer el libre tránsito de personas en el bloque”*.

Hoy, 8 de junio de 2021, algo más de tres millones (3.000.000) de nacionales de países del MERCOSUR han tramitado su residencia al amparo de este Acuerdo.

“Normalmente conocemos los hechos que marcan la historia de países y regiones mediante la lectura de libros y documentos; en pocas oportunidades tenemos la fortuna de ser partícipes de esos hechos y de satisfacer nuestra humana vocación de trascendencia a partir del resultado de los mismos. Con relación al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR yo tengo esa fortuna”¹².

¹¹ Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

¹² Párrafo extraído del discurso de Adriana Alfonso en la Presentación del libro El tratamiento la variable Migratoria en el MERCOSUR- Realizado en el Congreso de la Nación en el año 2012

BIBLIOGRAFÍA

Alfonso, A.

2012 "El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina", Cuadernos Migratorios N° 3. Integración y Migraciones". Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

2013 *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Benencia, R.

2007 La inmigración limítrofe. En: *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo año. Tomo 1* (Torrado, S. Comp.), Buenos Aires: Edasha, pág. 571.

Devoto, F.

2003 *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.

Instituto de Políticas de Migraciones Internacionales y Asilo (IPMA)

2014 Estudio sobre experiencias en la implementación del acuerdo de residencia del MERCOSUR y Asociados, XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), Lima, Perú 16 y 17 de octubre.

Mármora, L.

1991 Los movimientos migratorios internacionales en los países andinos (sus transformaciones, efectos socio económicos y alternativas políticas para la década del 90'), *Opciones para la integración migración y desarrollo en los países andinos. Memorias del primer seminario andino sobre migraciones*, Caracas.

Nicolao, J.

2015 Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 29, págs. 1 a 32.

Ueltschi, M. C.

MERCOSUR político, *Aportes*, puede consultarse en:

<https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/22/02.pdf>, 2002

LA AGENDA DE INTEGRACIÓN MIGRATORIA EN EL MERCOSUR Y LA CSM

Andrés Pérez Esquivel

INTRODUCCIÓN

La migración intrarregional se encuentra presente a lo largo de toda la historia suramericana, sin embargo, a partir de las últimas décadas las mismas se han intensificado y complejizado por fenómenos estructurales y coyunturales, definiendo escenarios migratorios de diversa naturaleza (IPPDH y OIM, 2016a).

Uno de los factores que ha contribuido con esa intensificación son los procesos de integración regional entre los Estados de Suramérica, que han permitido el desarrollo de respuestas institucionales comunes para favorecer la movilidad humana, estableciendo derechos y deberes para las personas migrantes en los países de residencia. El más avanzado de esos procesos ha sido, sin duda alguna, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que acaba de cumplir 30 años de vida.

En el trigésimo aniversario del bloque, el mundo se encuentra con el inaudito desafío de la pandemia por COVID-19, que está reconfigurando gran

parte de las áreas de la vida social, en especial los flujos migratorios. En este adverso contexto, es un honor para la República Argentina ejercer la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR y su Foro Especializado Migratorio (FEM); así como al mismo tiempo haber sido elegida para ejercer la Presidencia Pro Tempore de la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), un imprescindible e ineludible espacio de referencia internacional en materia de cooperación, que acaba de cumplir su vigésimo aniversario al servicio de la integración regional.

Bajo la premisa de que para saber a dónde uno se dirige es importante saber de dónde viene, comenzaré este artículo con un breve recorrido por la historia del FEM y la dimensión migratoria en el MERCOSUR, así como también sobre sus principales logros hasta llegar a la reciente aprobación del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR.

A continuación, desarrollaremos los proyectos concretados en el marco del FEM en el contexto de pandemia por COVID-19 bajo la Presidencia Pro Tempore Argentina: Recomendaciones para la lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de

migrantes; Plataforma Suramérica Abierta; Informe estadístico anual FEM-OIM; Desarrollo del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR; y el Seminario “Migraciones y MERCOSUR: A 30 años”; entre otros. Y, por último, analizaremos los proyectos de articulación y trabajo conjunto entre este foro y la Conferencia Suramericana de Migraciones.

MIGRACIONES Y CIUDADANÍA DEL MERCOSUR

Los textos fundacionales del Mercado Común del Sur no tienen entre sus objetivos programáticos e institucionales la dimensión migratoria, ni la libertad de circulación y residencia de los y las ciudadanos y ciudadanas nacionales de los países integrantes. Sólo podemos encontrar una referencia indirecta a las personas migrantes como *factor productivo* en el artículo 1° del Tratado de Asunción, que define como propósito del bloque: “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente”.

En los primeros años del MERCOSUR, las migraciones fueron abordadas con un enfoque utilitarista, esto es, pensando en las personas migrantes exclusivamente como fuerza laboral en el marco de la consolidación del mercado común; o con un enfoque securitario, o sea, abordando los movimientos migratorios principalmente como un fenómeno social que debía ser controlado en

función de prevenir delitos de orden transnacional (Litterio y García, 2019; Alfonso, 2012). Es así como en el año 1997 se firma el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, que se puede considerar un antecedente importante en materia de libre circulación, al igual que la *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR* que suscribieron los Presidentes de los Estados Parte al año siguiente, entre otros consensos.

El 30 de mayo de 1997, se realiza en Paraguay la I Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados¹, a partir de la cual comenzó a institucionalizarse el tratamiento de la temática migratoria. Así fue como a los pocos meses se creó un Área Migratoria bajo la órbita de la Comisión Técnica, compuesta por funcionarios de seguridad, que en el año 2000 pasó a convertirse en el Grupo Especializado de Trabajo Migratorio.

En el año 2002 se abre una nueva etapa en el MERCOSUR y en la historia latinoamericana en materia migratoria: se aprueba el “Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (Decisión CMC N° 28/02). Por medio de la suscripción de este Acuerdo —que luego fue incorporado por la República de Colombia, la República del Perú y la República del Ecuador—; los y las ciudadanos/as del MERCOSUR y Estados Asociados comenzarían a obtener su residencia legal en otro de los países del bloque sin necesidad de acreditar la actividad que iba a desarrollar en éste, bastando la mera acreditación de su nacionalidad. Este Acuerdo no sólo apuntaba a facilitar el acceso a una residencia en otro Estado MERCOSUR y Asociado, sino que

¹ Hoy Reunión de Ministros del Interior y Seguridad (RMIS) por Decisión CMC N° 28/17.

además ponía a las personas migrantes en igualdad de goce de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas.

De la mano de los Presidentes de la República de Argentina y la República Federativa del Brasil, Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula Da Silva, y del *Consenso de Buenos Aires*² firmado por ambos el día 16 de octubre de 2003, comenzaba a institucionalizarse un cambio conceptual en el abordaje del MERCOSUR y su dimensión migratoria, apartándose del enfoque utilitarista y securitario para considerarla cada vez más desde un enfoque de derechos.

En este contexto nace el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM), creado en la XIV Reunión de Ministros del Interior (RMI) del MERCOSUR de noviembre de 2003, que tuvo su primera reunión de autoridades migratorias en 2004. A diferencia del Grupo de Trabajo antecesor, que dependía de la Comisión Técnica, el FEM pasó a depender directamente de la RMI adquiriendo la jerarquía e idiosincrasia necesaria para convertirse en el ámbito primario de la cuestión migratoria en el MERCOSUR.

Los Ministros decidieron que este foro tuviera las siguientes atribuciones³:

- a. El estudio de los impactos de las migraciones regionales y extrarregionales en el desarrollo de los Estados Parte y Asociados;
- b. Análisis y propuestas de armonización de legislación en materia migratoria;

- c. Propuestas o recomendaciones sobre políticas de vinculación, políticas de retorno, y políticas de retención;
- d. Asesoramiento a la Reunión de Ministros de Interior en materia migratoria, sobre propuestas presentadas por los distintos órganos del Mercosur que se vinculen a la temática;
- e. Elaboración de acciones regionales para el mejoramiento de la gobernabilidad migratoria;
- f. Seguimiento de los Acuerdos aprobados en el ámbito del MERCOSUR, que tengan incidencia en materia migratoria;
- g. Evaluación de los resultados de los Acuerdos migratorios ya implementados;
- h. Elaborar los proyectos de Acuerdos o Recomendaciones que sean elevados a consideración y aprobación de la Reunión de Ministros del Interior.

Este cambio de paradigma también fue cristalizado en la *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios* que hicieron los Ministros del Interior en el año 2004. Entre otros aspectos, allí las autoridades ministeriales reconocen “*el importante aporte de los migrantes en la formación de nuestros Estados*”; “*que las migraciones requieren un tratamiento multidisciplinario y multilateral*”; que se debe “*asegurar a los migrantes el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones Internacionales vigentes en la materia*”; y la necesidad de “*reconocer el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control*”

² *Consenso de Buenos Aires*, 16 de octubre de 2003. Puede consultarse en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5.

³ Reglamento del Foro Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del Interior y Seguridad (MERCOSUR/XIVRMI/ACTA No. 02/03 – ANEXO VII).

de sus fronteras, pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal”⁴ (MERCOSUR, 2004).

Es así que el FEM nació con la función de consolidar un proceso de integración migratoria con enfoque de derechos humanos, teniendo como eje el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y la búsqueda de nuevos consensos y normativas regionales. Dicho acuerdo entró en vigor en el año 2009 y hoy aplica a nueve de los doce Estados Suramericanos. Desde ese momento cerca de 300 mil personas migrantes por año adquieren su residencia en promedio (OIM, 2018).

Muchos fueron los hitos migratorios logrados desde el MERCOSUR con participación del FEM, algunos de los cuales se mencionarán en la sección posterior. Pero entre ellos se destaca sin duda alguna la solicitud conjunta que los Estados Parte realizaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de niñez migrante en el año 2011.

Esta iniciativa derivó en la Opinión Consultiva N° 21/2014 sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, con carácter vinculante para todos los Estados americanos que reconocen la competencia contenciosa de la Corte. Se trató de la primera vez que un bloque de Estados se presentaba ante este órgano con una posición común, lo que puso a Suramérica a la vanguardia de la temática de niñez migrante a nivel internacional.

ESTATUTO DE CIUDADANÍA DEL MERCOSUR

De cara a su vigésimo aniversario, el MERCOSUR ya se encontraba avanzando en una estrategia regional de avance progresivo y con enfoque multidimensional de la integración, que contemplaba acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en temas de seguridad.

Es así como los Estados Parte decidieron inaugurar un nuevo concepto político y programático para el bloque: la Ciudadanía del MERCOSUR.

Esto se concretó en el compromiso asumido en el año 2010, a través de la Decisión N° 64 del Consejo del Mercado Común, de crear un Plan de Acción de 10 años para la conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR con los siguientes objetivos transversales:

- 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 Parte del MERCOSUR.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la educación y a la salud.

Si bien aún resta mucho por hacer en el cumplimiento de estos objetivos, y el concepto abierto de ciudadanía del MERCOSUR y suramericana continúa siendo centro de importantes y necesarios debates (Litterio y García, 2019; Ramírez, 2016; López Rita, 2016; Vichich, 2015; Alfonso,

⁴ Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios. Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Asociados, 17 de mayo de 2004. Puede consultarse en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf>.

2012; Ceriani Cernadas, 2012); el proceso de integración formal conducido por los Estados ha retroalimentado un proceso de regionalización informal -interdependencia intra-regional- en Suramérica que refuerza esas metas de manera inconfundible. La dimensión migratoria es un ejemplo de ello.

En cumplimiento de los plazos establecidos, el Estatuto de Ciudadanía fue presentado el viernes 26 de marzo de 2021 por los Presidentes de los Estados Parte en la celebración del trigésimo aniversario del MERCOSUR. Este documento de difusión compila derechos y beneficios en favor de los y las nacionales, ciudadanos/as y residentes de los Estados Parte del MERCOSUR; contemplados en el acervo jurídico vigente del bloque (MERCOSUR, 2021).

Imagen N°1

Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR



30 años de ampliación de derechos y beneficios en la región.

Se trata de una herramienta necesaria para visibilizar y promover nuestros derechos y beneficios a través los siguientes ejes:

1. Circulación de Personas;
2. Integración Fronteriza;
3. Cooperación Judicial y Consular;
4. Trabajo y Empleo;
5. Seguridad Social;
6. Educación;
7. Transporte;
8. Comunicaciones;
9. Defensa del Consumidor;
10. Derechos Políticos y acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR.

En muchos de estos ejes es posible identificar logros de la dimensión migratoria pero, ya habiendo mencionado el Acuerdo de Residencia, a continuación nos limitaremos a hacer un breve repaso por otros Acuerdos migratorios presentes en los ejes nº1 y 2 del Estatuto de Ciudadanía:

- *Acuerdo de Recife y su Primer Protocolo Adicional* (Decs. CMC N° 4/00 y 5/00). Este Acuerdo posibilitó la creación de los Controles Integrados de Frontera, unificando todo lo referente al control migratorio, aduanero, sanitario y de transporte en una sola área de entrada y salida. Esta modalidad colabora con simplificar y agilizar los procedimientos habituales al momento de efectuar los cruces fronterizos.
- *Exención de traducción de documentos administrativos con fines de inmigración* (Decs.

CMC N° 44/00 y N° 45/00). Por este Acuerdo dejó de ser necesaria la traducción de documentos del portugués al español o viceversa, pudiendo presentar los mismos en su idioma original.

- *Instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR y Estados Asociados* (Decs. CMC N° 46/00 y 47/00). A través de estas decisiones se estableció la instalación en aeropuertos, de canales privilegiados para la entrada de nacionales de los Estados Parte, Bolivia y Chile. De esta forma, se promueve el trato preferencial y más acelerado de estos flujos regionales.
- *Plazo de 90 días para turistas con prórroga por igual período* (Dec. CMC N° 36/14). Por medio de este Acuerdo se decidió que a todos los nacionales de los Estados Parte y Asociados que sean admitidos en el territorio de alguno de los países del bloque regional en calidad de turistas, se les otorgará un plazo de permanencia de noventa (90) días en el país receptor, que puede ser prorrogado por igual período.
- *Reconocimiento de documentos de viaje y de retorno* (Decs. CMC N° 18/08, 37/14 y N° 46/15). Estos acuerdos permiten el reconocimiento de la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte y Asociado como Documentos de Viaje hábiles para el tránsito de nacionales y/o residentes regulares del MERCOSUR y Asociados por el territorio de los mismos.
- *Registración Migratoria Electrónica* (Dec. CMC N° 53/15). Aprobó la modalidad de registra-

ción migratoria electrónica de los datos de las personas que se someten al control migratorio en reemplazo del soporte físico.

- *Acuerdo Operativo para la Implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Parte del Mercosur* (Dec. CMC N° 02/19). Establece mecanismos de consulta, verificación e intercambio de información de personas para facilitar la movilidad entre países y fortalecer la cooperación para la prevención de delitos del orden transnacional. Si bien aún no está vigente como norma del MERCOSUR, existen convenios binacionales similares en curso.

