

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales

El Acuerdo de Residencia del Mercosur: Un proceso de difusión de ideas de abajo hacia  
arriba

Adriana Montenegro Braz

Directora: Cintia Quiliconi

Lectores: Diego Acosta Arcarazo, Juliana Peixoto, Pía Rigirozzi, Fredy Rivera y  
Ernesto Vivares

Quito, enero de 2021

## **Dedicatoria**

*A las ganancias y renunciaciones que tuve durante todo este proceso, y a Francisco, por estar a mi lado en cada una de estas.*

## **Epígrafe**

[...] e a gente queria nesse momento fazer um esforço muito grande dos países, dos Ministérios da Justiça de transformar o Mercosul em um Mercosul mais consistente. Ele estava muito vinculado a um acordo comercial, e a gente queria transformar o Mercosul em um acordo, em um bloco comum consistente, como a gente faria isso? Faria isso mais focado numa concessão de direitos, como coisas visíveis que transformassem o Mercosul numa realidade aos cidadãos.

Luis Paulo Telez Barreto

Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia, 1995-2002

Ministro de Justicia, 2010-2011

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	XII
<b>Agradecimientos</b> .....	XIV
<b>Capítulo 1</b> .....	1
Introducción .....	1
1. Planteo de las preguntas de investigación, objetivos e hipótesis.....	6
2. Estado del arte .....	8
3. Metodología de la investigación.....	14
3.1. Análisis de un caso de estudio .....	14
3.2. El rastreo de procesos como variante de análisis del caso de estudio .....	16
3.3. Recolección y análisis de los datos .....	23
4. Estructura del presente estudio .....	32
<b>Capítulo 2</b> .....	35
Marco teórico: La gobernanza migratoria como concepto para comprender la adopción del Acuerdo de Residencia del Mercosur.....	35
1. A propósito del término gobernanza migratoria.....	36
1.1. Los orígenes del concepto de gobernanza y su aplicación a las migraciones internacionales .....	36
1.2. La gobernanza como proceso de toma de decisiones .....	38
1.3. Los diferentes campos de actividad en los que se desarrolla la gobernanza.....	40
1.4. La gobernanza migratoria: ¿concepto o agenda política? .....	41
1.5. Actores y niveles en la construcción de la gobernanza migratoria .....	44
2. Formas de surgimiento de la gobernanza migratoria regional .....	47
2.1. Formas autónomas de surgimiento de la gobernanza .....	48
2.2. La difusión de ideas como forma interdependiente de surgimiento de la gobernanza .....	50
2.3. Procesos de difusión de abajo hacia arriba o ascendientes .....	52
2.4. Mecanismos o procesos de difusión de la gobernanza migratoria.....	56
3. El contexto regional en donde se desarrolla la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia.....	60
3.1. Diversos conceptos que dan cuenta de lo regional .....	60
3.2. Etapas y modelos de regionalismo en Sudamérica .....	63
Conclusiones .....	67

<b>Capítulo 3</b> .....	70
El Mercosur como plataforma de coordinación para los temas migratorios regionales .	70
1. El nacimiento del Mercosur y su tratamiento de los temas migratorios (1991-1994)	71
1.1. Los antecedentes del Mercosur previo a la firma del Tratado de Asunción .....	71
1.2. El período de transición del Mercosur y su tratamiento de la libre circulación de trabajadores .....	73
1.3. La estructura institucional del Mercosur en temas socio laborales y de libre circulación de trabajadores en el proceso de transición.....	76
2. El tratamiento del tema migratorio en el Mercosur a partir del Protocolo de Ouro Preto (1994-2001) .....	82
2.1. El sinceramiento de los objetivos del Mercosur con el Protocolo de Ouro Preto y anticipos de la crisis .....	82
2.2. La estructura institucional del Mercosur en temas socio laborales y de migraciones, luego del Protocolo de Ouro Preto.....	84
2.3 Las repercusiones de la arquitectura institucional de Ouro Preto en los temas migratorios en el Mercosur .....	101
3. La crisis del Mercosur y la transición hacia un modelo de integración más social y productivo.....	103
Conclusiones.....	106
<b>Capítulo 4</b> .....	109
Los intereses de Argentina en el Acuerdo de Residencia: Las contradicciones de la política migratoria argentina y la acumulación de la experiencia argentina en el tema migratorio	109
1. La forma en la que se fue consolidando el interés de Argentina por el tema migratorio	110
1.1. Las migraciones durante el establecimiento del Estado argentino (1870-1930) .....	111
1.2. El inicio de las políticas restrictivas contra los migrantes (1930-1945) .....	114
1.3. El retorno de la promoción a las migraciones desde una visión de selección y encauzamiento (1946-1955).....	115
1.4. Las políticas migratorias a mediados del siglo XX (1955-1976) .....	117
1.5. Las políticas migratorias durante la dictadura cívico-militar (1976-1983) .....	119
1.6. Las políticas migratorias luego del retorno a la democracia (1983-2002).....	123
2. El cambio de visión sobre las migraciones en Argentina.....	133
2.1 La discusión democrática para modificar las políticas migratorias argentinas.....	133
2.2. Las discusiones de la Ley de Migraciones argentina.....	138

Conclusiones.....	144
<b>Capítulo 5</b> .....	147
Los intereses de Brasil en el Acuerdo de Residencia: la experiencia migratoria del Estado brasileño y la importancia estratégica del Mercosur para este país .....	147
1. La evolución de las políticas migratorias en el Brasil .....	148
1.1. El período histórico de la inmigración en Brasil (1500-1930) .....	149
1.2. El cambio de la migración externa por la interna en Brasil (1930-1960).....	151
1.3. Las políticas migratorias brasileñas a partir de la instauración de la dictadura (1960- 1985) .....	154
1.4. Las políticas migratorias brasileñas a partir de la restauración de la democracia (1985-1999).....	157
1.5. La migración del Brasil a comienzos del siglo XXI .....	166
2. La importancia estratégica del Mercosur para el Brasil .....	172
2.1. El Mercosur como estrategia intermedia entre la política nacionalista y liberalismo económico .....	173
2.2. El Mercosur como polo alternativo de atracción en la región .....	176
Conclusiones.....	179
<b>Capítulo 6</b> .....	183
La negociación del Acuerdo de Residencia del Mercosur como una difusión de políticas de abajo hacia arriba .....	183
1. La negociación y firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur.....	184
1.1 El cambio de abordaje de las migraciones en la Reunión de Ministros del Interior. 184	
1.2. Brasil y su propuesta de amnistía migratoria .....	185
1.3. La contrapropuesta argentina: el Acuerdo de Residencia.....	189
1.4. El Acuerdo de Residencia como parte de la experiencia argentina en el tema migratorio.....	196
1.5. La negociación entre Brasil y Argentina por el Acuerdo de Residencia .....	200
1.6. La negociación del Acuerdo de Residencia con los demás Estados Parte y Asociados .....	204
1.7 La aprobación del Acuerdo de Residencia y su firma en la Cumbre de Presidentes	210
2. La negociación y firma del Acuerdo de Residencia como un proceso de difusión de abajo hacia arriba .....	214
2.1. La difusión como hipótesis alternativa del surgimiento del Acuerdo de Residencia .....	215

2.2. La gobernanza de abajo hacia arriba del Acuerdo de Residencia.....	224
2.3. El mecanismo de difusión que operó en el Acuerdo de Residencia .....	226
2.4. Características generales que permiten el proceso de difusión de políticas migratorias de abajo hacia arriba .....	230
Conclusiones.....	232
<b>Capítulo 7</b> .....	236
La aplicación del Acuerdo y su regionalización en Sudamérica.....	236
1. La implementación a nivel doméstico del Acuerdo de Residencia y su entrada en vigor .....	237
1.1. La entrada en vigor del Acuerdo de Residencia .....	237
1.2. La implementación interna del Acuerdo de Residencia por parte de Argentina .....	240
1.3. La implementación interna del Acuerdo de Residencia por parte de Brasil.....	244
1.4. La implementación interna del Acuerdo de Residencia por parte de otros Estados signatarios .....	248
2. La regionalización del Acuerdo de Residencia en otros espacios .....	252
2.1. La adhesión de otros países sudamericanos al Acuerdo de Residencia.....	252
2.2. La creación del Foro Especializado Migratorio a partir del Acuerdo de Residencia .....	255
3. La aplicación del Acuerdo en un momento de regionalismo post hegemónico en la región .....	258
Conclusiones.....	265
<b>Conclusiones</b> .....	268
<b>Anexo I</b> .....	281
<b>Anexo II</b> .....	292
<b>Glosario</b> .....	294
<b>Lista de referencias</b> .....	299

## Tabla de ilustraciones

### Figuras

#### Capítulo I

Figura 1.1. Funcionamiento de los elementos intermedios en un mecanismo causal.....17

Figura 1.2 Pasos para realizar un theory-building process tracing .....21

#### Capítulo II

Figura 2.1 Niveles de construcción de la gobernanza.....45

Figura 2.2 Formas de surgimiento de la gobernanza regional migratoria.....48

Figura 2.3 Procesos de difusión de abajo hacia arriba .....56

Figura 2.4. Mecanismos de difusión .....57

#### Capítulo III

Figura 3.1 Línea del tiempo de las etapas del Mercosur, incluyendo los principales órganos en materia migratoria .....71

Figura 3.2 Institucionalidad del Mercosur en el proceso de transición.....77

Figura 3.3 Órganos del Mercosur encargados del tema migratorio .....86

Figura 3.4 Organigrama de la Reunión de Ministros del Interior .....95

#### Capítulo IV

Figura 4.1 Porcentaje de flujos migratorios continentales y extra continentales en relación a la población argentina, 1869-2010.....110

Figura 4.2 Evolución de los flujos migratorios de países limítrofes y el resto del mundo como porcentaje de la población total en Argentina, 1869-2010.....113

Figura 4.3 Stock de inmigrantes en Argentina provenientes de países de América del Sur y otros, Censo 1991 .....126

Figura 4.4 Stock de inmigrantes en Argentina por país de América del Sur, Censo 1991126

Figura 4.5 Número de extranjeros limítrofes censados y radicados por amnistías, 1960 a 1990 .....128

Figura 4.6 Stock de inmigrantes como porcentaje de la población total en los países América del Sur, año 2000.....133

Figura 4.7 Stock de inmigrantes en Argentina provenientes de países de América del Sur y otros, Censo 2001 .....	134
Figura 4.8 Stock de inmigrantes por país de América del Sur en Argentina, Censo 2001	134

## Capítulo V

Figura 5.1 Inmigración al Brasil en números absolutos, 1872-2000 .....	148
Figura 5.2 Volúmenes de migrantes internacionales en Brasil, 1960-2005.....	157
Figura 5.3 Stock de inmigrantes en Brasil provenientes de países de América del Sur, Asia y otros, Censo 1991 .....	158
Figura 5.4 Stock de inmigrantes por país de América del Sur en Brasil, Censo 1991..	159
Figura 5.5 Inmigrantes regularizados por amnistía migratoria de 1988 .....	162
Figura 5.6 Inmigrantes regularizados por amnistía migratoria de 1998 .....	162
Figura 5.7 Stock de inmigrantes en Brasil provenientes de países de América del Sur y otros, Censo 2000.....	166
Figura 5.8 Stock de inmigrantes por país de América del Sur en Brasil, Censo 2000..	167
Figura 5.9 Stock de inmigrantes como porcentaje de la población total de países firmantes del Acuerdo del Mercosur, 1990-2005.....	168

## Capítulo VI

Figura 6.1 Mecanismos causales del proceso de difusión del Acuerdo de Residencia.	223
Figura 6.2 Mecanismos causales del proceso de aprendizaje entre Argentina y Brasil	230

## Capítulo VII

Figura 7.1 . Total de residencias (temporales y permanentes) otorgadas en los Estados Parte y Asociados del Mercosur, años 2009-2016 .....	239
Figura 7.2 Total de residencias otorgadas (temporales y permanentes) por país, años 2009-2016.....	239
Figura 7.3 Total de residencias otorgadas (temporales y permanentes) por país con excepción de Argentina, años 2009-2016 .....	240
Figura 7.4 Distribución de las residencias totales (temporales y permanentes) concedidas por país, 2009-2016 .....	244

## Tablas

### Capítulo I

Tabla 1.1. Criterios para establecer inferencias .....	23
Tabla 1.2. Actas de reuniones de órganos del Mercosur recopiladas .....	24
Tabla 1.3. Actas de reuniones de órganos del Mercosur recopiladas .....	26
Tabla 1.4. Guía de codificación realizada a las entrevistas para el proceso de difusión y sus mecanismos .....	29
Tabla 1.5. Otros Códigos utilizados en la investigación .....	31

### Capítulo VII

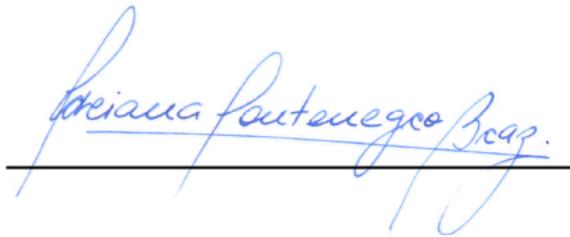
Tabla 7.1 Depósitos de las ratificaciones del Acuerdo de Residencia por Estado signatario .....	238
Tabla 7.2 Acuerdos bilaterales que se firmaron entre Argentina y otros Estados para aplicar el criterio de nacionalidad del Mercosur .....	242
Tabla 7.3 Adhesiones del Acuerdo de Residencia por Estado asociado .....	252

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Adriana Montenegro Braz, autora de la tesis titulada “El Acuerdo de Residencia del Mercosur: Un proceso de difusión de ideas de abajo hacia arriba” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título del doctorado en Estudios Internacionales concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2021



Adriana Montenegro Braz

## Resumen

El objetivo de esta tesis es analizar qué factores explican la adopción del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur durante su negociación y firma. Siguiendo esta línea se indaga ¿cuál fue el rol que tuvo el Mercosur en el establecimiento del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia? ¿De qué manera la experiencia de Argentina y Brasil jugó un rol en la difusión del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de este instrumento? ¿Qué relación existe entre el establecimiento del modelo de gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia del Mercosur durante su negociación y firma, y la difusión de ideas? Por último, este trabajo también analiza ¿de qué manera se regionalizó el modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur a los demás países de la región?

La literatura sobre el tema, indica que la aparición del Acuerdo de Residencia del Mercosur podría explicarse desde una perspectiva intergubernamental, que afirma que los Estados y sus agentes cooperan para proteger sus intereses geopolíticos y económicos, así como los intereses de sus electores. De hecho, este instrumento respondió a la necesidad argentina de superar el problema interno de la migración irregular proveniente de los estados vecinos, y el interés brasilero de fortalecer la agenda social del Mercosur, luego de la crisis del bloque y el fin de la convergencia neoliberal en la región.

Sin embargo, esta tesis realiza una explicación complementaria sustentada en el papel que jugó la difusión de ideas, permitiendo así dar una respuesta al por qué este instrumento fue tan innovador para la época, y cómo la experiencia argentina en el tema migratorio influyó en los tomadores de decisión que impulsaron y negociaron este Acuerdo. En ese sentido, tomando como metodología el rastreo de procesos, y utilizado como principales unidades de análisis a Argentina y Brasil, esta tesis realiza un recuento minucioso de las políticas regionales y locales migratorias, con el objetivo de analizar su grado de incidencia en la formulación, negociación y firma del Acuerdo. A partir de esto, se analizan el papel de la difusión en el modelo de gobernanza migratorio de este instrumento, así los mecanismos de difusión que operaron para su funcionamiento.

Esta tesis argumenta que, si bien el Acuerdo de Residencia fue fruto de los intereses de Brasil para fortalecer el bloque regional, y de Argentina para dar una respuesta a los problemas

migratorios que tenía a nivel doméstico; ciertamente operó un mecanismo de difusión de ideas, en el cual la amplia experiencia argentina en los problemas que conllevan las amnistías migratorias, permitió plantear una política regional más coherente tanto para el Mercosur como para la región sudamericana. En ese sentido, Brasil pudo aprender de Argentina, no solo por su mayor experiencia, sino porque la nueva política afianzaba los intereses estratégicos del gobierno de Cardoso, en una etapa de transición hacia el regionalismo post-hegemónico.

## **Agradecimientos**

Las tesis no son hechas por una sola persona, requieren de la colaboración de varios/as familiares, profesores/as, amigos/as, conocidos/as e, incluso, desconocidos/as de buena fe. En ese sentido, en primer lugar, quiero agradecer la culminación de esta tesis a mi esposo por haberme acompañado durante todo este trayecto, y también hacer mención a Sofía, que en breve será el mayor y más desafiante proyecto que me he propuesto. Luego quiero hacer alusión a mi directora, Cintia Quiliconi, que estuvo allí en todo momento para escucharme, corregirme y aconsejarme. Ella siempre tuvo una puerta abierta y una palabra amiga pese a todas sus ocupaciones. Asimismo, quiero agradecer a mi familia, por su paciencia, pero en especial a mi madre y su esposo quienes me apoyaron moral y económicamente para realizar mi trabajo de campo, así como mi cuñada Soledad que me recibió en su departamento en Argentina. Me hubiera sido mucho más difícil realizar el trabajo de campo si no fuera por la colaboración de todos/as ellos/as.

No puedo dejar de mencionar a los profesores del Departamento de Relaciones Internacionales de la FLACSO que siempre estuvieron ahí para mí en diferentes momentos del doctorado, les agradezco de corazón todos los gestos de generosidad que han tenido conmigo a lo largo de estos años. También quiero aprovechar para recordar a mis compañeros/as que me ofrecieron en diferentes etapas de este proceso una guía, un consejo o un consuelo. Alexis Colmenares, Lorena Herrera, Rachel Babin, Carlos Paredes y María Fernanda Noboa, les deseo muchos éxitos en los retos que se han fijado. Pero en especial, quiero mencionar a mis queridos amigos Lester Cabrera y Marco Méndez, pues me brindaron dos de las cosas más valiosas que existen en un doctorado: su tiempo y sus conocimientos.

También, quiero agradecer a muchas otras personas que son parte de la familia FLACSO. En especial agradecerle a mi querida Gladys Molina por su palabra amiga; a Vanessa Bonilla, Nilma Martins, Ximena Paredes y Gabriela Ríos por sus consejos y a Sandra Navas por su alegría. También quiero enviar mis agradecimientos a María Carmen Ulcuango por su simpatía y recomendaciones sobre Chicago Deusto.

A Cecilia, también le debo una especial consideración, siempre ha sido para mí un referente que me ha permitido llevar adelante proyectos duros como este. A Paulo Elias Martins, le debo también la mayor parte de las entrevistas que pude realizar en Brasil, gracias por todo el

apoyo. Por otra parte, quiero mencionar a Argentina Santacruz, quien desde un inicio me alentó a seguir este doctorado, las personas que creen en ti “se deben guardar en el lado izquierdo del pecho”.

Asimismo, aprovecho este espacio para nombrar a varias personas que sin conocerlas previamente me ayudaron en la elaboración de esta tesis; en especial a algunos de los/as entrevistados/as que siempre estuvieron dispuestos a proporcionarme información, muchas de las veces más de una vez, para poder abordar en detalle el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia. Entre ellos Adriana, Luis Paulo, Claudia, Izaura, Marcia Anita, entre otros. Finalmente, quiero agradecer a todas las personas que realizaron comentarios a este trabajo, en especial a las personas que estuvieron presentes durante mis intervenciones en los congresos de ISA y LASA, y a los evaluadores de la tesis, pues sus observaciones han permitido pulir este trabajo hasta su versión final.

## Capítulo 1

### Introducción

El número de migrantes<sup>1</sup> a nivel internacional se ha incrementado en las últimas décadas, pasando de 173 millones en el año 2000, a 220 millones en el año 2010 y 258 millones en el 2017. De estos, 165 millones, que equivalen a dos tercios del total migrantes a nivel mundial, viven en países de altos ingresos, 85 millones en países de renta media y 11 millones en países de renta baja (ONU 2017, 4; OIM 2017, 1).

Pese a que los números pueden parecer relativamente altos, si se los compara con el total de la población mundial no son tan significativos. En el año 2000 los migrantes constituían el 2.8% de la población, mientras que en el 2017 ese número ascendía a apenas 3.4%. Aun cuando se pueda apuntar que estos números representan un crecimiento de las migraciones internacionales, se ha evidenciado que este crecimiento no es sostenido. El stock de migrantes creció un 2% entre los años 2000 a 2005, luego en el quinquenio del 2005 al 2010 este crecimiento ascendió al 2.9%, pero a partir de ahí se ha ido reduciendo. En los últimos tres años (2015-2017) el stock ha regresado nuevamente al 2% (ONU 2017, 4–5). Pese a esto, las migraciones han sido un tema cada vez más relevante en la política internacional y en las discusiones a nivel interno de los Estados.

Existen algunas razones que explican la importancia a nivel político que han recibido las migraciones internacionales en las últimas décadas. Entre ellas se encuentran: la aceleración del volumen de los flujos migratorios en la mayor parte de regiones del mundo, la proliferación de la migración en tránsito hacia otros destinos y la diversidad de los flujos migratorios (migración laboral, refugiados, migración forzada, etc.), lo que ha colocado duros retos a las políticas migratorias de los Estados (Castles, Haas, y Miller 2013, 11–12). Sin embargo, la principal preocupación de los Estados por las migraciones consiste en que mientras “las migraciones masivas a principios del siglo XX y de posguerra eran visualizadas como una redistribución de recursos humanos, considerados como parte de la riqueza de las

---

<sup>1</sup> Los números proporcionados por UN DESA consideran al migrante internacional a toda persona que vive en un país diferente al de su nacimiento (ONU 2017, 3). Sin embargo, con el objeto de analizar la constitución de la gobernanza migratoria plasmada en el Acuerdo de Residencia del Mercosur, este trabajo va a utilizar una versión más acotada de migrante que excluye a la población refugiada, pues no se encuentran dentro de la población meta de este instrumento (OIM 2017, 40).

naciones; las actuales son vistas como una redistribución de la pobreza, en un mundo caracterizado por la concentración de riquezas” (Mármora 2002, 37).

Por esta razón, los principales hechos que han copado la prensa y la discusión pública internacional sobre el tema en los últimos años han sido la crisis de refugiados en Europa, el importante rol que han jugado las migraciones en el voto del Reino Unido para el Brexit, o las elecciones presidenciales de Estados Unidos en el 2016 (Adamson y Tsourapas 2018, 2), así como las caravanas de migrantes que se han formado en Centroamérica rumbo al norte, o el éxodo venezolano en Sudamérica. De hecho, las migraciones internacionales están lejos de ser un tema marginal de la política internacional, pues se relacionan con una serie de intereses claves para los Estados y las regiones tales como la seguridad, la economía y mismo prestigio de los Estados (Betts 2011, 134).

A pesar de esta creciente preocupación alrededor del tema migratorio, no existe un marco multilateral que regule de manera homogénea las respuestas de los Estados hacia los flujos migratorios y sus consecuencias. A diferencia de otros temas como el comercio internacional, el medio ambiente o el crimen organizado, los cuales poseen estructuras de gobernanza bastante coherentes e integrales, el tema migratorio ha sido tratado de manera bastante heterogénea a nivel internacional (Lavenex et al. 2016; Betts 2010b, 8–13; 2008, 2–3; Kalm 2010, 21). Este se ha dividido en varios instrumentos internacionales que tratan diversos aspectos de la migración, a través de diferentes instituciones y con diferentes enfoques (Betts 2010b, 8–13; 2008, 2–3).