ACTUALIDAD DEL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR

La Pandemia por COVID-19 tiene consecuencias sanitarias y socioeconómicas que generan impactos desiguales, afectando especialmente a grupos vulnerables como la población migrante y refugiada (CTM y REDHM, 2020; CDN, 2020; CIDH, 2020; Corte IDH, 2020).

Si bien las campañas de vacunación están avanzando a niveles acelerados, la situación epidemiológica aún obliga a los Estados a incrementar las restricciones fronterizas a niveles nunca vistos en nuestra historia, como medida de protección sanitaria. Ante este desafío los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados hemos logrado concretar en el FEM una serie de iniciativas que resulta necesario resaltar:

Recomendaciones para la lucha contra la trata y el tráfico en frontera durante la pandemia

Entre los principales retos que la pandemia nos ha traído se encuentra el combate efectivo de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, ante la adaptación que las organizaciones criminales han realizado en sus modelos de negocios. Tal como fuera señalado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2020) y la OIM (2020), lejos de detenerse estos delitos se adaptaron y exacerbaron producto de las crisis económicas, las restricciones a la circulación y el cierre de fronteras adoptado como medida de protección sanitaria por los países. Muchas personas migrantes están a merced de organizaciones delictivas que hacen las veces de intermediarios y/o reclutadores, conductores/guías, facilitadores de documentación espuria para cruzar fronteras bajo promesas falaces de trabajo y/o alojamiento, lo cual las condena a situaciones de abuso y/o explotación.

Por este motivo, la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina propuso en el FEM consensuar un estándar de recomendaciones comunes para los Estados participantes que permita dar cuenta de esta nueva realidad y actuar en consecuencia. Logrado este consenso, los Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR y Estados Asociados firmaron la "Declaración sobre la Lucha contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes en Frontera en Contexto de COVID-19"⁵. En la misma, además de realizar recomendaciones de corto plazo, los Ministros tam-

⁵ La declaración se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://documentos.mercosur.int/>.

bién instruyeron al FEM y la Comisión Técnica de la RMIS a que:

- Actualicen la “Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados” que los ministros aprobaron en el año 2012 (Acuerdo RMIS N° 03/2012);
- Fortalezcan la implementación del acuerdo suscripto y ratificado por los Estados Parte y

Asociados en materia de prevención y combate contra el tráfico ilícito de migrantes, aprobado por Decisión CMC N° 37/04;

- Y a que creen una red de puntos focales nacionales para dar seguimiento a estas recomendaciones.

De manera complementaria, los Ministros elevaron un proyecto de Recomendación del Consejo del Mercado Común sobre la misma temática para la firma de los Cancilleres.

Plataforma Suramérica Abierta

Imagen N°2

Plataforma Suramérica Abierta



Un proyecto conjunto entre MERCOSUR y la CSM, con el apoyo de OIM.

Otra propuesta Realizada por la República Argentina en el marco del FEM fue la creación de la plataforma virtual "Suramérica Abierta". Se trata de un proyecto conjunto entre el MERCOSUR y la Conferencia Suramericana de Migraciones, con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo, que tiene como objetivo aportar información oficial actualizada sobre la situación de fronteras y restricciones sanitarias de cada país de la región, a los ciudadanos del MERCOSUR y Asociados, y a los gobiernos.

Gracias al esfuerzo conjunto de los Estados y la ONU esta herramienta, por demás necesaria en este contexto de permanentes cambios normativos, ya puede ser consultada en línea a través del siguiente enlace: www.suramericaabierta.info.

Es intención de los países de la región que Suramérica Abierta también se convierta paulatinamente en una plataforma de uso común para nuestras sociedades civiles y gobiernos en el período pospandemia. Invitamos a los lectores de este artículo a ingresar al sitio web y difundir la plataforma.

Informe estadístico anual FEM-OIM

A través del trabajo conjunto entre OIM y el FEM, en junio de 2021 se publicó de manera conjunta un informe anual con estadísticas claves sobre la migración en América del Sur⁶. El mismo contiene datos oficiales actualizados sobre los princi-

pales patrones migratorios de la región como la población inmigrante y emigrada de América del Sur; Inmigración intrarregional; Evolución de las residencias otorgadas por año y país en total, y en el marco del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; Movimientos migratorios de nacionales y extranjeros; entre otros patrones de relevancia para el diagnóstico de la situación de la movilidad humana, que nos permita dar un seguimiento adecuado a la reconfiguración de tendencias en la actualidad y en el proceso de salida y recuperación de la pandemia.

Desarrollo del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR

En línea con el lanzamiento y fortalecimiento del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, el FEM decidió dar seguimiento a las normas migratorias emanadas de la Reunión de Ministros del Interior y Seguridad que se encuentran pendientes de adhesión, aprobación legislativa, ratificación y efectiva implementación por los Estados Parte y Asociados, según sea el caso.

Complementariamente, desde la Presidencia Pro Tempore Argentina (PPTA) elaboramos una Memoria Institucional del FEM que contiene todas las actas de este foro y sus antecesores desde el año 1997 hasta el presente, con la intención de aportar una herramienta dinámica de búsqueda y referencia para la contextualización e interpretación de normas migratorias del MERCOSUR, ya que, dado el creciente volumen de normas que

⁶ El informe puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://robuenosaires.iom.int/>.

regulan la materia en el bloque regional, las modificaciones y adecuaciones a las que las mismas han sido sometidas con el pasar de los años torna, a veces, dificultosa la tarea de ubicar en el tiempo el origen de las mismas.

A su vez en la agenda del FEM se encuentran en tratamiento proyectos de normativas para regular las residencias transitorias remuneradas en el

MERCOSUR; se están realizando estudios comparados sobre documentación requerida en el ingreso y egreso de niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros; y se están analizando los mecanismos de reválidas de títulos educativos en los países del bloque; entre otras temáticas de interés común.

Seminario “Migraciones y MERCOSUR: A 30 años”

Imagen N°3

Seminario “Migraciones y MERCOSUR: A 30 años”



The banner features a blue background with a photograph of a modern architectural structure, possibly a dome or a large circular window, against a clear sky. The text is arranged in a clean, professional layout.

**Presidencia Pro Tempore
de la República Argentina
2021**

Reunión de Ministros del Interior
y Seguridad del MERCOSUR
Foro Especializado Migratorio

**Migraciones y MERCOSUR
a 30 años**

 **Seminario Web
20 y 21 de abril**

Las autoridades migratorias del MERCOSUR se reunieron en celebración del trigésimo aniversario.

Con motivo del trigésimo aniversario del MERCOSUR, desde la Dirección Nacional de Migraciones, a cargo de la PPTA, decidimos organizar un evento del FEM de puertas abiertas a las sociedades civiles de nuestros países.

Los días 20 y 21 de abril se realizó el Seminario Virtual *“Migraciones y MERCOSUR: A 30 años”*, que contó con la inauguración de las más altas autoridades migratorias de los Estados Parte⁷ y un cierre a cargo de la Directora Nacional de Migraciones de Argentina, Sra. Florencia Carignano, y los Representantes Regionales para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Sr. Marcelo Pisani y Sr. Juan Carlos Murillo respectivamente.

En sus discursos, las y los directoras/es de los organismos nacionales migratorios de los países fundadores hicieron un llamamiento a continuar trabajando de manera conjunta, y con el mismo espíritu colaborativo, en la integración y armonización de las políticas migratorias regionales desde una perspectiva de derechos humanos, remarcando la importancia de plantear las fronteras nacionales como puentes en lugar de muros. En este sentido instaron a seguir aunando esfuerzos en pos de la igualdad de trato para con las po-

blaciones migrantes y en contra de cualquier acto y/o actitud xenófoba o racista. Asimismo, destacaron la importancia del trabajo mancomunado que están realizando para sortear los desafíos que la pandemia por COVID-19 le plantea a la región en su conjunto.

En los paneles también hubo funcionarios/as del MERCOSUR, como la Secretaria Ejecutiva del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), y funcionarios y funcionarias nacionales de los Estados Parte que abordaron diversas áreas temáticas como derechos humanos, migración y refugio; migraciones, integración regional y desarrollo humano; género y diversidad; y lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

El seminario, cuya grabación se encuentra publicada⁸, contó con la participación de cerca de 300 personas de 10 países de Iberoamérica, entre los cuales se encontraban representantes de organizaciones sociales y del ámbito académico, así como también representantes de organismos internacionales y funcionarios/as públicos de países de la región. Se trató de uno de los pocos eventos en los cuales el FEM —de perfil técnico e intergubernamental— abrió sus puertas para dialogar con las sociedades civiles de los países suramericanos.

⁷ La Directora Nacional de Migraciones de la República Argentina, Sra. María Florencia Carignano; la Directora del Departamento de Migraciones de la República Federativa del Brasil, Sra. Ligia Neves Aziz Lucindo; Directora General de Migraciones de la República del Paraguay, Sra. María de los Ángeles Arriola Ramírez; Director Nacional de Migración de la República Oriental del Uruguay, Sr. Eduardo Mata Castro.

⁸ Para acceder al programa y videos del evento puede acceder al siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur/Seminario%20E2%80%98Migraciones%20y%20Mercosur%20A%2030%20a%C3%B1os>

ARTICULACIÓN CON LA CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES (CSM)

Un histórico ámbito de articulación regional para el MERCOSUR en materia migratoria es la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (Alfonso, 2012), reunida por primera vez en Buenos Aires en el año 2000. Desde septiembre de 2020 la República Argentina tiene el honor de ejercer la Presidencia Pro Tempore de la CSM en su vigésimo aniversario.

Este foro consultivo de cooperación regional reúne a los doce países de América del Sur basándose en el abordaje integral y multilateral de la movilidad humana y la ciudadanía suramericana. Aquí es importante destacar el rol de apoyo que cumple la OIM como Secretaría Técnica, un actor clave en el crecimiento de este espacio que ha dotado a nuestra región de importantes consensos como el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (CSM, 2010) y la Declaración de Buenos Aires (CSM, 2013).

En ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la CSM, la República Argentina se propone fortalecer junto al resto de los países el lugar histórico de la CSM como espacio de diálogo y consenso de política regional, para el abordaje integral y multilateral de las migraciones.

En concreto, esto significa que hemos propuesto una nueva dinámica de trabajo que se extienda

a lo largo del año, en vez de acotarse exclusivamente a la reunión anual de la conferencia. Es así como, por primera vez, se han creado redes regionales con un punto focal por país, desde dónde se están trabajando las siguientes temáticas: gestión de fronteras; niñez y adolescencia migrante; medio ambiente y migraciones; trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; género; e integración sociolaboral⁹.

Como fue mencionado previamente, los Estados Parte estuvieron de acuerdo en que estas redes de trabajo tuvieran una articulación con el trabajo realizado en los foros y grupos del MERCOSUR. Así es que se trabajó de manera conjunta en el lanzamiento de la Plataforma "Suramérica Abierta"; en la actualización de la "Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados" del año 2012; y en una Recomendación de OIM y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR sobre niñez y adolescencia migrante en contexto de pandemia; entre otras iniciativas conjuntas.

Otro eje relevante de la agenda de la Conferencia, que se realizará en el mes de agosto del presente año, es que se está trabajando junto a la sociedad civil para generar una propuesta de institucionalización de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil de América del Sur dentro de la conferencia y las redes de trabajo.

Finalmente, en septiembre del año 2021, la CSM hará un encuentro plenario con la Conferencia

⁹ Para más información ingresar al nuevo sitio web de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones: <https://csmigraciones.org/es>.

Regional sobre Migración (CRM), que reúne a los países del centro y Norteamérica. La República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos unen sus esfuerzos como Presidencias Pro Tempore de ambos foros consultivos hermanos consensuando una agenda común de trabajo con todos los países participantes, entre los que se destaca el activo rol de Canadá. El objetivo del encuentro será la búsqueda de *“Acciones conjuntas para una mejor gobernanza migratoria”*.

REFLEXIONES FINALES

La dimensión migratoria es una de las piedras fundamentales en todo proceso de integración regional que busque el desarrollo sostenible de nuestras sociedades porque las migraciones seguras, ordenadas y regulares pueden hacer grandes contribuciones a reducir la pobreza, a mejorar la salud, la educación, la equidad de género y el medio ambiente.

La República Argentina, el país que más migraciones recibe en Suramérica —donde siempre han tenido una fuerte presencia histórica— y que cum-

ple con los más altos estándares internacionales en materia de protección de derechos humanos de las poblaciones migrantes, ha comenzado a recuperar su rol de liderazgo en materia migratoria en el ámbito de la cooperación internacional gracias a la decisión política de la actual gestión de gobierno.

Para nuestro país es un honor ejercer en simultáneo la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR y de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones en dos aniversarios tan importantes, que nos encuentran repletos de desafíos inesperados a raíz de la pandemia generada por la COVID-19. Tenemos la firme creencia de que es posible una gobernanza migratoria que no deje a nadie atrás, que brinde mayor participación a la sociedad civil y establezca instancias de cooperación con organismos internacionales como la OIM, para poder salir mejores de esta pandemia. Con ese espíritu, y no sin dificultades comunes, seguimos avanzando junto a los hermanos países de América Latina en una agenda de integración y cooperación para la ampliación de derechos que permita profundizar las experiencias y logros obtenidos hasta el momento.

REFERENCIAS

Alfonso, A.

2012 *Integración y migraciones. Cuadernos Migratorios N°3*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Ceriani Cernadas, P.

2012 Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR. En: *Derechos Humanos: Reflexiones desde el Sur*. (Zaffaroni, E. R. y S.Albanese), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, pág.83.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2020 *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución N°1/2020, 10 de abril de 2020. Puede consultarse en: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU

2020 *Nota de Orientación Conjunta sobre los Impactos de la Pandemia COVID-19 sobre los Derechos Humanos de los Migrantes*, 26 de mayo de 2020. Puede consultarse en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf.

Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Declaración N° 9095, 8 de abril de 2020. Puede consultarse en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf.

Conferencia Suramericana de Migraciones

2013 *Declaración de Buenos Aires*, 28 de agosto de 2013. Puede consultarse en: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/declaracion_de_buenos_aires_28agostofinal_1.pdf.

2010 *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones*, X CSM, 25 y 26 de octubre de 2010. Puede consultarse en: https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/plan_sudamericano_de_desarrollo_humano_para_las_migraciones_psdhm.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

2020 *COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, Declaración N° 1/20, 9 de abril de 2020. Puede consultarse en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf.

Instituto de Políticas Públicas del MERCOSUR y Organización Internacional para las Migraciones

2016a *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Serie Migración y Derechos N° 1. Buenos Aires: IPPDH.

2016b *Derechos Humanos de la Niñez Migrante*. Serie Migración y Derechos N° 2. Buenos Aires: IPPDH.

Litterio, L. y O. A. García

2019 *La dimensión migratoria en el MERCOSUR: ¿Hacia la construcción de una ciudadanía suramericana? En: El Mercosur. Una geografía en disputa*, (M. Vázquez comp.). Ciccus, Buenos Aires.

López Rita, A.