No existe un solo organismo internacional que se dedique al tema migratorio de forma integral. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se ocupa específicamente del asilo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), trata de los aspectos relacionados con la migración laboral, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que recién fue clasificada en julio del 2016 como una organización del sistema de las Naciones Unidas (ONU), no cubre todos los temas relacionados con la migración, sino que trabaja principalmente al servicio de los Estados, y no posee un mandato jurídico de protección a los migrantes. Más aun, con excepción del tema del refugio, no existe un régimen a nivel internacional que trate de manera integral y universal a las migraciones. La Convención sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CTMF) de 1990, que se refiere de manera más exhaustiva a la cuestión migratoria, entró en

vigencia casi 13 años después de su firma. Además, este instrumento cuenta con 55 Estados partes<sup>2</sup>, ninguno de los cuales son países desarrollados, pese a que son los que reciben la mayor parte de las migraciones internacionales<sup>3</sup> (Betts 2010b, 8–13; 2008, 2–3; Lavenex et al. 2016, 459; Kalm 2010, 24).

Sin embargo, no se puede afirmar que la gobernanza migratoria a nivel global es inexistente, sino que esta constituye un variado tapiz de instituciones formales e informales a nivel internacional, regional, transregional y bilateral (Betts 2010b, 13). Así mientras que el tema de refugio cuenta con un marco institucional y normativo formal, al cual la mayor parte de los Estados se ha plegado<sup>4</sup>; la migración irregular, la libertad de circulación y la migración laboral poseen un menor número de estructuras formales de gobernanza (Betts 2010b, 8–10); lo que no siempre ha permitido una respuesta integral y comprensiva al fenómeno.

La ausencia de instituciones multilaterales que cubran de manera integral la migración ha dejado la puerta abierta para que los Estados establezcan diferentes formas de gobernanza según el aspecto de la migración que se trate (refugio, migración laboral, migración forzada, etc.) y los niveles de coordinación que se establecen en cada caso (bilaterales, regionales o multilaterales). Esto ha creado un complejo conglomerado de normas e instituciones que permiten a los Estados más poderosos, regiones más influyentes e, incluso, a ciertos organismos internacionales, determinar o influenciar las políticas migratorias de otros Estados o regiones con menor peso en el escenario internacional (Betts 2008, 2; Geiger y Pécoud 2010, 4).

Ahora bien, en el caso de la migración irregular y libertad de circulación de personas ha existido una reticencia aún mayor para establecer un marco multilateral que trate este fenómeno. Los Estados han sido muy reacios a ceder soberanía para cooperar a nivel global sobre aquellas migraciones que consideran “no deseables” entre las que se encuentran las

---

<sup>2</sup> United Nations (2020) Treaty Collection. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. Status at 05-02-2020. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-13&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en), visitado el 4 de febrero de 2020.

<sup>3</sup> En los últimos 17 años los países de altos ingresos han absorbido la mayor parte de crecimiento de la población migrante, recibiendo 64 millones de migrantes de los 85 millones que se incrementaron en esos años (ONU 2017, 4; OIM 2017, 1).

<sup>4</sup> La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que entró en vigor el 22 de abril de 1954, contaba con 145 Estados Partes hasta abril del 2015. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados del 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de ese año, cuenta con 146 Estados Parte hasta abril del 2015 (ONU 2015).

migraciones irregulares (Adamson y Tsourapas 2018, 2,3,13; Betts 2011, 134,135). En esos casos, se ha observado que la mayor parte de los esfuerzos de cooperación formal e informal en esta área han sido abordados a nivel de las regiones. Marcos de integración regional como la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS por sus siglas en inglés), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), etc., han establecido varios mecanismos de cooperación, estándares y normas al respecto. Por su parte, también se han desarrollado Procesos Consultivos Regionales (PCR) en temas migratorios que son espacios informales de intercambio de buenas prácticas, información, coordinación y socialización de las burocracias que participan en estos eventos (Betts 2010b, 9).

Específicamente, en América del Sur ha sido el Mercosur el que ha conseguido avanzar en mayor medida en la construcción de una gobernanza migratoria regional. Si bien en el Tratado de Asunción de 1991,<sup>5</sup> que dio inicio al Mercosur, solo se establecieron mecanismos operativos y plazos para la política regional comercial del bloque; poco a poco el tema migratorio fue ingresando en su agenda. Así, el Mercosur comenzó observando al tema migratorio en términos de movilidad laboral intrarregional, como parte de uno de los factores de producción, y en los últimos 15 años ha progresado en la construcción de políticas que establecen una libertad de movimiento asociada a la nacionalidad de los Estados Parte y Asociados (Mármora y Cassarino 1997).

A este respecto, “el gran salto cualitativo en la cuestión migratoria de la región” (Pérez Vichich 2007, 262–63) se dio con la firma en diciembre de 2002 del Acuerdo de Residencia del Mercosur<sup>6</sup> (en adelante, el Acuerdo de Residencia), firmado por los Estados Parte del bloque regional, más Bolivia y Chile.<sup>7</sup> Instrumento que fue incluso posteriormente extendido

---

<sup>5</sup> El Mercosur tiene cuatro Estados Parte fundadores, que son los signatarios del Tratado de Asunción de 1991: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, Venezuela fue incorporado en el 2012 como Estado parte. Sin embargo, en agosto del 2017 fue suspendido indefinidamente del bloque. Por otro lado, Bolivia inició su proceso de adhesión en el 2007 y lo culminó en el 2015, luego de firmar el Protocolo de Adhesión. Finalmente, son Estados asociados del Mercosur Chile, Perú, Colombia y Ecuador, además de Guyana y Surinam.

<sup>6</sup> Acuerdo DEC CMC 28/02, de 6 de diciembre de 2002, sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. No obstante es necesario destacar que las iniciativas de integración en materia migratoria existen en la región desde el siglo XIX. Para profundizar sobre este tema se recomienda revisar (Acosta Arcarazo 2018, 60–85).

<sup>7</sup> En rigor se firmaron dos acuerdos espejo: el primero denominado “Acuerdo sobre Residencia para los Estados Parte del Mercosur” y el segundo llamado “Acuerdo sobre Residencia para los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile”. Estos dos países firmaron el Acuerdo en su calidad de Estados asociados. Posteriormente,

por adhesión a Ecuador, Colombia y Perú. Este instrumento es un acuerdo regional que establece por primera vez reglas comunes para la tramitación de la residencia por parte de los nacionales de los Estados signatarios. Existen varias razones por las cuales el Acuerdo de Residencia es novedoso y relevante para la región, entre ellas se encuentran:

1. El hecho de que este instrumento fue adoptado por casi todos los países de América del Sur con excepción de Venezuela, Guayana y Surinam.
2. El Acuerdo introdujo lo que se ha denominado como el “criterio de nacionalidad” del Mercosur. A través de este criterio, los nacionales de un Estado Parte o Asociado del bloque regional, que deseen residir en el territorio de otro, pueden obtener una visa temporal de residencia de hasta dos años, con la posibilidad de convertirse en permanente. Esto introdujo una nueva categoría de residencia en la legislación de los países de la región que rompió con la necesidad de probar una actividad determinada como trabajo en relación de dependencia, estudios, parentesco, inversiones, etc., para legalizar la situación de la persona migrante (OIM 2014, 11–13).
3. Además, el establecimiento de reglas comunes para la tramitación de la residencia simplificó y armonizó los requisitos documentales exigidos por los Estados signatarios, lo cual ha beneficiado a las personas migrantes.
4. El Acuerdo también permitió la tramitación de la residencia legal, tanto en el país de origen, mediante la solicitud en la sede consular del país de destino, como directamente en el territorio del país receptor. En ese último caso, se puede gestionar la residencia independientemente de la categoría migratoria con la que ingresó, y con exención del pago de multas y otras sanciones que se pudieren aplicar por la situación irregular de los migrantes.
5. Asimismo, es necesario destacar que el Acuerdo establece que las personas migrantes que hubieren obtenido la residencia en virtud de este instrumento, podrán gozar de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales de los Estados de recepción, en particular el derecho a trabajar, a la protección laboral, a enviar remesas, a la reunificación familiar y a circular libremente de acuerdo con las normas legales de cada país.

---

también se adhirieron al Acuerdo de Residencia los Estados asociados de Perú y Ecuador, en junio del 2011, y Colombia en junio de 2012 (OIM 2014, 18).

6. Por último, cabe indicar que el Acuerdo marca el inicio de un ímpetu político renovado en la región para la construcción de una gobernanza migratoria regional, así como una visión más acorde con los derechos humanos de los migrantes (Margheritis 2018, 419).

Pese a que el Acuerdo de Residencia ha sido visto como un parte aguas de la política migratoria regional, pocos han sido los estudios que lo han abordado desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. Más aún, pese su importancia, la literatura que analiza las formas en las que los Estados se comportan o interactúan en relación a la migración ha recibido generalmente poca atención por parte de esta disciplina, y la mayor parte de los estudios que existen se concentran en las experiencias de los países desarrollados (Adamson y Tsourapas 2018, 2,3,13; Betts 2011, 134,135).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta tesis tiene como objetivo analizar las causas y procesos que llevaron a la negociación y firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur. Esto nos permite ahondar en un campo de estudio escasamente abordado y, paralelamente, comprender la forma en la que se adoptó esta política migratoria regional, con el objeto de buscar ciertos parámetros que den cuenta sobre las condiciones que generan este tipo de políticas.

### **1. Planteo de las preguntas de investigación, objetivos e hipótesis**

La pregunta central que orienta el presente trabajo es la siguiente: ¿qué factores explican la negociación y firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur? De este planteamiento se desprenden varias preguntas afines o subsidiarias: ¿cuál fue el rol que tuvo el Mercosur en la gobernanza migratoria que propulsó del Acuerdo de Residencia? ¿De qué manera las experiencias de Argentina y Brasil jugaron un rol en la difusión del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia? ¿Cuáles fueron los intereses de Argentina y Brasil durante la negociación y firma del Acuerdo? ¿Qué relación existió entre la difusión de ideas y el establecimiento del modelo de gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia? Y, finalmente, se explora ¿de qué manera se regionalizó la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia a los demás países de Sudamérica?

Estas preguntas se corresponden con los objetivos planteados en el estudio que son, en primer lugar, establecer cuáles son los factores que explican el modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur durante su proceso de negociación y firma que se dio en el año 2002. En ese sentido, este estudio no pretende ahondar en las formas en las que el

Acuerdo de Residencia se aplicó posteriormente, pues sería necesario tomar en cuenta otras variables y actores, sino que se enfocará en el proceso de formulación de políticas o *policy making* de este instrumento. Sin embargo, al final de este trabajo se tratará brevemente el proceso de aplicación del Acuerdo de Residencia con el objeto de tener un panorama más amplio sobre la gobernanza regional en materia migratoria que estableció este instrumento.

De igual manera, este trabajo busca conocer el rol que tuvo el Mercosur, la experiencia argentina y la brasilera en el establecimiento del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia, con el fin de observar cuál fue el grado de incidencia de cada uno de estos niveles en la formulación de la propuesta de este instrumento, y su aceptación dentro del bloque. Asimismo, este estudio se ha planteado identificar el tipo de interacción que prevaleció entre los formuladores de política durante el proceso de negociación y firma del Acuerdo de Residencia. En ese sentido, se observa si el proceso de negociación partió únicamente de las necesidades e intereses de los Estados Parte (proceso intergubernamental), o si existió una difusión de ideas o políticas,<sup>8</sup> así como los mecanismos específicos que actuaron en cada caso (coerción, competencia o aprendizaje).<sup>9</sup> Finalmente, esta tesis pretende examinar la manera en que se regionalizó el modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur a los demás países de la región.

A este respecto, esta tesis argumenta, a diferencia de la literatura que dice que el Acuerdo de Residencia es parte de un proceso intergubernamental (Lavenex et al. 2016; Modolo 2013), que la adopción del modelo de gobernanza migratorio de este instrumento fue fruto de proceso de difusión de ideas de abajo hacia arriba, en donde se regionalizó la experiencia argentina en temas migratorios. En ese sentido, el Mercosur actuó como plataforma de coordinación para que Argentina, en calidad de agente emisor, transmita una idea o política novedosa a Brasil, quién en calidad de receptor pudo aprender de la experiencia argentina.

---

<sup>8</sup> Esta tesis utiliza indistintamente los términos difusión de ideas y políticas. De conformidad con Gilardi (2011, 6–7) la difusión de una política migratoria también puede ser la difusión de una principio, arreglo institucional o idea novedosa que se encuentra en dicha política. El Acuerdo de Residencia, si bien es un instrumento normativo que establece una política migratoria regional, difunde una idea novedosa como el criterio de nacionalidad, que permite que los migrantes no deban acceder a una categoría tradicional migratoria para poder solicitar la residencia. Esta categoría permite acelerar los procesos de regularización y disminuir la acumulación de migrantes, lo que evita realizar continuamente procesos de amnistías migratorias que son una pesada carga administrativa para el Estado.

<sup>9</sup> Como se verá más adelante las teorías de difusión tratan de explicar no solo la existencia del fenómeno, sino también los patrones que toman estos procesos de difusión, que desde la perspectiva racionalista se dividen en coerción, competencia y aprendizaje.

Este estudio plantea que, si bien los países signatarios fueron los Estados Parte del Mercosur, más Bolivia y Chile, los países que lideraron el proceso de negociación y adhesión al Acuerdo de Residencia fueron Argentina y Brasil al presentar las propuestas sobre las cuales los demás Estados signatarios pudieron elegir. Respecto rol de Argentina y Brasil en el Acuerdo, esta tesis considera que, si bien las partes buscaban facilitar los flujos y trámites migratorios en sus territorios, el Acuerdo también tuvo como objetivo afianzar al bloque regional, especialmente es sus aspectos sociales y políticos. En especial, si bien Brasil pudo aprender de la experiencia argentina en temas migratorios, esta política también le permitió fortalecer sus intereses estratégicos en el bloque. En esa línea, este estudio considera que, si bien el Acuerdo se firmó un poco antes de la instauración de los gobiernos de izquierda en el Cono Sur,<sup>10</sup> existía ya un desgaste del modelo neoliberal y su discurso hegemónico, lo que en última instancia permitió a los actores plantear y adoptar políticas con un enfoque más social en una etapa de transición.

## **2. Estado del arte**

Hace más de 50 años atrás las migraciones internacionales, y su estudio, recibían muy poca atención en la literatura académica,<sup>11</sup> sin embargo, poco a poco estas se han convertido en un área temática que ha sido abordada por una multitud de disciplinas en las ciencias sociales (Lee, Carling, y Orrenius 2014). Las principales disciplinas que en un inicio trataron el tema de las migraciones internacionales fueron la sociología, la antropología, la historia, la economía y la demografía, que hicieron de los migrantes su principal objeto de estudio (Betts 2011, 135; Mitchell 1989, 681–83).

Pese a que las migraciones son un fenómeno político importante, que se articula con una serie de temas claves para los Estados como la soberanía, la seguridad, los intereses económicos y el conflicto y cooperación entre Estados, los estudios sobre migraciones que incorporan la variable política llegaron tardíamente al debate (Mitchell 1989, 681; Domenech y Araujo 2016, 176). Se puede decir que recién a partir de los años 80 la literatura sobre el tema

---

<sup>10</sup> Existe una considerable discusión sobre las características de las experiencias políticas de izquierda o progresistas a partir del siglo XXI en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, pese a la heterogeneidad de perspectivas y enfoques entre los diferentes gobiernos que comparten esta tendencia en la región, en este trabajo califica como gobiernos de izquierda a aquellos que comparten una postura contraria a los postulados del Consenso de Washington (post neoliberalismo) y un llamado por un retorno al Estado y la recuperación de sus capacidades (Stoessel 2014).

<sup>11</sup> En sus inicios los estudios sobre migraciones internacionales se concentraron en los patrones migratorios de Europa hacia Norte América, el concepto de inmigración ilegal o irregular no era parte del discurso público, y el tema era tratado bajo el paraguas de unas pocas disciplinas (Lee, Carling, y Orrenius 2014).

migratorio comienza a tomar relevancia para la ciencia política (Mitchell 1989). En general, los autores que analizaron las migraciones bajo el paraguas de la ciencia política buscaron entender cómo los Estados y la política pública afectan la migración internacional (Brettell y Hollifield 2014, 9). En ese sentido, optaron por analizar desde diversas perspectivas cómo los partidos políticos, y distintos grupos de interés dentro del Estado, han dado forma a las políticas migratorias (Zolberg 1981; Hollifield 1992; Freeman 1995; Joppke 1999; Klotz 2013). Otros autores, en cambio, han considerado que son las instituciones, que actúan conforme a los intereses estatales, las cuales dan la pauta de estas políticas, aunque el grado de autonomía y cohesión que se le atribuye al Estado ha variado conforme a cada autor (Whitaker 1987; Calavita 1992).

Por su parte, en el campo de las Relaciones Internacionales, las migraciones solo comenzaron a cobrar cierta importancia luego del fin de la Guerra Fría. En tal virtud, la profundización del proceso de globalización, así como la posibilidad de salir de paradigma realista, luego del final del conflicto este-oeste, realizó un cambio profundo en el desarrollo teórico de esta disciplina, que en última instancia permitió incorporar otros temas y actores relegados en su agenda, entre los que se encontraban las migraciones internacionales. Sin embargo, no fue sino hasta los ataques del 11 de septiembre que las migraciones comenzaron a ser un campo más prolífico en las Relaciones Internacionales que ha tratado la migración desde distintas subdisciplinas de esta rama (Mitchell 2012).

Una de las sub-disciplinas que mayor espacio en su agenda le ha dado a las migraciones internacionales es la de seguridad, pese a lo controversial que ha sido tratar este tema bajo este enfoque (Adamson 2006). Especialmente, algunos autores realistas son reacios a considerar a las migraciones como una amenaza legítima para los Estados, aunque la “guerra contra el terrorismo” ha llevado a que aumente sustancialmente el número de trabajos que se enfocan en esta perspectiva (Adamson 2006, 165–68; Mitchell 2012, 1–7). Entre los principales temas que trata vertiente de seguridad (Weiner 1985; Bigo 2002; Adamson 2006) se encuentran las formas en las que los flujos migratorios han afectado los intereses estatales, sean estos la soberanía, las relaciones con otros Estados y la naturaleza del conflicto a nivel internacional. De igual manera, esta vertiente también se ha enfocado en la forma en la que las amenazas reales o percibidas de la migración tienen un impacto en las políticas que las regulan, así como el control de las fronteras.

Otra de las perspectivas internacionalistas son las teorías de la globalización. En general los autores de estas teorías (Sassen 1996a, 1996b; Bauböck 1994; Hollifield 2004; Castles, Haas, y Miller 2013) afirman que la globalización económica, la emergencia de los regímenes de derechos humanos y los grupos de interés alrededor de la movilidad humana, han restringido la soberanía estatal y reducido su autonomía en relación a las políticas migratorias. Los autores de esta perspectiva observan que la migración internacional es parte del proceso de globalización, y por lo tanto cuestionan el control de la movilidad en un mundo en el que los gobiernos aceptan las políticas de liberalización de bienes, servicios y capitales, contradicción que se conoce como la paradoja liberal.

Por su parte, si bien en un principio la teoría de las Relaciones Internacionales observaba a los refugiados como una simple externalidad de la guerra, en los últimos años ha existido una creciente literatura que se enfoca en las personas que buscan asilo (Betts 2011). Los autores que analizan el tema del refugio bajo esta disciplina se concentran en las formas en las que la presencia de refugiados en una región puede incrementar la probabilidad de conflictos interestatales (Lischer 2006; Salehyan y Gleditsch 2006); el rol de la política regional e internacional para dar forma a las políticas sobre migraciones forzadas (Milner 2009); la cooperación internacional en temas de refugio (Betts 2010a); entre otros.

También se ha tratado a las migraciones internacionales desde la perspectiva de la política exterior. En ese sentido, los autores que han abordado esta perspectiva (Zolberg 1983; Teitelbaum 1983, 1984; Ela y Zeynep 2015) han analizado las maneras en las que la política exterior afecta los flujos migratorios; el impacto que han tenido las migraciones en la formulación y contenido de la política exterior; así como la manera en la que tanto Estados de origen y destino utilizan a las migraciones como instrumentos de política en sus relaciones bilaterales y multilaterales.

Ahora bien, los estudios que analizan el tratamiento de las migraciones en los procesos de integración regional se han concentrado en la libre circulación de trabajadores o personas en la Unión Europea, dado el amplio desarrollo de las políticas migratorias regionales en este espacio (Betts 2011, 135; Brumat 2016, 32). De esta forma, la literatura especializada ha tratado temas como la formulación de políticas, el impacto de la libre circulación de trabajadores y/o libre circulación de personas en la UE (Geddes 2003; Carmel 2011). También, han analizado las medidas de transición frente a la libre circulación de trabajadores

de los Estados del Este de Europa, que se unieron al proceso entre el 2004 y 2007 (Wright 2010; Adinolfi 2005; Kahanec 2012). Así mismo, los autores de esta vertiente se han enfocado en las políticas de entrada de migrantes laborales de terceros Estados a la UE (Carrera 2007); así como las formas en las que la migración se ha convertido en un asunto de seguridad para Europa (Huysmans 2000; 2006).

Con todo, pese a que el caso europeo ha sido el que mayor atención a recibido por parte de la literatura académica, existen algunos estudios que han tratado las formas en las que otros procesos de integración coordinan la movilidad de las personas. En ese sentido, el estudio de Lavenex et al (2016) es un buen recuento de la literatura que no solo trata las formas de gobernanza migratoria en la UE, sino también en el Mercosur, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), TLCAN y ECOWAS.

En lo que concierne a la forma en la que se adoptó la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia del Mercosur, varios autores (Lavenex et al. 2016; Modolo 2013) indican que la aparición de este instrumento podría explicarse desde una perspectiva intergubernamental, que afirma que los Estados y sus agentes cooperan para proteger sus intereses geopolíticos y económicos, así como los intereses de sus electores. Bajo esta perspectiva, la cooperación resultaría de la toma de decisiones independiente de una región frente a los problemas endógenos o exógenos que enfrenta, tales como los problemas internos de la región o los desafíos creados por el intercambio económico internacional o el proceso general de la globalización (Börzel y Risse 2016).

En tal virtud, estos autores afirman que el Acuerdo de Residencia respondió a la necesidad argentina de superar el problema interno de la migración irregular proveniente de los estados vecinos, que no se solucionaba a través de medidas coyunturales como las amnistías migratorias (Lavenex et al. 2016; Margheritis 2012; Modolo 2013), y el interés brasilero de fortalecer la agenda social del Mercosur (OIM 2014; 2012, 47–52). Pese a esto, el intergubernamentalismo no puede explicar por qué el Acuerdo de Residencia no siguió los parámetros de las políticas que los Estados Parte venían llevando en cada uno de sus territorios, y por qué este instrumento fue tan innovador para su época, no solo en la región sino también a nivel internacional. En otras palabras, esta explicación no da cuenta de por qué los países optaron por una política a largo plazo en la materia, que en principio podría considerarse más costosa en términos de soberanía que la propuesta primigenia de una

amnistía migratoria regional conjunta planteada por Brasil. Esto es aún más evidente, teniendo en cuenta que desde comienzos del siglo XX los Estados Sudamericanos han reafirmado su estatus a nivel internacional replicando medidas de control fronterizo como un prerrequisito para que se les reconozca su autonomía y autogobierno (Acosta Arcarazo 2018, 106).