2016 La Ciudadanía Suramericana como Derecho Humano. En: *¿Fin de Ciclo o Paréntesis en la región? Documento de Trabajo N° 4* (Racovschik, A. y C. Raimundi Comps.). FLACSO, Buenos Aires, pág43.

MERCOSUR

2021 *Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR*. Puede consultarse en: <https://www.mercosur.int/estatuto-ciudadania-mercosur/>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC)

2020 *Impacto de la Pandemia COVID-19 en la Trata de personas*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, Puede consultarse en: https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2018 *Evaluación del acuerdo de residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de migrantes*. Cuadernos Migratorios N° 9. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

2020 *Trata de personas en tiempos de COVID-19. Informe de actividad*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Pérez Vichich, N.

2015 La construcción de la ciudadanía suramericana: notas para el debate. *Densidades*, N° 17, pags. 25 a 32.

Ramírez, J.

2016 *Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional*. CELAG, Quito.

NIÑEZ MIGRANTE: LA CONSTRUCCIÓN DE ESTÁNDARES PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR

Javier Palummo

INTRODUCCIÓN

En el año 2011 la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay presentaron en forma conjunta una solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH). La solicitud fue elaborada con la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y aprobada en la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH) en abril de 2011 en Asunción, Paraguay. La iniciativa surgió a instancias de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur de la RAADH. El documento expresó la preocupación por la grave situación de afectación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el continente.

Esta iniciativa –que diera lugar a la opinión consultiva OC-21/14 de la Corte IDH–, es uno de los antecedentes más relevantes del trabajo de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) sobre el tema, pero no fue una acción aislada. Este artículo tiene como objetivo desarrollar algunos de los principales hitos del trabajo regional en la construcción de estándares para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración¹.

LOS DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN

En la actualidad existe un amplio consenso en relación a la necesidad de contar con estándares específicos para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en contextos de migración. La necesidad de articular las leyes y políticas migratorias con los sistemas de protec-

¹ La protección internacional de la infancia y la adolescencia refugiada y solicitante de asilo no es considerada en el marco de este documento como forma de delimitar el análisis y la reflexión.

ción de derechos de la niñez, es una exigencia al diseño de las respuestas gubernamentales, así como también en relación a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil. La circunstancia de que las normas y las políticas de infancia no hayan desarrollado una mirada orientada a la especificidad de la protección de niñas y adolescentes en contextos de migración ha sido reiteradamente identificada como un aspecto que debe ser considerado. Los sistemas de protección de los derechos de la infancia promovieron la identificación de las particularidades que implica garantizar los derechos de estas poblaciones específicas. Las políticas migratorias comenzaron a tener en cuenta los intereses y la perspectiva de la infancia. Estos aspectos se verifican, en el marco de los desafíos que se presentan, como el resultado de la ausencia de perspectiva de la infancia en las políticas migratorias tradicionales, así como de la poca incorporación de la temática migratoria en las políticas de infancia (Ceriani, García y Salas, 2014; IPPDH - OIM, 2016a; Seeberg y Goździak, 2016; Bhabha, 2019; IPPDH, 2019).

Los niños y niñas migrantes se encuentran en una “doble” situación de vulnerabilidad, la combinación entre edad y condición migratoria demanda una protección específica y adecuada de sus derechos por parte de los Estados (de origen, tránsito y destino de migrantes) y de otros actores in-

volucrados (IPPDH - OIM, 2016a). Esto último –y la necesidad de conferir una mirada interseccional atenta a las discriminaciones múltiples que afectan a esta población– ha dado lugar a un creciente desarrollo de carácter normativo tendiente a plasmar en obligaciones concretas estos deberes de protección que exceden ampliamente lo regional.

En este sentido, desde diversos ámbitos internacionales se ha identificado la importancia de este enfoque en forma explícita. Es el caso por ejemplo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016)², el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el marco de un estudio específico (2017)³, así como el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en sus observaciones generales conjuntas (2017)⁴. En las Américas, los avances más significativos en materia de estándares de protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran en el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (IPPDH, 2019). Este proceso de construcción de estándares normativos fue acompañado de diversas iniciativas institucionales, políticas públicas, elaboración de instru-

² Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2016 (A/71/L.1), párr. 58.

³ Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, El problema mundial de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos, A/HRC/36/51, 24 de julio de 2017.

⁴ Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, aprobada el 16 de noviembre de 2017 (CMW/C/GC/3, CRC/C/GC/22). Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, aprobada el 16 de noviembre de 2017 (CMW/C/GC/4, CRC/GC/23).

mentos tales como guías, protocolos, manuales y documentos que recogen lineamientos, así como espacios de coordinación y de trabajo, entre otras muchas actividades específicas que han involucrado a autoridades nacionales, organismos internacionales, iniciativas académicas y el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente, en el actual contexto, y como consecuencia de la situación generada por la pandemia de COVID-19, en diversos informes, pronunciamientos de organismos internacionales, estudios y artículos académicos se ha puesto en evidencia el impacto desproporcionado de la situación referida en la vida de niños, niñas y adolescentes migrantes. El mayor interés en la temática ha permitido identificar nuevos escenarios de vulneración de derechos, y como correlato, el señalamiento de nuevas dificultades para abordar la temática, tanto por parte de los sistemas de protección de derechos de la infancia, como por las políticas migratorias.

LA EXPERIENCIA REGIONAL

En el ámbito del bloque regional, el interés por la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración, se produce prácticamente en forma paralela a la puesta en vigencia del principal instrumento normativo regional orientado a garantizar los derechos de las personas migrantes en el ámbito de esta región. Esto es, a los Acuerdos sobre residencia para nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, luego extendidos por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú, en

los que se materializó el avance más importante en materia migratoria en el ámbito regional. Estos instrumentos han sido considerados la norma regional más importante en materia migratoria del bloque (OIM, 2018; Stefoni, 2018) y representan un punto de inflexión en la armonización de las políticas de migración, además de constituir un paso relevante hacia la formalización de un nuevo mecanismo de gobernanza de las migraciones regionales (Margheritis, 2017).

Estos instrumentos, si bien fueron aprobados en el 2002, entraron en vigencia a partir de su internalización por parte de todos los Estados miembros en 2009. En este contexto de internalización y puesta en vigencia, los países del bloque aprobaron las primeras normas relevantes referidas a la infancia migrante. Es el caso del Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (2006). Esta norma ha procurado establecer reglas mínimas de procedimiento para el ingreso y egreso de niños, niñas y adolescentes en los países de la región. Así como también, el Acuerdo para la implementación de bases de datos compartidas de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados (2008), y el Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre cooperación regional para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad (2008).

Este último instrumento ha considerado que la mayor circulación de las personas en la región repercute en la necesidad de crear herramientas y mecanismos que tengan en miras la protección

de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Atento a tales fines, considera prioritario armonizar los procedimientos de cooperación regional en materia de niños, niñas y adolescentes, utilizar coordinadamente la información emanada de autoridades judiciales y administrativas en torno a la localización o paradero, así como la relativa a restricciones de egreso de niños, niñas y adolescentes, que permitan su efectiva localización. Si bien la aprobación de estos instrumentos ha sido destacada como un avance, tempranamente fueron identificadas dificultades en su implementación, así como la ausencia de acciones de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de estos acuerdos que den cuenta del impacto y la efectividad de sus cláusulas (IPPDH, 2012a).

Tal como se ha adelantado, el interés en la temática en la región tuvo como uno de los momentos más significativos la solicitud que ha dado lugar a la Opinión Consultiva OC-21/14. La promoción de dicho pedido a la Corte IDH, estuvo acompañada al año siguiente, por la formulación del Programa de acciones y actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares (IPPDH, 2012b). La preocupación por la temática en el bloque daba lugar al establecimiento de formas de trabajo conjunto inéditas, la articulación para la presentación de la solicitud antes referida, el establecimiento de mandatos conjuntos para la realización de algunas acciones, son algunas de las modalidades que tuvo la coordinación de acciones en esta etapa.

Más adelante, en 2016, fue elaborada la Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes (en adelante la Guía regional). Este instrumento, diseñado por el IPPDH sobre la base del marco jurídico internacional y regional y de los estándares establecidos en la OC-21/14 constituye un producto específico del bloque regional elaborado en el marco de estas nuevas formas de articulación. El documento resultante de ese proceso fue discutido y aprobado por el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (FEM) y la Comisión Permanente Niñ@sur de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH)⁵. La elaboración de la Guía regional, tuvo como uno de sus objetivos establecer criterios y pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes por parte de autoridades estatales; facilitar la armonización de los procedimientos y una adecuada articulación entre los países del bloque (Musso, 2019); y articular mecanismos adecuados de derivación y referencia de los casos para la atención y cuidado por parte de los organismos de protección de la infancia (IPPDH - OIM, 2016b; IPPDH, 2019).

La Guía regional, si bien es un producto específico del bloque regional, es un documento que ha sido referenciado por otros espacios regionales como

⁵ La RAADH creada en el 2004, es un espacio de coordinación intergubernamental sobre políticas públicas de derechos humanos que reúne a las máximas autoridades de las instituciones competentes en la materia de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR. En el marco de dicha reunión, además, existen múltiples espacios de trabajo de carácter temático, es el caso de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@sur creada en el año 2005, cuya meta general es articular los esfuerzos nacionales y promover acuerdos regionales orientados al cumplimiento de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

es el caso de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones⁶ (CSM) o del Proceso de Quito –proceso constituido en el año 2018 como una instancia multilateral establecida para dar respuesta a la crisis migratoria de personas provenientes de Venezuela–⁷. Paralelamente al desarrollo de instrumentos de carácter multilateral, los diferentes países de la región suramericana han elaborado instrumentos específicos ajustados a las diferentes realidades nacionales. Es el caso por ejemplo del Protocolo para la atención de niños, niñas y adolescentes venezolanos indocumentados, que fuera aprobado en Uruguay en el año 2020 sobre la base de la referida Guía regional del MERCOSUR⁸.

En este contexto en el año 2018 el IPPDH lanzó la Iniciativa Regional Foco Niñez Migrante como un espacio de diálogo y cooperación para las políticas públicas y los procesos de integración, con el propósito de poner en valor el trabajo realizado en el ámbito del MERCOSUR, y la contribución estratégica que se ha realizado desde la perspectiva de la incorporación del enfoque de derechos humanos al ámbito de la movilidad humana en la región, particularmente de la niñez migrante (IPPDH, 2018).

El trabajo sobre la temática también se ha desarrollado en el marco de la agenda de trabajo de la CSM, que en el año 2021 como iniciativa de la Presidencia Pro Tempore de la República Argenti-

na ha propuesto para su Red de Trabajo *Niñez y Adolescencia Migrante* el abordaje de varios objetivos. En primer término, identificar el impacto de la pandemia sobre el acceso a derechos de la infancia y adolescencia migrante a corto, mediano y largo plazo, por otra parte, transversalizar la inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes en las estrategias de mitigación y respuesta al impacto de la pandemia en poblaciones en situación de vulnerabilidad, impulsar el desarrollo de estrategias de protección y atención a la niñez migrante a llevar adelante en la etapa pos pandemia, a fin de contrarrestar los efectos a largo de plazo que se prevé produzca la crisis sanitaria. Otros objetivos pautados son: generar un espacio de intercambio entre países de la región a fin de facilitar la reflexión acerca de lecciones aprendidas en materia de protección en el actual contexto y evaluar posibles mecanismos de articulación y prácticas estandarizadas entre los países de la región, a fin de facilitar la coordinación entre los países en favor de la protección de la infancia y adolescencia en contextos de movilidad humana (CSM, 2021).

En términos generales, la temática migratoria desde una perspectiva de derechos humanos también ha sido abordada con productos específicos en el ámbito del MERCOSUR. En marzo de 2021 fue presentado el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, proyectado en el año 2010 por Decisión

⁶ Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Declaración final de la XVII Conferencia: “La inclusión e integración de las personas migrantes más allá de las fronteras territoriales”, Montevideo, Uruguay, 14 a 16 de noviembre de 2017 y también Declaración de Sucre en la XVIII Conferencia: “Ciudadanía suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la ciudadanía universal”, Sucre, Bolivia, 22 a 23 de noviembre de 2018.

⁷ Proceso de Quito, Capítulo Buenos Aires, Declaración Conjunta de la IV Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos, Buenos Aires, 5 de julio de 2019, y también: Proceso de Quito, Capítulo de Bogotá, Declaración de la VI Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, Bogotá, 14-15 de noviembre de 2019.

⁸ Aprobado por Resolución No. 413/2020 del 19/02/2020 del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

CMC N° 64/10, y mediante el cual se compilan derechos y beneficios en favor de los nacionales, ciudadanos y residentes de los Estados Parte del MERCOSUR contemplados en el acervo jurídico vigente del bloque. Este instrumento identifica a la libre circulación de personas como uno de los ejes temáticos que lo conforman sin perjuicio de la adopción de la perspectiva transversal de derechos humanos, igualdad y no discriminación. En forma paralela, en mayo del 2021 fue aprobado el Estatuto Migratorio Andino por Decisión 878 del Consejo Andino de Relaciones Exteriores, que también ha destacado la libre circulación y establecimiento de personas como un objetivo central en el fortalecimiento de este espacio comunitario, con referencias específicas al derecho a la reunificación familiar y el derecho a la educación, entre otros derechos.

En definitiva, es posible identificar en la región un tratamiento del tema desde la perspectiva de la construcción de estándares normativos, así como de lineamientos técnicos para los procedimientos, pautas consensuadas para la evaluación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente, entre otras recomendaciones técnicas. Todo lo cual se ha dado en el marco de avances específicos en América del Sur en lo referente al desarrollo de políticas migratorias regionales en las cuales el enfoque de derechos humanos, los esfuerzos para la coordinación, la cooperación y la articulación transnacional de acciones han representado un aspecto clave.

CONSIDERACIONES FINALES

Las acciones que han sido mencionadas han implicado la construcción de estándares y principios específicos, la aprobación de acuerdos tendientes a facilitar la cooperación y coordinación entre los países, además del desarrollo de lineamientos técnicos de política pública y criterios compartidos para la garantía de los derechos. Pero más allá de la priorización del tema y la existencia de avances concretos, los desafíos que enfrenta la región en la actualidad son múltiples y trascienden lo normativo. En muchos casos tienen relación con la necesidad de lograr una implementación adecuada de los estándares, acuerdos, lineamientos y criterios establecidos. De forma de asegurar la necesaria operacionalización de los instrumentos, mediante, por ejemplo, la incorporación de acciones de formación de agentes públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil que actúan en el campo de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como en el marco de las políticas migratorias. Todos estos son elementos que podrían contribuir a modificar las prácticas institucionales, transformar la realidad, y mejorar la situación de la niñez migrante en la región.