Otra explicación que podría dar cuenta de la novedad del Acuerdo de Residencia son los estudios sobre difusión. La difusión puede entenderse como el "proceso mediante el cual una innovación se comunica a través de ciertos canales a lo largo del tiempo entre los miembros de un sistema social" (Rogers 1983, 5). Teniendo en cuenta los problemas que se habían suscitado anteriormente con las amnistías migratorias aplicadas a nivel nacional, y la novedad del Acuerdo de Residencia para dar una respuesta de largo plazo a la problemática migratoria, esta teoría podría dar luz sobre la forma en la que la experiencia argentina pudo colaborar al grado de innovación de este instrumento.

Sin embargo, es necesario considerar que uno de los vacíos en la literatura sobre difusión de políticas en las Relaciones Internacionales ha sido su énfasis en los procesos de difusión de arriba hacia abajo (descendentes) u horizontales, restándole atención a los procesos de abajo hacia arriba (ascendentes). Cabe indicar que la gran mayoría de la literatura sobre difusión se concentra en las formas en la que los países o regiones adoptan enfoques occidentales o eurocéntricos. Por lo tanto, los esquemas institucionales de la UE (Breslin, Higgott y Rosamond, 2002: 17, Söderbaum, 2013) o los parámetros de gobernanza dictaminados por las organizaciones internacionales como Naciones Unidas (ONU) (Finnemore, 1996), se considerarían los modelos sobre los cuales se comparan otras formas de integración y gobernanza regional en todo el mundo (Börzel, Lohaus y van Hüllen, 2013).

Varios autores han criticado este enfoque occidental o eurocéntrico, rechazando la tendencia a verlos como casos paradigmáticos a seguir (Acharya 2016, 108–9; Constantine y Shankland 2017, 99; Porto de Oliveira y Faria 2017, 30; Botto 2015, 13). Incluso, la literatura que trata los procesos de difusión en otras latitudes no es nueva, pero su crecimiento solo ha tenido lugar en los últimos años. En América del Sur, algunos académicos como Porto de Oliveira (2017) han estudiado cómo Brasil se convirtió en un exportador de ideas y políticas sociales, y no solo un importador, una vez que las autoridades locales brasileñas utilizaron sus conocimientos para promover la política de presupuestos participativos. Sugiyama (2012), por

su parte, analizó las diversas formas que toman los procesos de difusión (descendentes, horizontales y ascendentes), y llegó a la conclusión de que los programas de transferencias monetarias condicionadas de Brasil, el conocimiento y las presiones locales tuvieron un papel importante para la incorporación de esos programas a nivel federal. Con respecto a la difusión de políticas en los procesos de integración regional en América del Sur, Perrotta (2016) analizó los mecanismos directos e indirectos de difusión operados entre el Mercosur y los Estados Parte, en relación con la política regional de acreditación y aseguramiento de la calidad en la educación superior. En este sentido, esta autora afirma que la acreditación regional del Mercosur es un caso de difusión de las políticas argentinas a nivel regional.

En relación a los procesos de difusión en temas migratorios, el artículo de Geddes y Acosta Arcarazo (2014) analiza si la Unión Europea (UE) y el Mercosur presentan un ejemplo de convergencia o divergencia en relación con la difusión de los modelos de gobernanza migratoria regional. Estos autores llegan a la conclusión de que la UE no proporcionó un modelo para las políticas migratorias en el Cono Sur. Por su parte, Margheritis (2012) intenta explicar por qué las negociaciones para armonizar la legislación sobre migraciones en el Mercosur adquirió ímpetu en los últimos años. Esta autora considera que los avances en los temas migratorios del bloque, en el que se inserta del Acuerdo de Residencia del Mercosur, han sido fruto de negociaciones intergubernamentales en un contexto de inestabilidad, crisis y una estrategia post Consenso de Washington liderada por los gobiernos de izquierda de la región, en donde Argentina ha liderado el tema. Pese a esto, Margheritis también afirma que las ideas y discursos de los tomadores de decisión jugaron un rol trascendental en la formulación de estas políticas. En ese sentido, hace referencia a un proceso de emulación de la política migratoria argentina en la región, aunque la autora no se adentró en la teoría de difusión de ideas y los mecanismos que explican su transmisión.

Por otro lado, Modolo (2013) realiza en su tesis un estudio profundo y con perspectiva histórica que analiza la evolución de la política regional de movilidad en el Mercosur durante el período 1991-2012. Bajo este enfoque, trata también el proceso de negociación y firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur, en donde observa que fueron los consensos entre Argentina y Brasil los que permitieron avanzar con la política regional, lo cual corroboraría la tesis del intergubernamentalismo.

Brumat (2016), en cambio, analiza la formulación, desarrollo y alcance de las políticas de movilidad regional de personas adoptadas en el Mercosur, así como los factores que explican dicho desarrollo en el período de 1991-2012. La autora, luego de realizar un recuento sobre las políticas de movilidad en el bloque, concluye que las decisiones políticas en las áreas de integración regional y migratoria son el resultado de una compleja interacción de distintos niveles (nacional, regional e internacional), factores, actores y tendencias político ideológicas. Esto tuvo como resultado, afirma Brumat, que las políticas migratorias regionales en materia migratoria estén fragmentadas en una serie de normas que regulan cuestiones técnicas, pero cuyo fin es resguardar la soberanía estatal. Con relación al Acuerdo de Residencia, esta autora también considera que este instrumento fue fruto del liderazgo argentino en la materia, y añade, al igual que Margheritis (2012), que el mismo se dio debido a una difusión de ideas entre los funcionarios que trabajaron en la elaboración de esta política. Pese a esto, tampoco ahonda en la literatura especializada sobre la teoría de difusión de ideas y se concentra más bien en la literatura sobre regionalismo.

Como se ha observado, existen algunos estudios que tratan sobre el Acuerdo de Residencia del Mercosur. Un grupo de ellos afirman que este instrumento es parte de un proceso cooperación regional fruto de los intereses de los Estados Parte. Otros, en cambio, estiman que también existió un proceso de difusión de ideas en la negociación del Acuerdo. Sin embargo, solo el estudio de Geddes y Acosta Arcarazo (2014) se adentra en la literatura especializada sobre el tema, pero su objetivo primordial es comparar si existe una difusión de ideas de otras regiones, especialmente desde la UE hacia el Mercosur, por lo que no ahondan en el proceso de difusión de la negociación de este instrumento en sí. Por lo tanto, el objetivo de esta tesis es ofrecer una explicación complementaria del surgimiento de la gobernanza regional durante la negociación del Acuerdo de Residencia del Mercosur, bajo el paraguas de la teoría de difusión de ideas, así como analizar los actores, niveles y mecanismos en juego en este proceso. Para esto, se pretende utilizar una metodología de rastreo de procesos, que permita evidenciar en cada paso los mecanismos causales en el proceso de negociación.

### **3. Metodología de la investigación**

#### **3.1. Análisis de un caso de estudio**

Para dar sentido al complejo conjunto de fenómenos, actores y niveles de análisis que tuvieron parte en la constitución de la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia del Mercosur (Bennett y Elman 2007, 171), se ha decidido estudiar el caso de la negociación y

firma de este instrumento, que tuvo lugar en las reuniones de Ministros del Interior del bloque regional durante el año 2002. Aunque, como se mencionó, al final se tratará brevemente el proceso de aplicación del Acuerdo de Residencia con el objeto de tener un panorama más amplio sobre la gobernanza migratoria regional de este instrumento. Cabe indicar que un caso de estudio es generalmente un análisis cualitativo, comprensivo y a profundidad de un fenómeno limitado espacial y temporalmente. No obstante, si bien los casos de estudio pueden tratar un caso único (N=1), o un número muy limitado de estos, su fortaleza consiste en proveer más de una observación dentro de un mismo caso (Gerring 2007, 19–21), permitiendo capturar toda su complejidad.

La opción por este método, se la hizo considerando que para entender la constitución de la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia del Mercosur es necesario realizar un examen exhaustivo y a profundidad de los procesos sociales que llevaron a la firma de este instrumento. Esto considerando especialmente que es necesario refinar la teorías e hipótesis que se han planteado previamente sobre este hecho, con el fin de arrojar mayor luz sobre este y otros casos similares que se han dado en la región (J. S. Levy 2005, 136). La elección por la investigación cualitativa, a su vez, hace énfasis en la recopilación y análisis de datos lingüísticos y visuales, aunque también se utiliza información numérica con el objeto de respaldar la información (Flick 2008, 5; Lamont 2015, 78; Bryman 2012, 380–84).

Por su parte, este estudio se ha propuesto analizar el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia desde una perspectiva racionalista, postura epistemológica que fue escogida teniendo en cuenta la necesidad de simplificar la realidad y las preferencias de los actores, así como falsear las hipótesis por medio de las observaciones empíricas del caso (Lamont 2015, 19). En ese sentido, este estudio se concentrará en los intereses de Argentina y Brasil, tomándolos como las principales unidades de análisis de este estudio. El enfoque en estos dos países no sugiere que la presencia de otros Estados Parte y Asociados fue irrelevante durante la negociación (Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile). De hecho, sin el apoyo de estos países el Acuerdo no hubiera prosperado. Sin embargo, Argentina y Brasil fueron los países que lideraron el proceso de negociación al presentar las propuestas sobre las cuales los demás Estados signatarios pudieron elegir.

Este liderazgo se debe al peso económico y político de estos dos países dentro del bloque. Pero en especial, fue relevante la experiencia de Argentina en el tema migratorio, así como el

hecho de que el Acuerdo de Residencia fue negociado y firmado durante la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Brasil,<sup>12</sup> en un momento en el que el mandatario a cargo de ese país deseaba dejar su impronta en el bloque.

### 3.2. El rastreo de procesos como variante de análisis del caso de estudio

Ahora bien, esta tesis se ha planteado realizar un análisis de caso en la variante de rastreo de procesos. El rastreo de proceso, o *process tracing*, es una metodología que permite sacar a la luz las relaciones o mecanismos causales (M) entre la variable dependiente (Y) y la independiente (X), en un caso de estudio (George y Bennett 2005, 206–7; Beach y Pedersen 2013, 1). En otras palabras, el rastreo de procesos constituye una herramienta que permite abrir la caja negra de la causalidad para encontrar factores intermedios que existen entre una causa, o causas, y un efecto determinado (Gerring 2007, 45; Beach y Pedersen 2013, 1). La lógica del rastreo de procesos se establece en los siguientes términos sintéticos (Aguirre 2017, 151):

$$X \rightarrow M \rightarrow Y$$

No obstante, es necesario tener en cuenta que el mecanismo (M) está compuesto por una secuencia temporal de eventos intermedios, por lo que la formulación completa tendría la siguiente forma (Aguirre 2017, 151; Collier 2011, 824; Beach y Pedersen 2013, 30):

$$X \rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow) * (n_n \rightarrow)] Y$$

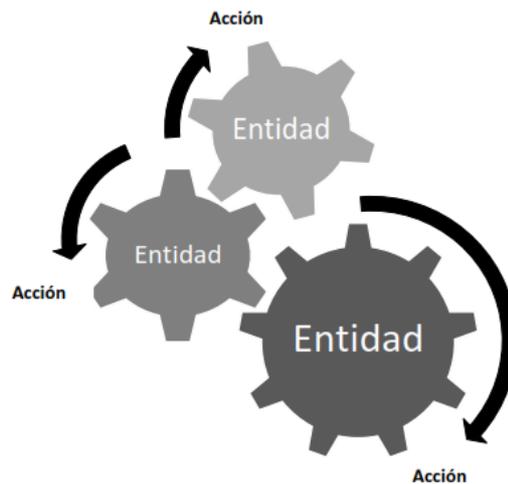
Como se observa, entre la variable dependiente (Y) y su causal (X) existen diversas partes constitutivas ( $n \rightarrow$ ), en donde “n” se refiere a una entidad social y “ $\rightarrow$ ” a la acción que dicho ente realiza, y en donde cada una de estas partes constitutivas es una condición necesaria, pero insuficiente por sí misma para producir un determinado resultado (Beach y Pedersen 2013, 30; Aguirre 2017, 151) En ese sentido, cada una de las piezas ( $n \rightarrow$ ) funciona como parte de todo el conjunto de mecanismos que intervienen. A este respecto cabe indicar que los mecanismos causales en el rastreo de procesos son mucho más que variables auto-contenidas, su análisis debe tomar en consideración las relaciones que existen entre todas las partes constitutivas. Por tal razón, algunos autores consideran que una buena

---

<sup>12</sup> La Presidencia Pro Tempore del Mercosur es la máxima representación legal y política del Mercosur que se ejerce rotativamente cada seis meses por un Estado parte.

analogía de este proceso es la del funcionamiento de las ruedas y engranajes de una máquina, en donde los engranajes corresponderían a los actores del proceso de negociación, y el movimiento de los engranajes se relacionarían con las acciones que estos realizan, las cuales tendrían incidencia en otros actores y sus respuestas (figura 1.1) (Hernes 1998, 89–92; Beach y Pedersen 2013, 29).

**Figura 1.1. Funcionamiento de los elementos intermedios en un mecanismo causal**



**Fuente:** Elaborado en base a Hernes (1998, 89–92) y Beach y Pedersen (2013, 29).

Ahora bien, el objetivo del rastreo de procesos es ofrecer una explicación plausible que enlace X con Y a través de constructos teóricos coherentes y sistemáticos (hipótesis) que sugieran cómo interactúan diversos números de partes en un determinado resultado (Beach y Pedersen 2013, 25). Para esto, el rastreo de procesos utiliza una lógica bayesiana, en la que la comprobación de una hipótesis *ex post* se realiza a través de la actualización de los grados de creencia en dicha hipótesis frente a la evidencia empírica, lo que permite descartar hipótesis alternativas (Bennett 2008, 8). Por tal razón, cuando se aplica un rastreo de procesos no se puede pensar en la relación entre la variable dependiente y la independiente en términos de correlación o asociación regular entre dos factores como en los estudios con un N grande<sup>13</sup>. Tampoco se puede utilizar en esta metodología una lógica probabilística, dado que el rastreo de procesos se aplica en casos

---

<sup>13</sup> El entendimiento de causalidad según la teoría de David Hume indica que la relación entre la variable dependiente y la independiente debe entenderse en términos de una correlación regular entre dos factores, y que todo intento por teorizar los mecanismos “no detectables” que se subsumen entre estos dos sería caer en una explicación metafísica (Hume 1975; Beach y Pedersen 2013, 24).

de estudio individuales<sup>14</sup> (Beach y Pedersen 2013, 232–28). De hecho, el rastreo de procesos utiliza una lógica determinística en el que la probabilidad de que ocurra un determinado fenómeno en un caso de estudio es igual a uno o cero; en otras palabras, se infiere que el fenómeno ocurrió o no (Mahoney 2008, 415–16; Beach y Pedersen 2013, 28).

Estas características del rastreo de procesos permiten a los investigadores a analizar distintas hipótesis explicativas sobre un determinado fenómeno y concluir si alguna de ellas se sostiene sobre criterios de necesidad y/o suficiencia analizados sobre la base de la evidencia empírica (Beach y Pedersen 2013, 25). En ese sentido la naturaleza y evaluación de la evidencia en el rastreo de procesos guarda mucho en común con la presentación de pruebas en un juicio, o con el ejercicio que hace un médico para diagnosticar a un paciente una enfermedad en base a las evidencias que se le presentan<sup>15</sup> (Aguirre 2017, 165; Punton y Welle 2015, 2). Tomando en consideración lo antes mencionado, este estudio ha optado el rastreo de procesos debido a que esta metodología permite (Collier 2011, 824):

1. Identificar fenómenos políticos y sociales novedosos y describirlos. Como se ha manifestado el Acuerdo de Residencia del Mercosur fue una política migratoria novedosa para la región, por lo que el rastreo de procesos es una herramienta útil para estudiar este instrumento.
2. Evaluar hipótesis explicativas preliminares o descubrir nuevas hipótesis sobre un determinado caso. La literatura sobre el Acuerdo de Residencia del Mercosur indica que este fue fruto de los intereses y necesidades de los Estados Parte del bloque. No obstante, varios estudios han mencionado que en el proceso ha existido una difusión de ideas, sin ahondar en esta hipótesis. En este sentido el rastreo de procesos permitirá ahondar en la negociación con el fin de comprobar o descartar las hipótesis previamente planteadas, al tiempo que nos permitirá observar detalladamente los mecanismos que operaron en este proceso.

---

<sup>14</sup> La lógica probabilística afirma que la causalidad debe tomar en cuenta que en el mundo existen características sistemáticas y aleatorias de la realidad (estocásticas) y que por lo tanto es imposible establecer si un fenómeno es regular o aleatorio, y por lo tanto el margen de probabilidad, a través de un caso de estudio es individual (Beach y Pedersen 2013, 26–27).

<sup>15</sup> Por ejemplo, en un juicio criminal cada una de las partes del juicio (fiscal y acusado) presenta varias piezas de evidencia que sostienen diversas hipótesis sobre un mismo caso. Sin embargo, sobre la base de lo anteriormente planteado, el jurado da su veredicto a favor de la hipótesis que acompañan la evidencia más convincente, sistemática y coherente (Aguirre 2017, 165; Punton y Welle 2015, 2).

3. Adquirir información que va más allá de identificar correlaciones entre variables dependientes (Y) e independientes (X), profundizando en el análisis de los mecanismos causales que vinculan estas dos variables, lo que permitiría abrir la caja negra de los factores que conectarían la negociación y firma del Acuerdo de Residencia con su variable explicativa.

Para resumir, el rastreo de procesos al permitir conectar la variable dependiente con la independiente a través del establecimiento de eventos intermedios que las conectan, que se expresan en términos de entidades sociales que realizan actividades. Esto permite realizar un análisis a profundidad en el que se explica cómo cada parte del sistema actúa para producir un resultado concreto.

### **3.2.1. Las variantes del rastreo de procesos**

Ahora bien, la literatura ha manifestado que existe poca claridad con relación a la metodología del rastreo de procesos y su significado. Con el objeto de dirimir sobre este asunto, Beach y Pedersen (2013) han establecido diferencias entre las distintas variantes del rastreo de procesos que permitirían una mejor aplicación de esta metodología. Las variantes que estos autores proponen se dividen en: rastreo de procesos para la comprobación de teorías (*theory-testing*), el rastreo de procesos para explicar un caso concreto (*explaining-outcome*) y el rastreo de procesos para la construcción de teorías (*theory-building*).

En la variante del rastreo de procesos para comprobar teorías (*theory-testing process tracing*) los estudios examinan minuciosamente varias fuentes para observar si los procesos causales que se establecen una determinada teoría se ajustan al caso escogido (George y Bennett 2005, 6–7). “El objetivo es analizar si la evidencia muestra que una causal hipotética establecida entre X y Y está presente, y si funcionó conforme se ha teorizado”, abriendo de esta manera la caja negra de la causalidad para observar los mecanismos causales de ambas variables (Beach y Pedersen 2013).

La variante del rastreo de procesos para explicar un caso concreto (*explaining outcome process tracing*) se diferencia de la anterior, porque en esta el investigador no trata de comprobar o construir una teoría, sino establecer de manera inductiva una explicación mínimamente suficiente, aunque no exhaustiva, de un determinado fenómeno. Esto significa que la explicación no se puede desprender del caso propuesto, y por lo tanto no es aplicable a

otros casos, pero al menos debe incluir los aspectos importantes del fenómeno estudiando con el fin de construir la mejor explicación del mismo (Beach y Pedersen 2013, 19).

La tercera variante del rastreo de procesos, y la que utilizaremos en el presente estudio, es la de construcción de teorías (*theory-building process tracing*). Si bien en esta variante se realiza un acercamiento inductivo al fenómeno, al igual que en la variante *explaining outcome process tracing*, su objetivo consiste en formular aclaraciones que van más allá del caso específico. Sin embargo, a diferencia del *theory-testing process tracing*, esta variante analiza los hechos antes que la teoría con el objetivo de establecer teorías de rango medio que puedan explicar casos histórica y geográficamente delimitados (Beach y Pedersen 2013, 16, 46, 61).

Ahora bien, dado que en el presente caso conocemos que se dio la firma del Acuerdo de Residencia (Y), pero no estamos muy seguros acerca de sus causas (X) y los mecanismos causales que han operado (M) o  $[(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow) * (n_n \rightarrow)]$ , es necesario primeramente establecer hipótesis preliminares sobre la relación entre (X) y (Y), dejando el análisis de los mecanismos causales para otra etapa. En ese sentido, se deben definir cada una de las hipótesis planteadas para el caso concreto, y establecer cuáles serían las manifestaciones observables que deberían estar presentes caso operara la hipótesis planteada (Beach y Pedersen 2013, 17, 60–61).

Una vez hecho esto, es necesario realizar una recolección intensiva y minuciosa de los hechos relevantes del caso, para extraer de ahí las manifestaciones observables conforme las hipótesis planteadas (véase paso 1 y 2, figura 1.1). El objetivo es plantear un mecanismo causal preliminar que sea posteriormente puesto a prueba (Beach y Pedersen 2013, 17, 60–61). En este punto, si bien el *theory building process tracing* no fundamenta su análisis en teorías previas, puede valerse de trabajos anteriores para ayudar al investigador a realizar inferencias descriptivas<sup>16</sup> sobre el material empírico (Beach y Pedersen 2013, 17–18).<sup>17</sup> Dicho mecanismo causal debe ser expresado como entidades sociales que llevan cabo actividades (véase paso 3, figura 1.2). No obstante, como veremos con mayor detalle en el próximo acápite, cada una de las partes constitutivas del mecanismo causal planteado debe pasar por

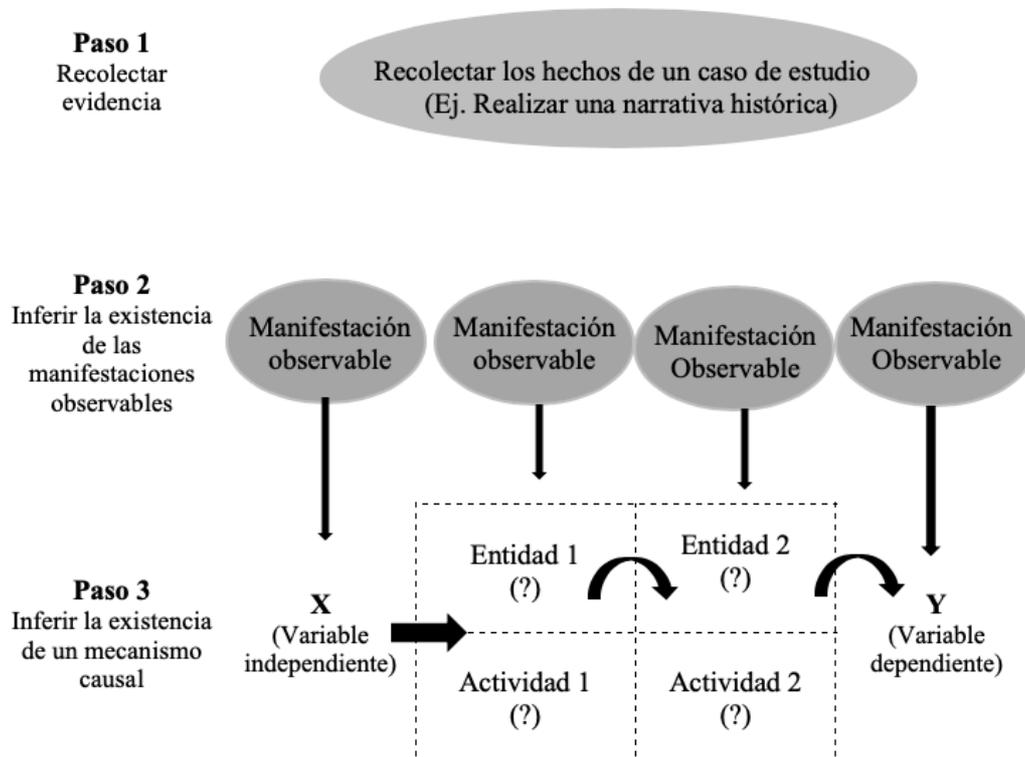
---

<sup>16</sup> Las inferencias descriptivas requieren una descripción sistemática del caso seleccionados, para que sobre la base de esa descripción se pueda realizar una generalización en base a la muestra (Burnham et al. 2008, 143–48)

<sup>17</sup> Es en este punto donde las manifestaciones observables del material empírico se convierten en evidencia.

critérios de suficiencia y necesidad que los confirmen o descarten, y de esta forma relacionar a X con Y (Beach y Pedersen 2013, 17–18, 29).