Pero tal como se ha adelantado, esta agenda futura no puede ser considerada en forma aislada. La protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en contextos de migración es necesario enmarcarla, en el ámbito del MERCOSUR, en una serie de avances relativos a la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas regionales, y en especial, en relación a las políticas migratorias. Este proceso en América

del Sur se encuentra ampliamente documentado en el marco de un modelo que se ha denominado de “desarrollo humano de las migraciones” (Mármora, 2010). En la actualidad, se están debatiendo las características de una coyuntura que podría implicar un cambio en el rumbo general de las políticas migratorias regionales (Brumat, 2020; Castro, 2020). No obstante, algunos de los desarrollos más recientes que han sido referidos

más arriba, permitirían reafirmar la vigencia del enfoque basado en los derechos humanos como un aspecto clave del gobierno de las migraciones en la región, así como el sostenimiento de la priorización de varios de los temas que han sido desarrollados en los últimos años. Entre ellos, la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bhabha, J.

2019 Governing adolescent mobility: The elusive role of children’s rights principles in contemporary migration practice. *Childhood*, Vol. 26, N°3, págs. 369 a 385.

Brumat, L.

2020 Four Generations of Regional Policies for the (Free) Movement of Persons in South America (1977–2016). En: *Regional Integration and Migration Governance in the Global South*. (Rayp, G., Ruysen, I., y K. Marchand, eds.) Cham: Springer Nature, Switzerland, pág. 153.

Castro, J.

2020 El derecho a la movilidad humana en las políticas migratorias de América Latina en el siglo XXI: entre la regionalización y la (re) nacionalización de un problema público. *Nullius*, Vol. 1, N°2, págs. 48 a 69.

Ceriani, P., García, L. y A. G. Salas,

2014 Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 22, N°42, págs. 9 a 28.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)

2021 *Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*. *Redes de Trabajo: Niñez y adolescencia migrante*. Puede consultarse en: <https://csmigraciones.org/es/grupo/ninez-y-adolescencia-migrante>.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

2012 a *La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico para la Acción*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Buenos Aires.

2012b *Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Buenos Aires.

2018 *Iniciativa Regional Foco Niñez Migrante*. Puede consultarse en: <https://www.ippdh.mercosur.int/iniciativa-regional-foco-ninez-migrante/>.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Save the Children

2019 *Protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración. Manual de aplicación de estándares internacionales y regionales de derechos humanos*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Save the Children, Buenos Aires.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) - Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2016 a *Derechos humanos de la niñez migrante*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

2016b *Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Margheritis, A.

2017 International migration in South America. Emerging forms of governance. En: *Handbook of South American Governance*. (Riggirozzi, P. y C. Wylde, eds.) Routledge, Londres. pág. 415.

Mármora, L.

2010 Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur, *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, Vol. 18, N° 35, pags. 71 a 92.

Musso, J. A.

2019 Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur. *Relaciones Internacionales*. Vol. 28, N° 57, págs. 155 a 169.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2018 *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

Seeberg, M. L. y E. M. Goździak

2016 Contested Childhoods: Growing up in Migrancy. En: *Contested Childhoods: Growing up in Migrancy*. (Seeberg, M. L. y E. M. Goździak eds.). Springer International Publishing (IMISCOE Research Series), Cham, pág.1.

Stefoni, C.

2018 *Panorama de la migración internacional en América del Sur. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Cepal, Santiago de Chile.

CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES (CSM), REFLEXIONES A 20 DE AÑOS DE SU CREACIÓN.

Adriana Alfonso, Alba Goycochea

INTRODUCCIÓN

En el año 1994 y, en el marco de la *Conferencia Mundial de Población del Cairo*, un grupo de países en desarrollo propusieron a los Estados Miembros la realización de una Conferencia Mundial sobre Migraciones. La propuesta generó una contundente negativa por parte de los países desarrollados.

Esa negativa fue la causa primera del nacimiento de los *Procedimientos Consultivos de Regionales* (PCRs). Estos procesos surgieron como una alternativa a la propuesta rechazada. Se trata de espacios no vinculantes generados por los países de una determinada región para abordar la temática migratoria, construir una agenda común sobre la materia, compartir experiencias, buscar consensos y posiciones convergentes.

El formato de los PCRs fue adoptado paulatinamente en la mayoría de las regiones del mundo; hoy existen aproximadamente 18. Así, por ejem-

plo, encontramos el *Proceso de Budapest*, el *Proceso de Puebla*, el *Diálogo de Migración para África Oeste* y la *Conferencia Suramericana sobre Migraciones* (CSM), entre otros.

Las características propias de cada región inciden en la orientación de su correspondiente PCR. La percepción de las migraciones por parte de las sociedades y gobiernos de los países y la homogeneidad o no de los mismos, son circunstancias que gravitan sobre la mencionada orientación.

La creación de la CSM surge de la voluntad de los países de Suramérica de armonizar sus políticas migratorias que, si bien no presentaban diferencias sustanciales, requerían de un espacio institucionalizado que los representara en el ámbito internacional, donde las migraciones eran parte importante de la agenda y las diferentes regiones presentaban sus posturas sobre el tema.

El primer ámbito en la región donde los países de Suramérica se manifestaron en tal sentido fue en el *Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo*, realizado en Lima-Perú

en el año 1999. Sobre tal base, en el año 2000 —en la ciudad de Buenos Aires— se realizó la primera reunión de la CSM.

Para varios de los países presentes en aquella primera reunión, las migraciones resultaban un elemento constitutivo y, lejos de entenderlas como un factor externo, las consideraban un componente intrínseco de sus sociedades, habían llevado amplios procesos de facilitación y regularización migratoria y algunos, como la República Argentina, estaban atravesando un proceso de emigración de sus nacionales.

Ese es el escenario que marcó los inicios de la CSM y con esa marca de nacimiento, se fue convirtiendo en un proceso consultivo que se distingue de otros a partir de considerar a la persona migrante y sus derechos como centro de las políticas migratorias, por su interés en las causas de la migración, por sus afirmaciones acerca de la contribución de los migrantes al país de recepción, por el sostenimiento de la relación entre migración y desarrollo y por sostener la necesidad de la cooperación y solidaridad internacional.

La CSM posee una Secretaría Técnica ejercida por la Oficina Regional de la *Organización internacional para las Migraciones* (OIM) para América del Sur. Actualmente, la Organización ha fortalecido el apoyo a este proceso mediante la creación de un cargo de Coordinación de la Secretaría Técnica, dedicado a tiempo completo para esta función.

La Secretaría Técnica tiene como función primordial brindar apoyo a la Presidencia Pro Tempore de la Conferencia y a la totalidad de los Estados Miembros. En ese marco, tradicionalmente ha elaborado borradores de agenda para las reuniones y convoca a las mismas, redacta minutas de las

Conferencias y elabora informes de gestión y también informes sustantivos sobre temas que están en agenda de la Conferencia, compila normas y realiza estudios. También ha implementado proyectos de apoyo a las decisiones adoptadas por los países.

Han pasado 20 años del nacimiento de la CSM y, a lo largo de los mismos, el respeto de los derechos de los migrantes ha sido una constante en el texto de las normas migratorias de los países de América del Sur y de los instrumentos emanados de sus procesos multilaterales sean estos vinculantes o no. Temas que han sido y son parte de la agenda de la CSM se han receptado en diferentes acuerdos subregionales, particularmente en el ámbito del MERCOSUR. Entre tales tópicos pueden mencionarse: la importancia de la regularización, el necesario respeto a los derechos humanos de los migrantes, la protección de los trabajadores migrantes y sus familias y la seguridad social.

En esos mismos 20 años se han logrado avances en la libre circulación a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales y la ciudadanía suramericana se ha posicionado como un objetivo al que se pretende alcanzar.

Hoy dos inéditas situaciones que se están dando en la región: el enorme flujo de ciudadanos venezolanos en movimiento por la región y la pandemia como consecuencia de la COVID-19 que afecta a la totalidad de las poblaciones, pero perjudica especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad como son los y las migrantes.

En este desafiante contexto la CSM cumple sus 20 años y el MERCOSUR 30 años, y en ambos procesos la República Argentina ejerce la Presidencia Pro-Tempore.

30 AÑOS DEL MERCOSUR Y SU VÍNCULO CON LA CSM

A lo largo de los 20 años de concomitancia entre la CSM y el *Foro Especializado Migratorio* (FEM) como área del MERCOSUR donde se aborda la materia migratoria, se ha ido generando entre ambos una relación de retroalimentación y sinergia que supera la mera convergencia.

Una óptica similar de aproximación a la temática y el interés demostrado en temas comunes por parte de ambos espacios multilaterales condujeron a que, a partir de ese sistema de retroalimentación, se consoliden los principios que han ido construyendo la política migratoria de la región.

Si bien podrían mencionarse numerosos ejemplos de lo expuesto en los últimos párrafos, hay dos ejemplos que resultan claros exponentes de dicha conjunción.

Como ya fue señalado, la CSM nace en el año 2000 con la participación de los doce países de América del Sur. En la primera reunión ocurre un consenso sobre el respeto de los derechos de los migrantes y sobre la regularidad como necesario primer escalón hacia la integración plena del migrante en la sociedad de recepción. En la primera declaración quedó registrado el posicionamiento de los países de la región respecto del tema migratorio

En el 2002, dos años más tarde, en el ámbito del FEM, espacio en que participaban seis de los doce países de la CSM, se negocia y firma el Acuerdo sobre Residencia para los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile que, aún hoy, es considerado un hito en la historia del Mercosur social. En el texto del Acuerdo se fija un mecanismo de fácil

acceso a una situación migratoria regular para los nacionales de los países del MERCOSUR en otro país del bloque regional. Al día de hoy, mediados del año 2021, han regularizado su situación migratoria al amparo de este acuerdo aproximadamente tres millones de “mercosureños”.

El otro ejemplo paradigmático de la relación entre CSM y FEM se da en el año 2008 cuando ambos espacios emitieron sendas declaraciones donde, con términos muy similares, rechazaban a la Directiva de Retorno dictada por la Unión Europea. En dichas declaraciones reafirman los derechos de los migrantes y el debido proceso, y exhortaban al desarrollo de políticas migratorias acordes a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

También en el año 2008, la CSM plantea la propuesta asociada al derecho de una ciudadanía ampliada aspirando a alcanzar la “Ciudadanía suramericana”.

En el 2010, el MERCOSUR aprueba un plan de largo plazo para lograr la ciudadanía suramericana; sobre ese ambicioso objetivo aún se sigue trabajando.

EL PLAN SURAMERICANO DE DESARROLLO HUMANO DE LAS MIGRACIONES (PSDHM)

En el marco de la *Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones*, realizada en la ciudad de Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, los días 26 y 27 de octubre de 2010, con el lema “Avanzando hacia una ciudadanía suramericana”, los países miembros de la CSM discuten y aprue-

ban la Declaración de Principios y Lineamientos de la *Conferencia Suramericana sobre Migraciones*, uno de los principales logros de la Conferencia, y el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones.

Las bases del documento —el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones— surgen de los antecedentes políticos y conceptuales de la propia CSM, incluyendo la Declaración de Principios y Lineamientos. Se destaca el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y la formulación de políticas integrales migratorias tanto a nivel nacional cuanto subregional, tal como el *Foro Especializado Migratorio* del MERCOSUR, pero también el Foro Andino sobre migraciones y el Plan Ecuatoriano de desarrollo de las migraciones.

El documento realiza un balance sobre las particularidades y alcances que son propios del proceso regional, colocando a la persona humana y a los derechos humanos del migrante en el centro. También hace énfasis en la libertad de movimiento, igualdad de trato y oportunidades, la no discriminación, y en la ampliación del concepto de ciudadanía con un enfoque regional, es decir suramericana.

El Plan no sólo contiene en su esencia un enfoque de derechos humanos y la perspectiva regional. También centra sus esfuerzos en atender las causas de las migraciones y en impulsar una gobernabilidad migratoria que sea integral y multilateral, que sirva como nexo entre la movilidad humana y los procesos de integración, y que reconozca los logros y avances alcanzados en el seno del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) y en otros procesos de integración regionales.

A su vez, se resalta la importancia de avanzar en el fortalecimiento institucional a las entidades responsables de la política migratoria, la adecuación de las normas migratorias y la construcción de una información objetiva, oportuna y confiable. Asimismo, la importancia de integrar a la sociedad civil; difundir y posicionar los objetivos y principios de la CSM en otros ámbitos extra regionales, y la lucha contra la trata de personas.

Es de destacar que la CSM ha logrado establecer desde su inicio una agenda compartida y un mismo lenguaje en la definición de los aspectos tratados. De igual manera, la no criminalización de las personas migrantes irregulares ha estado presente en las declaraciones (Hansen, 2010), tal ha sido el caso de la novena Conferencia, en la cual se alienta a los países miembros a impulsar los procesos de regularización de las poblaciones migrantes.

El Plan también vincula la relación entre la migración y el desarrollo, colocando el énfasis en las causas que determinan las migraciones y los aportes de las personas migrantes a los países de recepción. En esta dirección, incorpora el concepto de **desarrollo humano de las migraciones**, sobre la base del Informe de Desarrollo Humano “Superando barreras: movilidad y desarrollo humano” (PNUD, 2009).

De acuerdo con dicho informe, las condicionantes que operan en la decisión de individuos, familias o comunidades de desplazarse o permanecer en un lugar, se construyen sobre la base de los recursos y derechos de las personas, pero incluyendo también las diversas restricciones vinculadas con políticas, mercados, seguridad, cultura y valores.

Todas estas determinan si el desplazamiento es, o no, una alternativa posible.

La movilidad humana refiere a la habilidad de las personas de escoger un lugar para convertirlo en su hogar, y se considera como una dimensión de la libertad humana. *Si la movilidad es parte de la libertad, el movimiento o desplazamiento es el ejercicio de esa libertad*¹.

Estos antecedentes permitieron delinear las bases para la elaboración y la definición de los principios rectores del Plan Suramericano de Desarrollo Humano sobre las Migraciones.

A continuación, se realizará una breve descripción sobre los puntos de contacto del Plan con dos importantes instrumentos que actualmente orientan a la comunidad internacional: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015; y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Cobra especial relevancia este último, ya que constituye el primer acuerdo global no vinculante en el marco de las Naciones Unidas, con un enfoque común sobre la migración internacional en todas sus dimensiones. “Se basa en los valores de la soberanía del estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos y reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que se abordan los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino”².

Nexos entre los principios rectores del PSDHM y su vigencia a la luz del nuevo contexto global: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante PMM)

Los principios que emanan del PSDHM, aprobados en el año 2010, mantienen su vigencia de acuerdo con los contenidos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible del año 2015 y el PMM aprobado en 2018. A continuación, se presentará un análisis vinculante que relaciona estos tres instrumentos.

La integralidad del hecho migratorio y la coherencia nacional. Este principio se orienta a la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos de las personas migrantes que residen en los países sudamericanos.

El PSDHM resalta la necesidad de comprender las causas de las migraciones, reconocer el contexto que las determina (niveles socioeconómicos, demográficos, culturales, psicosociales y psicopatológicos), incluyendo las desigualdades económicas existentes entre los países y regiones, en el contexto de una globalización monopólica, asimétrica y excluyente.