**Figura 1.2 Pasos para realizar un theory-building process tracing**



**Fuente:** Elaborado en base a Beach y Pedersen (2013, 17).

El rastreo de proceso en su variante de construcción de teorías (*theory building process tracing*), que es la que se va a utilizar para el presente estudio, es un proceso interactivo y creativo en el que el investigador establece mecanismos causales preliminares en base a la evidencia empírica y teorías previamente existentes que son comprobadas en base a su plausibilidad dentro del caso. En ese sentido los pasos 1 y 2 pueden repetirse algunas veces, hasta llegar a la construcción del mecanismo causal establecida en el paso 3 (figura 1.2) (Beach y Pedersen 2013, 18).

### 3.2.2. Los criterios de necesidad y suficiencia para confirmar el mecanismo causal

Finalmente, para evaluar la probabilidad de que cada uno de los elementos del mecanismo causal llevó al efecto planteado, el investigador debe, a través de la evidencia empírica, confirmar la secuencia causal hipotética que conecta la variable independiente con la dependiente, al tiempo que descarta las hipótesis alternativas. Para esto debe sopesar sus

inferencias en base a cuatro criterios que evalúan el grado de necesidad y suficiencia de cada una de las manifestaciones observables (Collier 2011, 825; Punton y Welle 2015, 3). El objetivo de estas pruebas es establecer qué tipo de evidencia se debería encontrar para aumentar la confianza en la presencia del mecanismo (Aguirre 2017, 27). Estos criterios se denominan: (a) *straw in the wind*, (b) *hoop test*, (c) *smoking gun* y, (d) *double decisive* (tabla 1.1) (Beach y Pedersen 2013, 95–107; Aguirre 2017, 27–31; Collier 2011, 825).

La prueba de *straw in the wind* es la más débil de las cuatro mencionadas, pues no cumple con los criterios de necesidad o suficiencia para confirmar la hipótesis. En otras palabras, pasar la prueba fortalece débilmente la hipótesis y fallarla la debilita, pero no la elimina. Por su parte en el criterio del *hoop test* establece un fuerte criterio de certeza, pero no de suficiencia, es decir pasar la prueba fortalece la hipótesis sin confirmarla, pero no pasarla descarta la hipótesis, fortaleciendo hipótesis alternativas. La prueba del *smoking gun* tiene un alto criterio de suficiencia, pero bajo de certeza. Si la evidencia empírica pasa esta prueba fortalece fuertemente la hipótesis, pero si falla no la elimina, aunque la debilita. Finalmente, la prueba del *double decisive* confirma la hipótesis y descarta todas las otras pues cumple con criterios de necesidad y suficiencia a la vez. Sin embargo, es necesario indicar que esta prueba difícilmente se aplica a los casos de las ciencias sociales, por lo que la construcción de las evidencias en un caso generalmente se da a través de la eliminación de hipótesis alternativas y apalancamiento de las distintas pruebas en la hipótesis que se confirma.

**Tabla 1.1. Criterios para establecer inferencias**

		<b>Criterio de suficiencia</b>	
		<b>No</b>	<b>Si</b>
<b>Criterio de certeza</b>	<b>No</b>	<i>1.Straw in the wind</i>	<i>3.Smoking gun</i>
		<p><b>Pasa:</b> Fortalece levemente la hipótesis, pero no la confirma</p> <p><b>Falla:</b> Debilita la hipótesis levemente pero no la elimina</p>	<p><b>Pasa:</b> Fortalece en gran medida la hipótesis</p> <p><b>Falla:</b> Debilita la hipótesis, pero sin eliminarla</p>
	<b>Si</b>	<i>2.Hoop test</i>	<i>4.Double decisive</i>
		<p><b>Pasa:</b> Fortalece medianamente la hipótesis, pero no la confirma</p> <p><b>Falla:</b> Elimina la hipótesis y da paso a considerar hipótesis alternativas</p>	<p><b>Pasa:</b> Confirma la hipótesis y elimina las alternativas</p> <p><b>Falla:</b> Elimina la hipótesis y da paso a considerar hipótesis alternativas</p>

**Fuente:** Elaborado en base a Collier (2011, 825) y Aguirre (Aguirre 2017, 28).

El análisis sistemático realizado a través de la aplicación de estas pruebas de suficiencia y necesidad en el caso propuesto, permitiría confirmar o descartar hipótesis alternativas. Así, a través de este método se puede establecer un mecanismo causal que ofrezca una explicación plausible del hecho que se está analizando.

### **3.3. Recolección y análisis de los datos**

La recolección y análisis de datos hacen referencia a las estrategias mediante las cuales se obtiene la información, se la clasifica, y de qué manera se la interpreta. Para el presente caso de estudio, la estrategia de recolección de los datos incluye análisis documental, análisis de medios y entrevistas semiestructuradas. También se ha utilizado la estadística descriptiva para apoyar los hallazgos de las fuentes antes mencionadas.

### 3.3.1. Análisis documental

El análisis documental realizado en esta tesis utilizó fuentes primarias y secundarias. Por documentos primarios se entiende a aquellos “documentos originales escritos por individuos que tuvieron acceso directo a la información que describen, o que directamente experimentaron el evento en particular”; en cambio ,los documentos secundarios son todos aquellos que “hacen referencia o analizan documentos primarios” (Lamont 2015, 80). Entre los documentos primarios recolectados tenemos documentos oficiales como textos fundacionales, tratados, protocolos y acuerdos del Mercosur, así como de otros procesos de integración y organismos internacionales. También se hizo un barrido de las actas de reuniones de los órganos del Mercosur, entre los años 1991-2003<sup>18</sup> (tabla 1.2), que trataron temas migratorios, con el objeto de conocer la manera de interactuar de estos espacios. La recopilación de las actas se la realizó mediante una búsqueda en internet<sup>19</sup> en la página oficial del Mercosur,<sup>20</sup> el gestor documental de la secretaría del Mercosur,<sup>21</sup> así como la memoria institucional del Foro Especializado Migratorio del Mercosur de la Reunión de Ministros del Interior.<sup>22</sup>

**Tabla 1.2. Actas de reuniones de órganos del Mercosur recopiladas**

Actas de reuniones de órganos del Mercosur recopiladas		
No	Órganos del Mercosur	Actas recopiladas por años
1	Consejo del Mercado Común (CMC)	1991-2003
2	Grupo del Mercado Común (GMC)	1991-2003
3	Reunión de Ministros del Trabajo	1991, 1996, 1998, 2000-2003
4	Reunión de Ministros del Interior	1997-2003
5	Comisión Sociolaboral	1999-2003
6	Subgrupo de Trabajo No. 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social	1995-2003

**Fuente:** Elaborado en base actas de reuniones de los órganos del Mercosur.

<sup>18</sup> Sin embargo, cabe indicar que debido a que ciertos órganos del Mercosur se reunían con cierta irregularidad, y otros solo fueron creados años después del Tratado de Asunción, no todas las actas recopiladas tienen esta periodización.

<sup>19</sup> Para esto se solicitó por escrito al Sector de Normativa y Documentación del Mercosur de qué manera se podría acceder a las Actas del Acuerdo de Residencia del Mercosur, así como las posturas de los Estados Parte. El personal de esta dependencia nos comunicó que la Actas oficiales de las negociaciones se encontraban en la página de la Secretaría del bloque y que no poseían las posturas de cada Estado Parte pues esto era competencia de cada delegación.

<sup>20</sup> Los datos se obtuvieron de la página oficial del Mercosur. Mercosur. “Reuniones y documentos oficiales”. Acceso 1 de febrero de 2017 <https://documentos.mercosur.int/>

<sup>21</sup> Secretaría del Mercosur. “Gestor Documental”. Acceso 1 de febrero de 2019. <https://gestorweb.mercosur.int/>

<sup>22</sup> Foro Especializado Migratorio del Mercosur. Reunión de Ministros del Interior. “Memoria institucional”. Acceso 1 de febrero de 2017. [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/pdf/memoria\\_institucional\\_n.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf)

Asimismo, se realizó consultas a los diarios de circulación nacional de Argentina (El Clarín y la Nación) y Brasil (Folha de Sao Paulo y O Globo). En especial se realizó un análisis de las ediciones de la Folha y O Globo del 2002. El objetivo era analizar el comportamiento del Ejecutivo brasileiro frente al tema migratorio y el Mercosur Social, en el año en el que se firmó el Acuerdo de Residencia, especialmente tomando en consideración la etapa de transición en la que se encontraba el bloque regional. La información se la obtuvo a través de la página de internet de la Folha de Sao Paulo que permite una búsqueda digital de las ediciones históricas de este diario.<sup>23</sup> Con relación al diario O Globo se realizó una búsqueda de microfilms en la Fundación de la Biblioteca Nacional de Rio de Janeiro,<sup>24</sup> en una visita de campo realizada el 5 de enero de 2018.

### **3.3.2. Entrevistas semiestructuradas y su codificación**

También se realizaron 25 entrevistas semiestructuradas a élites, de las cuales solo dos no fueron transcritas pues los entrevistados pidieron no ser grabados. En este estudio se utiliza una definición más amplia de élites que incluye a todo entrevistado que es un experto en el tópico que se investiga (Lamont 2015, 84; Burnham et al. 2008, 205). Para esto, se obtuvo primeramente la lista de participantes en la Reunión de Ministros del Interior<sup>25</sup> que estuvieron presentes en las negociaciones del Acuerdo de Residencia. Se procedió entonces a realizar una búsqueda de los participantes. También, se contactó a personal del Itamaraty en Brasil para el ciclo de entrevistas en ese país. Finalmente, a través de la literatura recopilada, se contactó a varios académicos que trabajaban en el tema.