La persona migrante es considerada un sujeto de derechos, punto de coincidencia con una de las

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Superando barreras: movilidad y desarrollo humano”, (Nueva York, 2010). Puede consultarse en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf

² Puede consultarse en: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

promesas centrales de la Agenda 2030: “no dejar a nadie atrás”. La integralidad del hecho migratorio contribuye a reconocer el contexto en el que se generan las migraciones: las desigualdades en los países de origen y cómo estas impactan en el acceso a servicios, y a los recursos en la sociedad. Estas desigualdades son el resultado de leyes, políticas y prácticas sociales discriminatorias que dejan a grupos particulares de personas cada vez más atrás.

En coincidencia con el PSDHM, en el PMM se constituyen como principios rectores el pleno respeto a los derechos humanos en base al Derecho Internacional, la no regresión y la no discriminación. Adicionalmente, en sus objetivos 2 y 17, el Pacto señala la necesidad de minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen (objetivo 2), así como abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración (objetivo 7).

La integralidad del hecho migratorio también se manifiesta en las **respuestas institucionales** que se encuentran articuladas entre las administraciones de los países, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y las propias personas migrantes sea en forma individual o colectiva.

Este principio se puede encontrar en el PMM con el reconocimiento de la necesidad de impulsar un enfoque *pangubernamental* en virtud de la **pluridimensionalidad en la migración**. De esta forma se asegura la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del gobierno. Este enfoque se complementa con el *pansocial*, orientado a promover la colaboración

entre todos los interesados en la gobernanza migratoria: los propios migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, entre otros.

Irrestringido respeto por los Derechos Humanos

El segundo principio del PSDHM refiere al **irrestringido respeto por los derechos humanos** de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad, o condición administrativa migratoria. Incluye la no discriminación, la equidad social y de género, y la interculturalidad. Este principio constituye el centro de las políticas y programas de migraciones y conforman la base del desarrollo humano para las personas. Es importante señalar que la **irregularidad migratoria** solo puede ser considerada en el ámbito administrativo, contrario a la nominación de migrante “ilegal”. **No existen seres humanos “ilegales”**.

En una Declaración posterior, realizada en la ciudad de Buenos Aires del año 2013³, la CSM considera que la facilitación de la regularidad migratoria es fundamental para el desarrollo humano de la sociedad en su conjunto, de las personas migrantes, y de sus familias en particular. La misma, además, contribuye a su integración en la sociedad de acogida, al goce efectivo de sus derechos y a evitar situaciones de vulnerabilidad (y que sean víctimas de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes). Lo anterior se consi-

³ Puede consultarse en https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/declaracion_de_buenos_aires_28agostofinal_1.pdf

dera punto central de la gobernanza de las migraciones internacionales.

Este principio también está ampliamente reflejado en la aplicación del PMM al asegurar el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, **independientemente de su estatus migratorio**, durante todas las etapas del ciclo de la migración.

Se reafirma, asimismo, el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, incluyendo el racismo, la xenofobia y la intolerancia. Incorpora también la perspectiva de género, garantizando que se respeten los derechos humanos de las mujeres, los hombres y las/os niñas/os en todas las etapas de la migración, así como sus necesidades específicas y su empoderamiento como agentes de cambio. Respecto a los niños, niñas y adolescentes, el PMM alienta al cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales y a la defensa del interés superior en todo el proceso migratorio.

La **dimensión humana de la migración** incluye el bienestar de los migrantes y los miembros de las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Así pues, el Pacto Mundial se centra en el bienestar de las personas. El PSDHM señalaba ya en el 2010 que la condición migratoria no será en ninguna circunstancia un límite para garantizar el acceso efectivo y la participación de las personas migrantes y sus familiares a las distintas esferas de la vida social, en el lugar en que se encuentren. Es de destacar la adhesión de los países suramericanos a las principales normas internacionales del Derecho Internacional que garantizan su cumplimiento.

La integralidad del hecho migratorio incorpora la integración intercultural. Es el derecho de toda persona migrante al acceso a las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, de forma gradual y promoviendo su participación plena. También respetando sus costumbres y la cultura de origen y reconociendo el aporte de esta al enriquecimiento a la cultura de la sociedad de recepción en un proceso permanente de construcción intercultural.

La coherencia nacional y regional en la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos de las personas migrantes que residen en los países sudamericanos.

Los principios, para el cumplimiento de los derechos humanos de las personas migrantes, plantea una reciprocidad a aquellos países receptores de migración sudamericana, así como *una coherencia en las políticas y administración de las personas migrantes que residen en los países de la región.* La aplicación de esas políticas, programas y acciones se basarán en normas y formas de gestión inclusivas de todas aquellas personas migrantes que habiten o circulen en el espacio regional.

El PMM destaca en sus principios, la necesidad de una aplicabilidad en el marco de la *Cooperación internacional*, que reconozca que ningún Estado puede abordar la migración de manera unilateral por ser esta un fenómeno intrínsecamente transnacional que requiere de cooperación y de diálogo a nivel internacional, regional y bilateral.

Desarrollo Humano y Migración.

Dentro de los principios del PSDHM se reconocen los efectos positivos que las dinámicas migratorias producen para el bienestar y desarrollo humano. Se parte del reconocimiento del aporte que significan las migraciones en áreas tales como las del reemplazo demográfico, la demanda insatisfecha en los mercados de trabajo, el poblamiento de espacios potencialmente productivos, el aporte de saberes y conocimientos, y el enriquecimiento cultural de los pueblos.

El PMM se basa en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, reconociendo a la migración como una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. *La migración contribuye a lograr resultados positivos en materia de desarrollo y a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente cuando se gestiona bien.*

Finalmente, es importante señalar otros principios presentes del PSDHM, que le imprimen un carácter propio y son referentes a la libre movilidad.

Ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura y el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica y social entre los países. Se incluye, en primer lugar, el derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen, y, en segundo término, el derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia.

En referencia a la libre circulación y a la residencia como un derecho humano básico, el PSDHM lo reconoce como un principio tradicionalmente asumido por los países de la región a través de sus políticas de apertura y promoción de las migraciones.

Al respecto, Lelio Mármora en su libro sobre los 15 años de la CSM⁴ señala que el perfil de las políticas públicas de migraciones en América del sur y el respeto a los derechos humanos de los migrantes, así como la libertad de circulación, son elementos constitutivos de las conciencias colectivas nacionales, ya que las migraciones son un elemento constitutivo de la nacionalidad.

El PSDHM reconoce a la movilidad humana como un eje central en la construcción de una integración social, cultural y económica regional sudamericana, en la cual el desarrollo humano de las personas que habiten este espacio está asegurado y a su vez refuerza al proceso de integración.

Además, incluye el derecho de toda persona al **regreso voluntario a su país de origen** y reintegración al contexto socioeconómico de su lugar de origen, facilitando y brindando garantías mínimas para su reintegración y la de sus familias.

Finalmente, el PSDHM resalta, por un lado, el derecho a la participación ciudadana sobre la base de la "ciudadanía ampliada", incorporando los derechos de participación política, representación y sufragio en países receptores y de origen. Por otro lado, la obtención de la nacionalidad del lugar de recepción, manteniendo al mismo tiempo la nacionalidad de origen.

⁴ Puede consultarse en <https://csmigraciones.org/es>

A continuación, y con motivo de los 20 años de la CSM, se analizarán las líneas de continuidad de los principios rectores del Plan bajo la PPT de la República Argentina

Retomando los principios del PSDHM bajo la Presidencia Pro Tempore de la República Argentina

En el marco de la XIV Reunión Intersesional de la CSM efectuada el 17 de setiembre de 2020, la República Argentina recibió de la República del Perú la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la CSM.

En ejercicio de la PPT, la República Argentina está incorporando a la CSM una nueva metodología de trabajo acorde con un enfoque integral e intersectorial del fenómeno migratorio. Su gestión, evidencia la intención de volver a posicionar a la Conferencia como espacio de diálogo migratorio por excelencia en América del Sur. Se están modificando los tradicionales mecanismos utilizados y se los reemplaza por otros elaborados con la idea de sistematizar y garantizar el registro de los avances y un seguimiento permanente. También se advierte la realización de acciones tendientes a retomar y profundizar el acercamiento al MERCOSUR como espacio vinculante, como estrategia para poder concretar y llevar a la práctica algunos productos elaborados por la CSM como espacio no vinculante.

La pandemia global como consecuencia de la COVID-19, declarada en marzo de 2020 por la Or-

ganización Mundial de la Salud (OMS), trajo como consecuencia nuevos retos en materia de gobernanza de la migración. Razones sanitarias llevaron a los países a implementar medidas restrictivas a la movilidad de las personas, muchas de las cuales tuvieron un impacto en la vida de las personas migrantes.

Como señala la OIM (2020), el confinamiento en muchos países implicó que muchas personas migrantes tuvieran dificultades en el acceso a la regularización, a la reunificación familiar, transiten pérdida de empleos y por consiguiente de ingresos (tanto para la subsistencia como para el envío de remesas), entre otros factores. El contexto de vulnerabilidad favorece la emergencia de la trata, el tráfico ilícito de personas migrantes, las diferentes formas de violencia, incluyendo las de género, la explotación y el abuso.

En respuesta a tal contexto, la República Argentina presenta el lema de cara a la XIX edición de la Conferencia, a realizarse en agosto de 2021, "*Migración y Acceso a Derechos. Los desafíos de la región frente a la Pandemia del COVID-19. Experiencias, lecciones y una mirada a futuro*".

Como fuera señalado en el discurso inaugural, (la República Argentina) "*está asumiendo el liderazgo de un foro desde el cual buscará **promover el diálogo** sobre una materia protagónica en la agenda internacional actual, impulsando proyectos que puedan **integrar a todos los actores de la región** y promoviendo **la participación de las organizaciones de la sociedad civil** en un proceso inclusivo en pro de los derechos humanos de los migrantes*⁵.

⁵ Puede consultarse en <https://csmigraciones.org/es/noticias/reunion-intersesional-de-la-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>

Nueva agenda de trabajo frente a los nuevos desafíos: consolidación de las redes de trabajo de la CSM

En seguimiento a los acuerdos y al abordaje histórico de la CSM, la PPT propone para su mandato la consolidación de seis redes temáticas, invitando a los países a designar referentes técnicos para cada una de ellas. Mediante la puesta en marcha de un enfoque pangubernamental, la PPT invita a todos los sectores y niveles de los gobiernos a integrarse a estas redes, característica inédita y novedosa de esta PPT.

Además, está trabajando para fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso.

Red de trabajo sobre Migración, Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático

Eventos naturales, tales como sequías, inundaciones, subida del nivel del mar, incendios, temperaturas extremas y degradación ambiental, entre otros- combinado con altos niveles de exposición y vulnerabilidad de amplios sectores de la población, representan escenarios de presión sobre los medios de vida que pueden alentar la movilidad humana.

Sin embargo, la pandemia del COVID-19 ha complejizado dicha situación, provocando cambios en la dinámica de movilidad. A modo de ejemplo,

sectores de la población pueden quedar varados en áreas vulnerables, limitando la capacidad de los hogares de complementar sus ingresos fuera de sus comunidades de origen o residencia.

Por tal motivo, esta red tiene entre sus objetivos identificar las necesidades de las poblaciones vulnerables a los desastres y al cambio climático en el contexto de la pandemia del COVID-19. Se busca identificar las buenas prácticas y soluciones concretas, de manera de proseguir el trabajo iniciado con los lineamientos de la CSM para la integración de mejores prácticas de protección de personas desplazadas a través de fronteras y migrantes afectados por desastres de origen natural⁶.

Red de Trabajo sobre Género y Migración

En la Declaración de Asunción del 2016, los países miembros destacan la importancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas migratorias. En el año 2019 y bajo la PPT del Estado Plurinacional de Bolivia, se llevó a cabo el Taller Regional sobre el enfoque de género en las políticas migratorias. En dicho taller, las delegaciones presentes concordaron en la necesidad de impulsar una serie de acciones en materia de género para América del Sur.

Actualmente la red está abocada a la elaboración de *“Lineamientos para la atención y protección de mujeres, niñas y personas sexo genéricas diversas migrantes en América del Sur”*. El objetivo es contar con un documento consensuado entre

⁶ Está prevista la realización un taller para los Estados miembros de la CSM en base a los lineamientos aprobados en 2018, y la producción —por parte de OIM— de un mapeo de políticas sobre el abordaje de la migración ambiental y el desplazamiento por desastres en los países miembros de la CSM

los Estados Miembros para la atención y protección de mujeres, niñas y personas sexo genéricas diversas migrantes en América del Sur, en toda su diversidad, desde una perspectiva integral, de intersecciones y con enfoque de derechos humanos. El estudio considera además el actual contexto de pandemia y su impacto en dicha población. En segundo lugar, busca identificar los enfoques y prácticas que mejor garantizan la protección de mujeres y de las diversidades sexo genéricas en todas las etapas del proceso migratorio, de manera de posibilitar su efectiva implementación.

Red de trabajo sobre Gestión de Fronteras

Como se señaló anteriormente, la pandemia impuso restricciones a la movilidad y las medidas han ido variando conforme la evolución de la situación epidemiológica. Con el fin de promover una mayor coordinación e intercambio de información entre los países de la *Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, a la vez de brindar información oportuna a gobiernos y personas en situación de movilidad, mediante la red se brinda apoyo al desarrollo de la **plataforma Suramérica Abierta**, con apoyo del Fondo de Desarrollo de la OIM (IDF por sus siglas en inglés) y a la consolidación de una red de puntos focales en cada uno de los países miembros de la CSM.

Tal concepto de plataforma fue discutido durante una serie de reuniones con contrapartes gubernamentales del MERCOSUR, concretamente en las reuniones del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR.

Red de Trabajo sobre Integración Socio Laboral: Trabajo y Educación

Considerando los impactos de la pandemia en las personas migrantes, esta red tiene como objetivo identificar las barreras que afectan el acceso de los migrantes a servicios básicos, incluyendo salud y educación, a la luz del COVID-19; compartir buenas prácticas acerca sobre cómo los países de la región han logrado incorporar a la población migrante en la respuesta a los impactos socioeconómicos de la pandemia y explorar las posibilidades de capitalizar las experiencias de los migrantes para ponerlas al servicio de las sociedades durante la fase de recuperación económica, a nivel regional y nacional.

Red de Trabajo sobre Niñez y Adolescencia Migrante

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) que migran componen uno de los grupos con mayor exposición a situaciones de violencia, abuso, trata de personas y otras formas de explotación. A su vez, en contextos de movilidad humana en condiciones de precariedad y exclusión social, el acceso a sus derechos esenciales -tales como el acceso a la salud, a la educación, a la alimentación, el derecho a la integridad física y emocional- se encuentran seriamente afectados. La situación de vulnerabilidad se profundiza aún más cuando su estatus migratorio es irregular y cuando se trata de NNA migrantes no acompañados o separados de sus

familias. Además, la pandemia del COVID-19 y las medidas de confinamiento y restricción en la circulación impuestas para contener la propagación del virus han agravado dicha situación.

Con el apoyo del *Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR* (IPPDH) y de la OIM, la red tiene como objetivo elaborar un conjunto *Recomendaciones complementarias para la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes en el contexto de la COVID-19* tomando como referencia la Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes, diseñada por el IPPDH sobre la base del marco jurídico internacional y regional.

Red de Trabajo sobre Trata de Personas y tráfico ilícito de migrantes

El escenario de la actual pandemia que enfrenta el mundo, sus especiales condiciones de propagación y el tipo de medidas que los gobiernos han adoptado para evitar contagios, han generado que la condición de migrante de una persona lo ubique en situaciones de mayor vulnerabilidad frente a la trata de personas y otros tipos de explotación y abuso.

Uno de los objetivos de esta red de trabajo, además de compartir experiencias sobre las políticas que están llevando a cabo los países para el combate a la trata y el tráfico ilícito de migrantes, es realizar una actualización de la *“Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de*

Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”. Esta guía, aprobada en el año 2012 por los Ministros del Interior del MERCOSUR, tiene entre sus objetivos, establecer criterios mínimos y pautas de acción comunes con miras a la prevención del delito de trata de personas, la detección temprana de posibles víctimas y la identificación de los presuntos tratantes, entre otros.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente artículo se han señalado algunas características sobre el nacimiento de la CSM como PCR en América del Sur. Se han detallado los principios sobre los cuáles se construyeron las Declaraciones emanadas de la Conferencia en las cuales puede advertirse esa marca de su nacimiento a que se hizo referencia al hablar de aquella primera reunión desarrollada en Buenos Aires en el año 2000.

La CSM, desde su inicio, ha trabajado para la implementación de políticas migratorias inclusivas y respetuosas de los derechos de los migrantes. Una lectura de los documentos emanados de las diferentes ediciones de la Conferencia permite corroborar lo dicho en este párrafo.

Mediante el tratamiento a las migraciones desde un enfoque de derechos, la CSM ha contribuido a los procesos de integración regional, siendo el más notorio el referente a los avances en materia de movilidad en el ámbito del MERCOSUR, en especial el Acuerdo de Residencia para Nacionales Parte y Asociados.

El PSDHM como producto de la CSM integra un conjunto de principios rectores, alineados a los que se establecen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el PMM, proyectando la consideración del ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura y el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como

parte sustancial de los procesos de integración económica y social entre los países.

Hoy en su cumpleaños número 20, la PPT de la República Argentina trabaja para que la *Conferencia Suramericana para las Migraciones* se reafirme como espacio de diálogo sobre las migraciones entre los países de la región.

BIBLIOGRAFÍA

Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM)

2010a *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas*, Conferencia Sudamericana de Migraciones, Cochabamba.

2013 *Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la CSM ante el II DIÁLOGO DE ALTO NIVEL SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS*, Conferencia Sudamericana de Migraciones, Buenos Aires.

Hansen R.

2010 *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.

Naciones Unidas

2018 *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Naciones Unidas, Marruecos.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2020 *COVID-19: DESAFÍOS PARA AMÉRICA DEL SUR N° 1, implicaciones para la movilidad regional*, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.

MIGRACIONES Y EDUCACIÓN EN EL MERCOSUR

**Sabrina Mary, Leticia González,
Florescia Lagar, Daniela Perrotta**

En la República Argentina, un importante porcentaje de la población migrante proviene de los países que integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En efecto, de acuerdo con los datos del Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020 (Debandi, Nicolao y Penchaszadeh, 2021), más del 80% de las personas migrantes que viven en nuestro país son nacionales tanto de los Estados Parte como de los Estados Asociados al bloque. Asimismo, 7 de cada 10 migrantes de estos países viven en la República Argentina desde hace más de 10 años, lo que implica que la movilidad intrarregional tiene una larga tradición, que se combina con movilidad más reciente o contemporánea.

El acceso a la educación es un elemento central para la población migrante y un derecho clave a garantizar por los Estados. En muchos casos, la migración es parte de un proyecto familiar en el que se ven involucradas infancias y juventudes que se encuentran en edad escolar y que, por lo tanto, tienen el derecho de continuar sus estudios en el país receptor. Asimismo, en algunos casos

el acceso a la educación en sus distintos niveles es uno de los motores de la migración (Debandi, Nicolao y Penchaszadeh, 2021). Pero la educación también se vuelve un punto central de análisis cuando las personas migrantes no son los sujetos de la educación sino quienes la brindan: las y los docentes migrantes.

La educación está estrechamente ligada con la construcción de ciudadanía nacional, es decir, con un sentimiento de pertenencia a una comunidad que implica a su vez derechos y deberes específicos. También, en algunos momentos de la historia latinoamericana y argentina se la ha asociado con un mecanismo de homogeneización de la diversidad. Es por ello que los Estados han resguardado la formación de los docentes como una atribución propia e indelegable.

Con la creación del MERCOSUR, la idea de una ciudadanía regional comienza a formar parte de debates políticos, académicos y, por supuesto, de discusiones cotidianas. La construcción de la región, entonces, se manifiesta en el incremento

de la movilidad de las personas pero también en la consolidación de mecanismos para acceder a la educación, tanto en lo que refiere a la continuidad de los estudios como al ejercicio de la actividad docente. En este proceso, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) resulta un espacio institucional de generación de políticas públicas regionales clave, ya que asume la tarea de garantizar el acceso a este derecho en toda la región, promover mecanismos regionales de reconocimiento de títulos y reconocer la diversidad cultural de nuestros países pensando formas de articular a diferentes actores nacionales.

Con base en ello, en este trabajo nos preguntamos: ¿qué obstáculos tienen que sortear las personas migrantes para poder enseñar y aprender en los países que eligen para vivir? ¿Cómo influyó el MERCOSUR en la eliminación de estas barreras? ¿Qué trabas aún perviven y qué estrategias se pueden promover para eliminarlas? ¿Qué tipo de mirada sobre la integración regional se promueve? ¿Cómo podemos impulsar procesos de enseñanza-aprendizaje situados que configuren una ciudadanía regional?

LA AGENDA DE EDUCACIÓN EN EL MERCOSUR

La agenda de integración regional de la educación no estuvo concebida en el diseño inicial del MERCOSUR que fue acordado en el Tratado de

Asunción (TA) en 1991. Sin embargo, la propia letra del acuerdo otorgó la “condición de posibilidad” (Perrotta, 2019) para poder instalar el debate en torno a la inclusión de la educación en el esquema regional. El TA postulaba la conformación de un “mercado común”: es decir, la libre movilidad de mercancías, capitales y personas. En este marco, los Ministerios de Educación de los cuatro Estados Parte afirmaron que la movilidad de las personas se facilitaría de manera automática a través de actividades como el reconocimiento de títulos y, por lo tanto, debían ser parte del proceso de integración.

A pesar de ello, este “factor habilitante” vinculado con la migración no fue el único ni el necesario (Perrotta, 2019). Además de la intención de facilitar la libre circulación de las personas, los países del MERCOSUR también se encontraban motivados por: 1. la configuración de un mercado educativo a nivel internacional a partir de los años noventa que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio; 2. la cada vez mayor tendencia hacia la mercantilización de la educación¹; y, 3. la necesidad de crear una identidad regional que legitime y sirva de sostén al proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y de las identidades tanto nacionales como regionales.

En diciembre de 1991, los cuatro Ministros de Educación identificaron la necesidad de contar con un “área” dentro del MERCOSUR dedicada a los asuntos educativos. Como resultado de ello, se suscribió un *Protocolo de Intenciones* que, contando con la aceptación de las instancias eje-

¹ Los puntos 1 y 2 se vinculan con el contexto de surgimiento del MERCOSUR, el “regionalismo autónomico”, orientado por una concepción mercantilizada y comercial de las relaciones entre los Estados (Perrotta, 2019).

cutivas y decisorias del MERCOSUR, implicó la institucionalización de la Reunión de Ministros de Educación. De esta manera, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM, en adelante) comenzó a funcionar a partir de enero de 1992. Así el SEM, se constituye en el punto de partida de un proceso de acumulación de capacidades y experiencias que ya lleva treinta años. El Protocolo de Intenciones prioriza tres ejes de acción, a saber: 1) la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos (para su contribución al desarrollo); 3) la armonización de los sistemas educativos de los Estados Parte, para favorecer y facilitar la migración. Con ello, se vuelve la hoja de ruta programática para la conformación del Sector. En efecto, si bien el escenario político ha experimentado variaciones entre su momento fundacional y la actualidad, pese a que los objetivos han variado (con mayor o menor intensidad según el área de trabajo en cuestión), el SEM ha mantenido estas líneas rectoras a lo largo del tiempo.

En cuanto a su estructura institucional, se pueden identificar tres momentos: 1. *se crea en su versión mínima en el año 1991*. Se basa en la Reunión de Ministros de Educación (RME), encargada de adoptar las decisiones del sector y establecer las estrategias para llevar adelante sus objetivos. Las estructuras organizativas del SEM son tres: educación superior, educación básica y educación técnica; 2. *se reformula en 2001* adoptando su estructura actual; y, 3. *se actualiza en 2011*, donde se complejiza su estructura y se incorpora una cuarta área dedicada a la formación docente. La necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su carácter transversal y la diversidad de las caracte-

rísticas de la formación docente para los países de MERCOSUR (como la terminología, los currículos y la duración de la formación terciaria o superior) (Perrotta, 2019).

Al igual que la mayoría de las instituciones regionales del MERCOSUR, el SEM funciona por medio de delegaciones nacionales: el trabajo diario se realiza en cada Estado Parte y Asociado por funcionarios y funcionarias nacionales que desarrollan las actividades en áreas de "cooperación internacional", que articulan al interior de cada ministerio el trabajo con las áreas correspondientes según la temática de la política pública regional. Esto significa que sus competencias, lejos de ser exclusivas para el tema MERCOSUR y/o cooperación internacional suelen, más bien, incorporarse a otro conjunto de atribuciones relativas al cargo particular que desempeñan. También implica que el trabajo en conjunto de todas las delegaciones nacionales se realiza en el marco de las reuniones semestrales (en cada Presidencia *Pro Tempore*, PPT) y las reuniones preparatorias que tengan antes de éstas.

A pesar del carácter intergubernamental del sector, el MERCOSUR Educativo ha logrado desarrollar una estructura institucional propia, densa y compleja que sirve de sustento a las iniciativas de programas y políticas regionales que desarrolla en cada área de trabajo (Perrotta, 2019). Sin embargo, el lento proceso de instalación de un fondo capaz de financiar las acciones de agenda y la ausencia de un órgano técnico de carácter permanente, que se constituya en un soporte a la gestión del SEM a partir de una visión regional, siguen siendo desafíos para la comprensión de la educación a nivel regional.

A partir de 2011, al igual que el proceso de integración regional del MERCOSUR en general, en el SEM se reconoce la peculiaridad de una nueva etapa² donde el foco se coloca en la participación, la inclusión, la democratización y la vinculación con el mundo productivo; en el marco de un escenario de crisis internacional que ha encontrado a América Latina, en general, y al MERCOSUR, en particular, con un especial dinamismo que le ha permitido a los diferentes países sortear la situación de crisis financiera. En los documentos del SEM, se destaca como el mayor logro de los países que conforman el MERCOSUR el reconocimiento y garantía de la educación en tanto derecho humano y bien público, lo que derivó en la modificación de las regulaciones domésticas para consolidarlo. Además, se reconoce el aumento del nivel de cobertura y de calidad de la educación (incluyendo el sector superior). Empero, se destaca que aún persisten dificultades en cuestiones centrales como la vinculación con el mundo del trabajo y desigualdades en lo que refiere al acceso y a los resultados (principalmente, en los grupos vulnerables).

Se observa, pues, que el MERCOSUR Educativo tiene una gravitación relevante dentro del acuerdo de integración regional porque da cuenta de un proceso de acumulación de experiencias, saberes, valores, capacidades y recursos que permiten argumentar que ha logrado reformular sus objetivos, ajustándolos según las posibilidades abiertas en cada etapa de desarrollo de la integración regional, para, de esta manera, implementar acciones diversas en los frentes de trabajo propuestos.

EL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR Y LA FORMACIÓN DOCENTE

Como se mencionó, a partir del año 2011 el SEM incluyó en su agenda de trabajo a la formación docente; en ese marco ha encaminado una gran cantidad de políticas regionales con la presencia de los Estados Parte y, en algunos casos, de los Estados Asociados, como el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Ecuador. De igual manera, en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales específicos entre los Estados también se han desarrollado iniciativas vinculadas a la formación y profesión docente.

En lo que se refiere a la Comisión de Área de Formación Docente (CAFD), las iniciativas principales han estado asociadas a consolidar vínculos interinstitucionales, impulsar propuestas de formación compartidas, destacar experiencias de enseñanza y aprendizaje innovadoras llevadas adelante por docentes de todos los niveles, y avanzar en procesos comunes y simplificados de reconocimiento de títulos extranjeros.

Su primera etapa de trabajo fue motorizada por el Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM), programa financiado por la Unión Europea para contribuir a la mejora de la calidad educativa a través del fortalecimiento de la formación profesional docente en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En ese marco, se gestó el primer *Programa de movilidad docente*

² Esta nueva etapa ha sido identificada desde la literatura como regionalismo posliberal y se caracteriza por el retorno del rol del Estado y de la política, el tratamiento multidimensionalidad de las agendas y la centralidad del desarrollo en el proceso (Sana-huja, 2012).

regional. Entre 2013 y 2015 se implementaron 25 pasantías, involucrando un total de 349 personas de más de 200 instituciones. Con ello, se generó una densa red de intercambios y trabajo compartido entre diversos actores de la formación docente de nuestra región. Debido al éxito de la experiencia y una vez concluido el PASEM, la Comisión de Área decidió darle continuidad elaborando una convocatoria abierta para la constitución de nuevos proyectos interinstitucionales. En esta oportunidad, el financiamiento estuvo a cargo del Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM). Como resultado, entre 2018 y 2019 se realizaron 25 pasantías, que involucraron a más de 100 participantes de 40 instituciones. Las temáticas incluyeron trabajo vinculado a las didácticas de la historia, el uso de tecnologías, la educación intercultural bilingüe, la inclusión educativa y la propia construcción de ciudadanía regional, entre otras. Profundizaremos esta idea en la última sección.

Otro eje de trabajo relevante es el *reconocimiento de títulos de formación docente*. La importancia del tema fue expresada en el ámbito regional en numerosas oportunidades. Por ejemplo, el Plan de Acción 2011-2015 estableció como objetivo de la CAFD la elaboración de una "propuesta de marco regulatorio para el reconocimiento y la acreditación regional de la formación docente". El Plan vigente, correspondiente al periodo 2021-2025, continúa otorgándole un lugar prioritario, al mencionar, dentro de sus actividades, "avanzar en el marco referencial regional del reconocimiento de títulos no universitarios". Ante este dato, surge la pregunta: ¿cuánto se ha logrado avanzar en el tema?

Para comenzar a responderla, es importante indicar que el derecho a la libre movilidad ha impulsado el Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR, norma regional de 1999. A su vez, desde 1994 se han acordado protocolos para el reconocimiento de títulos y estudios de los niveles obligatorios del sistema educativo, que alcanzan tanto a los Estados Parte como a los Estados Asociados. Sin embargo, no existe en la actualidad un acuerdo marco para la formación docente, por lo que cada uno de los países estructura el reconocimiento de los títulos de acuerdo con su propia lógica jurídica y educativa. Para observar estas particularidades es que, en el próximo apartado, analizaremos el caso particular argentino.

Más allá de este desafío pendiente, debemos reconocer avances bilaterales significativos en la materia. En primer lugar, en 2016, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay iniciaron el proyecto "Cooperación sur-sur para el reconocimiento de títulos de formación docente entre Argentina y Uruguay"³, con el objetivo central de simplificar y agilizar los procesos de reconocimiento vigentes. Para ello se redujo la documentación necesaria para iniciar el trámite y se generó un curso virtual para acreditar contenidos requeridos para culminar el reconocimiento. El trabajo fue realizado por los órganos gubernamentales que se ocupan de la convalidación de títulos docentes extranjeros en ambos países.

En la L Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR, se reconoció lo trabajado bilateral-

³ Aprobado en la II Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica de ambos países, contó con el financiamiento del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

mente (16 de junio de 2017). Con base en eso, el tema fue tratado en numerosas sesiones plenarias de la CAFD. En 2019, la República del Paraguay decidió iniciar el proceso para incorporarse. Con tal propósito se inició un *proyecto bilateral con Uruguay*, que cuenta con financiamiento de los Ministerios de Relaciones Exteriores y reconoce a la República Argentina como socio triangular. En ese ámbito están previstas varias misiones técnicas.

En sintonía con ello, en el ámbito del MERCOSUR, en 2020, se realizó la primera reunión conjunta sobre la temática, con la participación de la CAFD, la Comisión de Área de Educación Tecnológica y la Comisión Técnica Regional de Reconocimiento de Títulos y Estudios. Luego de varios encuentros, se está trabajando en la actualidad en un convenio marco para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior terciaria entre los Estados Parte del MERCOSUR. Aunque los resultados de ese proceso aún no están definidos, los antecedentes de trabajo regional reflejan el lugar prioritario que tiene el tema en la agenda del SEM. A su vez, expresa la voluntad de los órganos gubernamentales que participan de la CAFD por atender a la cuestión.

Formación docente: el caso argentino

La República Argentina posee normativa específica de reconocimiento de títulos extranjeros de formación docente. En base a la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN), la convalidación de títulos docentes extranjeros está a cargo del Ministerio de Educación de la Nación. Así lo expresa su artículo 115, atribuyéndole la función de otorgar validez nacional a los títulos y certificacio-

nes de estudios y dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos y estudios realizados en el extranjero. En la actualidad, intervienen en dicho proceso dos instancias: la Dirección de Validez Nacional de Títulos y Estudios (DVNTyE) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). Este proceso implica el análisis del diseño curricular de los estudios realizados en el exterior y la exigencia de complementación de cursos a nivel nacional. Siguiendo el carácter federal de nuestro sistema educativo, los diseños curriculares son jurisdiccionales. Por ese motivo, no existe un único diseño para cada titulación docente, sino 24, es decir, uno por cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, el proceso varía de acuerdo con el lugar del país en el que cada persona migrante elija vivir. Debido a la importancia de la DVNTyE y el INFD en el proceso de reconocimiento de títulos, resulta relevante introducirlas brevemente.

Por una parte, la primera de ellas se creó en 1994 y fue ampliando sus competencias y funciones con los años. Sin embargo, desde sus comienzos ha tenido como principal objetivo brindar servicios a la ciudadanía y desarrollar políticas que promuevan la integración y la movilidad estudiantil, tanto para quienes decidan proseguir sus estudios en Argentina como para aquellas personas que lo hagan en el exterior. En esa línea, cabe aclarar que la Dirección se ocupa de la convalidación, reconocimiento y revalidación de títulos de todos los niveles del sistema educativo nacional (incluido el superior), salvo el ámbito universitario.

Por otra parte, el INFD fue creado en el marco de la mencionada LEN e implicó un proceso de dinamización, desarrollo y jerarquización de la forma-

ción docente en la Argentina. Sus responsabilidades principales son planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua y fortalecer vínculos con los otros niveles del sistema educativo. Para ello, se propone promover políticas nacionales, coordinar acciones de seguimiento y evaluación, desarrollar planes, programas y materiales y llevar adelante iniciativas de investigación y cooperación técnica. En lo que respecta al tema específico de interés, el Instituto tiene varias funciones relevantes, entre ellas: intervenir en la validez nacional de títulos y certificaciones; realizar el análisis curricular para la convalidación de títulos docentes extranjeros; promover lineamientos curriculares federales; e impulsar la cooperación internacional.

En lo que respecta al reconocimiento de títulos de formación docente, se debe iniciar el trámite, de manera virtual, ante la DVNTyE. Para esto, se requiere la presentación de documentación que acredite tanto su identidad como su trayectoria educativa. Muchos de estos documentos deben estar legalizados por la autoridad educativa del país de origen (salvo que tengan la Apostilla de La Haya), y sólo tienen validez si incluyen una copia autenticada por el director o la directora de la institución donde se cursaron los estudios originalmente. Este es el caso de, por ejemplo, el diseño curricular y la carga horaria total de la formación. A su vez, si la lengua oficial del país de origen no es castellano, deben sumarse varios requisitos adicionales; entre otros, la traducción y legalización de cierta documentación en la República Argentina.

Entre los documentos a presentar, uno de los más complejos era el título secundario. Hasta 2019, el reconocimiento de estos estudios se regía por el Decreto N° 16.737, de diciembre de 1957, que exigía la aprobación de exámenes que acrediten saberes de varias áreas de formación nacional. Los contenidos exigibles correspondían a las siguientes asignaturas: formación ética y ciudadana, historia argentina, geografía argentina, y lengua y literatura argentina. Con el objetivo primordial de fortalecer la identidad nacional, gran parte de la población migrante interesada en ejercer la docencia debía transitar nuevamente espacios de formación de nivel medio. Sin embargo, es importante señalar que, para los Estados Parte del MERCOSUR y la mayoría de los Estados Asociados, no se exigía ese requisito por lo que se convalidaban los títulos emitidos en esos países mediante la firma de convenios educativos. Esto, además de favorecer el intercambio de estudiantes, reconoce el carácter histórico y contemporáneo de la migración mercosureña, facilitándola.

Cabe aclarar también que en otros países de la región existen requisitos similares; este es el caso de la República Oriental del Uruguay, que organiza un cursillo de integración para migrantes que desean ejercer la docencia, integrando contenidos de geografía, historia, y educación cívica y social. De acuerdo con su norma de creación, su objetivo principal es colaborar en la comprensión de los valores esenciales que configuran la identidad nacional, para promover una rápida integración social y cultural (Anexo IV, Circular CODICEN 39/99).

Una vez cumplida esta etapa, el INFD toma a su cargo el análisis técnico⁴. Para ello, se evalúa si existe una *razonable equivalencia* entre los estudios cursados por quien realiza la solicitud y alguno que se imparta en la Argentina. En ese sentido, el título sólo será convalidado si es afín a la oferta formativa de nuestro país, si esto no es así no se puede continuar con el trámite. Además, el plan de estudios debe tener una carga mínima de 2600 horas reloj y contar con espacios curriculares pertenecientes a tres campos de conocimiento: formación general, formación específica y formación en la práctica profesional. Estos criterios surgen de los lineamientos nacionales para la formación docente inicial, aprobados por la Resolución del CFE N°24/07, donde se estableció un marco curricular común con orientaciones básicas. El proceso requiere tanto de la intervención a nivel nacional como a nivel subnacional, ya que los diseños curriculares pueden variar entre las jurisdicciones (provincias y ciudad autónoma).

A partir de lo comentado, nos preguntamos: ¿Favorecen estas condiciones el ejercicio docente de la población migrante? Y, de manera más general ¿Cómo influyen estos mecanismos en la inserción profesional de docentes de otros países? ¿Cómo se conjuga la idea de identidad nacional con los aportes de la población migrante? La configuración de una ciudadanía regional permite pensar que, para la República Argentina, existe una idea de región debido a las excepciones otorgadas a los Estados Parte del MERCOSUR, pero se sigue reservando cierta soberanía nacional respecto de los trámites a cumplir y por tanto, sobre quien ejerce la docencia en el territorio nacional. Lo descrito también nos interpela sobre el valor otorga-

do a los saberes que trae la población migrante. En el proceso de evaluación, el criterio de razonable equivalencia tiene un valor central. Como consecuencia, su aplicación para ciertas carreras demanda el cursado o la aprobación de algunas asignaturas específicas de la formación docente. Tales son los casos de, por ejemplo, los profesores secundarios en Literatura y en Historia, donde los contenidos de literatura argentina o historia argentina son sustanciales en los planes de estudios nacionales. Dicho requisito adicional es establecido en el informe técnico final, que pone en pausa el proceso hasta la acreditación de esos saberes. Con ello, se cumplen todas las etapas del proceso y se procede a la convalidación.

LA FORMACIÓN DOCENTE CON PERSPECTIVA REGIONAL: DEL DIAGNÓSTICO A LA PROPUESTA

Tras haber analizado la forma que toma la agenda de educación en el marco del MERCOSUR y su estrecha vinculación con el derecho a migrar y el impacto que tienen los protocolos de reconocimiento de títulos para el caso particular de la formación docente en Argentina, el interrogante que sigue es: ¿Cómo se forma a los y las futuras docentes en materia de integración regional? ¿Qué tipo de mirada sobre la integración regional se promueve? ¿Qué herramientas les facilitamos al momento de acercar los contenidos al aula? ¿Cómo podemos promover procesos de enseñanza-aprendizaje situados que configuren una ciudadanía regional?

⁴ La base para realizarlo es la Resolución Ministerial N° 75/14. En particular, las denominaciones de títulos aprobados a través de las Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) N° 74/08 y 183/12, que en la actualidad son 34, con sus orientaciones.

Con la creación del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM, antes mencionado), se procuró desarrollar acciones y diseñar políticas orientadas a fortalecer al MERCOSUR y acompañar los primeros pasos de la recientemente creada Comisión de Área de Formación Docente. Con este objetivo, se celebraron encuentros que vincularon a actores de la sociedad civil y gubernamentales para realizar un diagnóstico de la situación regional, así como comprender las especificidades de la formación docente en cada uno de los países, desde sus estructuras de regulación, normativa y funcionamiento, hasta las complejidades para encaminar políticas públicas regionales en este ámbito.

Asimismo, se ha percibido, por un lado, que la educación tiene un rol central (en especial, la educación pública y la construcción de los sistemas educativos) en la formación del Estado Nación en cada uno de los países (léase, una fuerte presencia de los intereses nacionales). Por otro lado, que los procesos de colonización del saber (Lander, 2000) han derivado en el mayor énfasis a autores, autoras y perspectivas eurocéntricas, en detrimento de la recuperación y actualización del pensamiento latinoamericano, en general, y de las pedagogías latinoamericanas de corte autonómico, en especial. Esto, a su vez, incide en las políticas de evaluación de la "calidad" de la formación docente, de los/as docentes y de los aprendizajes de los/as estudiantes ya que en la medida en que se utilizan sistemas estandarizados, se evalúan de mane-

ra descontextualizada y deslocalizada, adoptando parámetros foráneos.

Sin embargo, la diversidad de la región en la temática llevó a que se presenten propuestas que entienden la importancia de realizar políticas regionales en la materia, pero sin pretensión de homogeneizar la enriquecedora diversidad de los países (Pogré y Gómez Kort, 2015). Entonces, conocer lo intercultural y revalorizarlo desde una mirada regional, será uno de los principales desafíos de la agenda. Así, pese a los esfuerzos de integración en la formación docente no hay propuestas formativas con contenidos estrictamente vinculados a la integración regional.

La carencia de contenido regional implica que no se brindan herramientas para que los futuros y futuras docentes de nuestros países puedan comprender a la integración regional de manera integral, observando el impacto de ésta en la vida cotidiana, más allá de los avances en materia comercial. Ello se acentúa aún más para aquellas personas que migran, tanto para quienes ejercen su profesión docente como para quienes estudian. Todo esto incide, en mayor o menor medida, en que los contenidos propios de "integración regional" o las miradas disciplinarias y problemáticas "con perspectiva regional" se encuentren invisibilizadas en los planes de estudio de la formación docente y/o en los programas de formación continua.

En este sentido, en el marco de la promoción de redes y pasantías de intercambio regional, durante 2015 el equipo de Identidad MERCOSUR⁵ y la red

⁵ Identidad MERCOSUR fue creado en 2008 por un grupo de docentes, investigadores e investigadoras (formados, formadas y en formación) y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires. Es un proyecto de transferencia social, de vinculación, de formación y de investigación, donde se articulan saberes universitarios con extrauniversitarios (o pluriversitarios), vinculados con la integración regional latinoamericana con énfasis en el MERCOSUR. Para ver más sobre lo desarrollado en el marco de Identidad MERCOSUR, se recomienda Perrotta, González y Mary (2020). Disponible en: http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/Construyendo%20la%20unidad%20latinoamericana_interactivo.pdf

que venía desarrollando desde el 2008 con especialistas de la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay encaminó la Red de Desarrollos Educativos del MERCOSUR (REDESUR)⁶. Esta tiene como objetivo general elaborar materiales didácticos orientados a la formación docente para contribuir a la construcción de una ciudadanía regional. Para ello se pretende formar e informar sobre las complejidades y particularidades de la integración regional latinoamericana en general, y del MERCOSUR en especial, brindando apoyo a los proyectos políticos inclusivos y solidarios de integración regional con capacidad para generar una identidad y ciudadanía regional.

REDESUR entiende a la construcción del conocimiento de manera amplia y deudora de las conquisistas latinoamericanas, y se sustentó en una investigación previa sobre el modo en que se forman a los y las docentes sobre integración regional en los países del MERCOSUR. En ese marco se desarrollaron contenidos para la formación docente, pero también para que los y las docentes puedan incorporar saberes regionales en sus clases, construyendo contenido y recursos sobre *acontecimientos* importantes en la construcción de la región, *conceptos* analizados desde una perspectiva regional y *pensadores* que analizaron y llevaron adelante proyectos en clave suramericana. A ello se le sumó, en el año 2018 la propuesta de “Formación Docente para la Construcción

de Ciudadanía Regional en el MERCOSUR (FOR-SUR)”, donde se articuló con institutos de formación de la República del Paraguay y la República Argentina⁷. En esa oportunidad, se avanzó en una de las problemáticas identificadas en los informes del Sector Educativo, referido al acceso al plurilingüismo de la región. Con esa orientación, los documentos que se habían elaborado previamente fueron traducidos al guaraní, ampliando el alcance de las producciones y enriqueciendo los contenidos, para promover reflexiones sobre los países desde una perspectiva mercosureña⁸.

La formación docente también puede comprenderse desde el quehacer docente, por lo que la planificación y diagramación de la clase se vuelven centrales: brindar recursos creativos es una forma de colaborar en su acción cotidiana.

Además de incorporar en las currículas de la formación docente, inicial y continua, autores y autoras de la pedagogía latinoamericana, cada disciplina puede ser “regionalizada” para incluir una perspectiva desde la integración regional. Esta tarea es transversal a todas las disciplinas y contenidos curriculares: si bien la primera tendencia sería a incluirlo en las asignaturas de economía, educación para la ciudadanía, historia y geografía; la mirada regional se puede incorporar a la biología, la química. ¿Cómo? Problematizándolas a la luz de la región como un espacio de construcción de conocimiento.

⁶ Toda la producción realizada puede consultarse en español y guaraní en el siguiente link: www.redesur.org

⁷ Este proyecto se enmarcó en el programa de pasantías mencionado en el apartado anterior y contó con la participación de estudiantes y docentes de las comunidades educativas del Instituto de Formación Docente de San José de los Arroyos, Paraguay; la Universidad la Paz de Ciudad del Este, Paraguay; el Instituto Superior de Formación Docente N° 1 “Abuelas de Plaza de Mayo” de la Ciudad de Avellaneda, Argentina; la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina; y, el Programa Identidad MERCOSUR.,

⁸ En este marco, se realizaron dos producciones: Educación para la integración. Ideas y recursos para la formación de una ciudadanía regional (disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/156364/educacion-para-la-integracion-ideas-y-recursos-para-la-forma>) y Educación para la integración. Tekombo ‘e jeher ‘arä. (Libro español-guaraní) (disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/156365/educacion-para-la-integracion-tekomb-e-jeher-ara-libro-espa>).

A continuación, se presentan algunas estrategias pedagógicas para pensar a la migración y las fronteras, desde una mirada amplia del derecho a migrar, tanto en las acciones cotidianas en las aulas, así como en la formación de otros y otras docentes⁹. La propuesta tiene por objeto: 1. Generar un espacio de intercambio de ideas entre pares, donde se fomente la pregunta como herra-

mienta emancipadora (Freire y Faúndez, 1986) así como la apropiación de conocimientos y formas de abordar los problemas sociales, en este caso particular, los regionales; y, 2. Articular procesos de enseñanza y aprendizaje que favorezcan una mirada crítica, situada y preocupada por el aporte que pueda hacerse desde el lugar que ocupamos y hacia la sociedad.

MIGRACIONES

Estrategia pedagógica: Entrevista

Propuesta de actividad: Uno de los mitos de América Latina radica en que su población “baja de los barcos”, y las primeras referencias son nuestros antepasados europeos. Esta actividad propone que cada estudiante pueda bucear en su genealogía y analizar las diferentes olas de migración que sucedieron en la región. Para ello, se elaborará una entrevista semi-estructurada donde deberán escoger entre dos o cuatro personas de su familia o barrio para entrevistar (la actividad puede ser individual o en pares), la idea es que puedan recabar información sobre el origen de su familia y barrio, de dónde vinieron, desde qué países y/o ciudades, en qué época, por qué migraron a este país y/o ciudad. Se recomienda un plazo de 15 días para su realización.

Con esa información relevada confeccionarán un análisis de esos datos, el/la docente podrá evaluar la mejor manera para su sistematización e identificar sus indicadores. En el encuentro, cada estudiante referenciará el lugar y la década en la que migraron las personas o familias que entrevistaron y el/la docente sistematizará estos hallazgos (se recomienda un mapa y la elección de diferentes colores para visualizar las décadas de migración). Concluida la actividad, se pueden plantear algunas preguntas para analizar los resultados: ¿Cuáles son los mayores flujos migratorios? ¿De dónde vinieron? ¿Siempre migraron de los mismos lugares? ¿Por los mismos motivos? ¿Qué derechos tienen los migrantes hoy? ¿Cómo se entiende la migración en el MERCOSUR? ¿Existe normativa regional?

⁹ Las estrategias aquí propuestas han sido desarrolladas por el colectivo Identidad MERCOSUR en el marco de REDESUR, además de las que aquí se presentan, en el siguiente link pueden consultarse otros recursos para pensar conceptos como bienes comunes, defensa o democracia en clave regional: <http://redesur.org/category/estrategias>

FRONTERAS

Estrategia pedagógica: Trabajo de investigación grupal

Propuesta de actividad: Se propone realizar un trabajo de investigación grupal acerca de las características particulares que tienen las instituciones del Estado en las fronteras entre los países. La propuesta puede estar orientada de dos maneras: 1) que cada grupo trabaje una frontera en particular, indagando las características particulares que adquieren las instituciones que se encuentran presentes en esa zona (escuelas, hospitales, destacamentos policiales, oficinas de aduana, entre otras), o bien; 2) que cada grupo trabaje en torno de una sola institución (por ejemplo, la escuela), considerando sus características en diferentes zonas fronterizas del país.

Para comenzar esta actividad, el/la docente realiza una introducción general del tema y organiza el curso en grupos de hasta 5 integrantes, asignando a cada uno el caso a estudiar. Se establecerán una o varias preguntas iniciales, que serán las que guíen la búsqueda de información. Algunas de ellas pueden ser: ¿Cómo son las instituciones del Estado en zona de fronteras? ¿Qué tareas realiza cada una de ellas? ¿Quiénes las integran? ¿A quiénes atienden? ¿Tienen alguna característica particular?

Luego, cada grupo deberá planificar su investigación. Se establecerán los plazos para llevarla a cabo y la forma o soporte en que se registrarán los resultados (escrito monográfico, afiche resumen, video, etc.). La búsqueda de información puede realizarse de diferentes fuentes: libros, enciclopedias, noticias periodísticas, sitios de Internet, etc. En este punto es importante que el/la docente guíe y acompañe a los y las estudiantes para ayudarles a discernir acerca de las fuentes de información recuperadas. Es probable que en esta búsqueda aparezcan nuevos temas e interrogantes, que pueden ser incluidos en el trabajo. Una vez recopilada la información disponible, se la ordenará a partir de los interrogantes identificados y en el formato estipulado.

A continuación, cada grupo presentará a sus compañeras y compañeros el resultado de su investigación. Para cerrar la actividad se propone reflexionar entre todos en torno de las siguientes preguntas: estas instituciones, ¿son diferentes de acuerdo con las características de la zona fronteriza que observemos (fronteras separadas por un río, por una montaña o por un calle o zona seca, etc.)? ¿Esas instituciones son diferentes respecto a esas mismas instituciones presentes en la zona donde residio? ¿Qué creemos que se entiende por frontera en cada una de estas instituciones? A partir de lo investigado, el curso puede proponer una definición propia de frontera.

Las pedagogías latinoamericanas tienen la potencialidad de visibilizar lo oculto y problematizar lo que parece dado, para deconstruir y re-construir nuevas formas de pensar la acción docente y la formación de una ciudadanía regional. Las pasantías que se realizaron en el marco de FORSUR, profundizaron, ampliaron y extendieron el trabajo de la red. El intercambio entre comunidades educativas de diferentes países se encontró atravesado por su ubicación geográfica. Mientras las de la República del Paraguay se ubican cerca de la Triple Frontera, las de la República Argentina están en el área metropolitana de Buenos Aires. El entendimiento de la integración, el proceso del MERCOSUR y la relación con las fronteras, desde una perspectiva situada, ampliaron el entendimiento de lo que es la región y de cómo se construye. Las estrategias pedagógicas aquí propuestas son un puntapié para pensar la propia práctica docente y el acceso a la información sobre integración regional en el propio idioma. Por ello, los conceptos que se trabajaron no solo se pensaron en clave regional sino que bilingüe (español y guaraní) a fin de disponibilizar recursos que respeten la diversidad lingüística y recuperen la diversidad de realidades que se entrecruzan en Suramérica.

REFLEXIONES FINALES

Migrar es un derecho humano que requiere de otros derechos para su ejercicio pleno, tal el caso de la educación. En el MERCOSUR, el entendimiento sobre la libre circulación de personas se presentó como condición de posibilidad para introducir el trabajo en relación con el reconoci-

miento de títulos entre los Estados Parte y Asociados y, consecuentemente, para la institucionalización del SEM. Desde este espacio, se fueron articulando diferentes estrategias que llevaron al diálogo, el análisis y la acción sobre ejes centrales para pensar la construcción de la educación como una política pública regional. A partir de 2011, la incorporación del eje de acción vinculado con la formación docente añadió una dimensión central para pensar -desde y para la región- cómo las personas migrantes acceden a la educación, tanto en lo que refiere a la continuidad de los estudios como al ejercicio del rol docente.

A lo largo del trabajo se ahondó en los avances que se han dado en estas áreas desde la creación del MERCOSUR hasta la actualidad. Así, se observó que, a pesar de las actividades promovidas con financiamiento propio e internacional, la región no posee en la actualidad un acuerdo marco que regule el reconocimiento de los títulos de formación docente. Ello implica que cada uno de los países gestiona y desarrolla mecanismos de acuerdo con su propia lógica jurídica y educativa. En este sentido, comprender la particularidad del caso argentino y su vinculación con la política mercosureña se vuelven centrales para pensar cómo acceden las personas migrantes al sistema educativo.

El análisis de estos mecanismos, que se presentaron aquí, no buscó abordar la formación docente desde una mirada centrada sólo en la condición de posibilidad para trabajar, sino también en el quehacer docente. Esto significa, considerar qué contenidos y qué recursos se brindan en la formación de nuevos y nuevas docentes, así como en qué herramientas se les facilita para su labor cotidiana. Recuperando los desafíos pendientes,

vinculados con la carencia de contenidos específicos y aproximaciones desde la integración regional, la propuesta pedagógica elaborada desde REDESUR para abordar las migraciones en las aulas, parte del diagnóstico compartido respecto de la necesidad de formar educadores y educadoras para multiplicar las iniciativas de conformación de una ciudadanía regional responsable, formada e informada sobre el proceso de integración regional del MERCOSUR. Pero también de la necesi-

dad de recuperar las pedagogías latinoamericanas, con su potencialidad de visibilizar lo oculto y problematizar lo que parece dado, para deconstruir y re-construir nuevas formas de pensar la acción docente y la formación de una ciudadanía regional. Así, se buscó comprender el vínculo entre migración y educación como derechos humanos, facilitando pensar nuevas formas de articular la relación enseñanza-aprendizaje y la diversidad y pluralidad del MERCOSUR, que se enriquece en el intercambio de los pueblos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Debandi, N., J. Nicolao y A.P. Penschazadeh (Coords.)

2021 *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*. Red de Investigaciones en Derechos Humanos, CONICET, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Freire, P. y A. Faúndez

1986 *Hacia una pedagogía de la pregunta. Conversaciones con Antonio Faundez*. Ediciones La Aurora, Buenos Aires.

Identidad Mercosur

2019 *Educación para la integración. Tekombo 'e jeher 'arä. (Libro español-guaraní)*. Identidad Mercosur, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lander, E. (comp.)

2000 *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.

Perrotta, D.

2019 La integración educativa en el MERCOSUR. En: *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (Vazquez, M. Ed.), Ciccus, Buenos Aires, págs. 299 a 266.

Perrotta, D., N. Arata, D. Paikin y E. Porcelli (coord.)

2015 *Educación para la integración. Ideas y recursos para la formación de una ciudadanía regional*. PASEM, Buenos Aires

Perrotta, D., L. González y S. Mary

2020 Construyendo la unidad latinoamericana. La experiencia pedagógica de Identidad MERCOSUR. *Colección Cuadernos del Instituto de Investigación de Ciencias de la Educación*, N°5, Instituto de Investigación de Ciencias de la Educación (IICE), Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pogré, P. y M. Gómez Kort (comp.)

2015 *La construcción de políticas docentes regionales: debates y conclusiones de los seminarios regionales PASEM*. Editorial TESEO, Buenos Aires.

Sanahuja, J.A.

2012 Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *En: Anuario de la Integración Regional* (Serbin, A., L. Martínez y H. Ramanzini Júnior). CRIES, N°9, págs. 17 a 72.

DOCUMENTOS OFICIALES

República Argentina

2006 Ley de Educación Nacional

República Oriental del Uruguay

Circular 39/99 del Consejo Directivo Central -CODICEN-. Administración Nacional de Educación Pública. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/secretaria-administrativa/circulares/1999/Circular%20N%C2%B0%2039%20-99.pdf>

LOS/AS AUTORES/AS

Adriana Alfonso. Argentina, abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires (UBA) donde también cursó la Maestría de Políticas Migratorias Internacionales. Es Coordinadora Académica de la Diplomatura en Migrantes y Protección de Refugiados de la Universidad de Buenos Aires y docente en la Maestría en Migraciones Internacionales de la Universidad de Tres de Febrero. Ejerció la Presidencia del Comité Nacional para Refugiados (CONARE). Se ha desempeñado como representante gubernamental en el MERCOSUR, la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), la Organización de Estados Americanos (OEA) y Naciones Unidas.

Andrés Pérez Esquivel. Director de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la República Argentina. Licenciado y Profesor en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Georgetown (USA). Se ha desempeñado en la función pública por más de 10 años como asesor legislativo en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en la Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, y en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Javier Palummo. Abogado, egresado con el título de Doctor en derecho y ciencias sociales por la Universidad de la República (UDELAR), Magister en políticas públicas y derechos de la infancia por la UDELAR, y doctorando en proceso de tesis del

Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Es Director del Departamento de Investigación y Gestión de la Información del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y miembro experto y relator del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Las opiniones aquí reflejadas son de estricto carácter personal y pueden no coincidir con las instituciones de pertenencia.

Alba Goycochea. Uruguay, Magister en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Licenciada en Sociología de la Universidad de la República (UDELAR). Cuenta con más de 20 años de experiencia en temas migratorios. Desde el 2006 trabaja para la OIM, siendo designada en 2011 como Jefa de la Oficina en Uruguay. Desde el 2019 se desempeña como Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la Secretaría Técnica de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM) y la coordinación del Curso Interamericano de Migraciones Internacionales.

Sabrina Mary. Licenciada en Ciencia Política y Profesora para educación media y superior en Ciencia Política (UBA), Maestranda en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina). Docente de grado en UBA y UNSAM. Investigadora adscrita al Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora del Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR.

Leticia González. Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magister en Estudios Latinoamericanos (UNSAM) y Doctoranda en Ciencias Socia-

les (UBA). Investigadora en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y adscripta al Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente de grado y posgrado en UBA y FLACSO Argentina. Coordinadora del Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR.

Florencia Lagar. Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Maestranda en Integración Regional Latinoamericana (UNTREF). Responsable de cooperación internacional en el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). Docente de grado en UADE y UAI. Investigadora adscripta al Centro de

Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR.

Daniela Perrotta. Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina) y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Docente de grado en la UBA. Coordinadora del Voluntariado Universitario Identidad MERCOSUR.