Para la realización de las entrevistas se programó una fase de trabajo de campo en Argentina (9 al 28 de octubre de 2016 y del 27 de noviembre a 4 de diciembre de 2016) y otra en Brasil (29 de octubre al 26 de noviembre de 2016). Una vez en campo, se procedió a realizar las entrevistas ya programadas. Las demás entrevistas fueron realizadas en base a la técnica de “bola de nieve”, en la que la lista de entrevistados crece a medida que se gana acceso a través de referencias a la red de individuos en un ámbito particular. Afortunadamente, la densidad de las conexiones de las élites entrevistadas, tanto en Argentina como Brasil, fue lo suficientemente buena como para contar con varios otros entrevistados que aportaron a la

---

<sup>23</sup> “Acervo Folha”. Folha de São Paulo. Acceso 1 de febrero de 2017. <https://acervo.folha.com.br/busca-avancada.do>

<sup>24</sup> En anexos se encuentra fotos que se obtuvieron de la información contenida en los microfilms, así como la solicitud a la biblioteca nacional de esta información.

<sup>25</sup> Esta información se encuentra en los anexos.

investigación. Más aún, la entrevista a un técnico brasilero clave que estuvo presente en la negociación del Acuerdo de Residencia solo fue posible un año después, debido a las conexiones realizadas en el trabajo de campo de ese país. Por último, cabe indicar que el punto de saturación se dio cuando cada nueva entrevista no aportaba ya mayor información sobre el tema (Burnham et al. 2008, 207).

Ahora bien, para organizar la muestra de entrevistados se los dividió entre técnicos, políticos y académicos. Pese a que todos los entrevistados son personas que poseen algún conocimiento sobre el tema (élites), no todos poseen el mismo peso (Lamont 2015, 84; Burnham et al. 2008, 205). Algunos técnicos y políticos tuvieron acceso directo al proceso de negociaciones del Acuerdo, y demás procesos de negociación sobre el tema migratorio en el Mercosur, mientras que otros conocen de estos procesos por referencia, y realizan un análisis de los mismos en base a esto. Por lo tanto, algunos entrevistados poseen información primaria sobre el tema a investigar, mientras que otros prestaron información secundaria. En base a esto se elaboró un cuadro (tabla 1.3) de los informantes que permite observar el aporte de cada uno al proceso de investigación.

**Tabla 1.3. Actas de reuniones de órganos del Mercosur recopiladas**

Fecha	Persona	Tipo de informante	Duración entrevista Transcripción
<b>Entrevistas realizadas en Argentina</b>			
15/9/16	Eduardo Domenech	Académico Información secundaria	50 minutos Transcripción
17/10/16	Juan Artola	Académico - Técnico Información secundaria	20 minutos Transcripción
18/10/16	Adriana Alfonso	Técnico Información primaria	73 minutos
6/8/18			30 minutos Transcripciones
20/10/16	Leiza Brumat	Académico Información secundaria	66 minutos Transcripción
20/10/16	Vanina Modolo	Académico Información secundaria	20 minutos Transcripción
21/10/16	Nora Pérez Vichich	Académico - Técnico Información primaria y secundaria	97 minutos Transcripción

25/10/16	Pablo Ceriani	Académico Información secundaria	16 minutos Transcripción
25/10/16	Ezequiel Texido	Académico - Técnico Información secundaria	47 minutos Transcripción
26/10/16	Lelio Mármora	Académico - Técnico Información secundaria	40 minutos Transcripción
26/10/16	Luciana Litterio	Técnico Información secundaria	26 minutos Transcripción
28/10/16	Juliana Peixoto Batista	Académico Información secundaria	22 minutos Transcripción
2/12/16	Javier Palumo	Técnico Información secundaria	22 minutos Transcripción
<b>Entrevistas realizadas en Brasil</b>			
7/11/16	André Bevilacqua	Técnico Información secundaria	Solicitó no ser grabado
8/11/16	Silvane Mendes Gouvea	Técnico Información secundaria	Solicitó no ser grabado
9/11/16	Izaura Soares de Miranda	Técnico Información primaria	46 minutos Transcripción
9/11/16	Paulo Sergio de Almeida	Técnico Información secundaria	26 minutos Transcripción
10/11/16	Paulo Gustavo Iansen	Técnico Información secundaria	37 minutos Transcripción
10/11/16	Marcia Anita Sprandel	Técnico -Académico Información primaria y secundaria	66 minutos Transcripción
10/11/16	Marcelo Zero	Académico-Técnico-Político Información primaria y secundaria	23 minutos Transcripción
14/11/16	Silvana Helena Vieira Borges	Técnico Información secundaria	52 minutos Transcripción
17/11/16	Joao Guilherme Granja	Técnico -Académico Información secundaria	68 minutos Transcripción
<b>Entrevistas realizadas por internet</b>			
1/9/17	Luis Paulo Telez Barreto	Académico-Técnico-Político Información primaria	28 minutos Transcripción
20/7/18	Rafael Reis	Académico-Técnico	44 minutos

		Información secundaria	Transcripción
1/8/18	María Claudia Canto	Técnico Información primaria	40 minutos Transcripción
<b>Entrevistas realizadas en Ecuador</b>			
5/10/16	Jacques Ramírez	Académico Información secundaria	59 minutos Transcripción

**Fuente:** Elaborado en base a las entrevistas semi estructurads realizadas durante el trabajo de campo.

Por su parte, para reducir la información obtenida y clasificarla, este estudio optó por codificar las entrevistas transcritas a través del programa Atlas. Ti (Bryman 2012, 575–78). Teniendo en consideración que se utiliza el rastreo de procesos, en su variante de construcción de teorías, se procedió a realizar la codificación inductivamente. En un principio, se obtuvieron una variedad de códigos; sin embargo, al comparar los códigos y sus interconexiones, se decidió elaborar una codificación en base a los mecanismos causales que se establecieron para el caso.

Dado que los mecanismos causales deben ser representados como entidades que llevan a cabo acciones, este estudio decidió establecer los códigos en base a las acciones, y los subcódigos en base a las entidades que pueden intervenir para cada acción. En ese sentido, los primeros dos códigos dicen respecto a las acciones que según los autores operan desde la perspectiva intergubernamental en el caso de la negociación del Acuerdo de Residencia del Mercosur. En ese sentido, se analiza la necesidad de promover el Mercosur social por los Estados Parte, así como las respuestas que cada Estado da a los flujos migratorios, con el fin de analizar por qué era necesario elevar el tema a nivel regional. Los otros cuatro códigos sirven para comprobar si opera también un mecanismo de aprendizaje en dicha negociación. En ese sentido, la acumulación de experiencia en temas migratorios, la socialización de las burocracias, la presentación de propuestas novedosas y el mecanismo por el cual se pudo difundir la idea, son elementos necesarios para analizar si existió el proceso de difusión, y de ser así, de qué manera operó.

Los entes que llevan a cabo cada acción se fijaron en los subcódigos teniendo en consideración qué actores podrían interactuar en cada caso. Hay momentos que los actores que lideran los procesos son los poderes ejecutivos de cada Estado signatario. En esos casos se representa al Estado como un actor monolítico, especialmente teniendo en consideración el

poder de agenda y de decisión que tienen los presidentes de los Estados Parte del bloque. En otros momentos, pese al interpresidencialismo (Malamud 2005a, 139), se abre la caja negra del Estado para analizar a los equipos negociadores de cada país, sus intereses, sus formas de coordinación y de socialización. Incluso, es en este nivel burocrático en el que se podría percibir el proceso de difusión, especialmente tomando en cuenta que son los equipos técnicos los que poseen la pericia y el conocimiento sobre el tema. Además, pese a que este estudio se concentra en Argentina y Brasil, también se crearon subcódigos para los otros Estados signatarios, con el fin de descartar que fueran ellos los que habrían participado más activamente en el proceso de negociación del Acuerdo. Por último, se incluyó la presencia de otros actores externos al Mercosur, también para descartar procesos de difusión de arriba hacia abajo u horizontales. A continuación, se presenta la guía de la codificación realizada (tabla 1.4) con los códigos y subcódigos utilizados, así como su definición:

**Tabla 1.4. Guía de codificación realizada a las entrevistas para el proceso de difusión y sus mecanismos**

<b>Código</b>	<b>Subcódigos</b>	<b>Definición</b>
<b>Mecanismos del intergubernamentalismo</b>		
<b>Promoción del Mercosur Social</b>	Promoción de Argentina	Se refiere a la ampliación de la discusión de los temas sociales y políticos en el bloque que coinciden con fin de la convergencia neoliberal en la región y la crisis del Mercosur.
	Promoción de Brasil	
	Promoción de otros Estados signatarios	
<b>Manejo de las migraciones</b>	Manejo en la RMI	Se refiere tanto a los flujos migratorios como a la política migratoria que cada Estado signatario y órgano del bloque implementaba. En ese sentido, se observará qué interés tenían los Estados en la firma del Acuerdo de Residencia, si estos salieron de una visión puramente de control de fronteras y persecución de los migrantes, hacia una de facilitación de los flujos migratorios intrarregionales y las razones para esta modificación.
	Manejo en otros espacios del Mercosur	
	Manejo en Argentina	
	Manejo en Brasil	
	Manejo en otros Estados signatarios	
<b>Mecanismos del proceso de difusión de ideas</b>		
<b>Experiencia en temas migratorios</b>	Experiencia en Argentina	Se refiere al grado de experiencia que los Estados signatarios poseen en relación a la
	Experiencia en Brasil	

	Experiencia de otros Estados signatarios	migración. Es necesario que exista un actor que cuente con la experiencia necesaria sobre un tema específico para que opere un proceso de difusión.
<b>Socialización de burocracias</b>	Socialización equipo argentino	Designa tanto los canales de comunicación como las interacciones que se dieron entre las partes durante la negociación.
	Socialización equipo brasilero	
	Socialización equipo de otros Estados signatarios	
	Socialización entre burócratas y mandatarios	
<b>Propuestas novedosas</b>	Presentación del equipo argentino	Bajo este código se busca analizar cuáles son los actores que presentaron propuestas novedosas en la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur.
	Presentación del equipo brasilero	
	Presentación por otros Estados signatarios	
	Presentación de otros actores externos al Mercosur	
<b>Aprendizaje/coerción/incentivos/competencia (mecanismo) de las ideas</b>	Mecanismo que operó en el equipo argentino	Se refiere al proceso mediante el cual opera la difusión de ideas para cada Estado signatario. Este estudio se concentra en el mecanismo de difusión entre Argentina y Brasil, pero se analizarán brevemente los posibles mecanismos que operaron para los otros Estados signatarios.
	Mecanismo que operó en el equipo brasilero	
	Mecanismo que operó en el equipo de otros Estados signatarios	

**Fuente:** Elaborado en base a los códigos obtenidos a través de Atlas. Ti

Por otra parte, también se establecieron otros dos códigos, que no son analizados como parte de los mecanismos causales, pero que igualmente son importantes para esta investigación. El primero se refiere al Acuerdo de Residencia y la visión por detrás de este instrumento, con el objeto de conocer qué es lo que se difundió. El segundo se refiere a la aplicación de este instrumento en los países signatarios y demás Estados de la región, con el propósito de observar cómo se fue difundiendo este instrumento.

**Tabla 1.5. Otros Códigos utilizados en la investigación**

<b>Código</b>	<b>Definición</b>
<b>Acuerdo de Residencia</b>	Se refiere a la visión de este instrumento. Si se habla de difusión es necesario entender qué es lo que se difunde. En ese sentido se indaga si el Acuerdo tuvo una visión más de seguridad, derechos humanos o si se observó a la migración como un factor de la producción, reduciéndolo a un tema económico.
<b>Aplicación</b>	Bajo este código se indaga sobre la aplicación del Acuerdo de Residencia luego de su firma. El objetivo es analizar la difusión de este instrumento en la región.

**Fuente:** Elaborado en base a los códigos obtenidos a través de Atlas. Ti

Por último, se elaboró un reporte de códigos y subcódigos, a través de la herramienta del Atlas. Ti, que ayudó a organizar las entrevistas por temas. Esto permitió comparar las diversas opiniones de los entrevistados por cada tema y así establecer, conjuntamente con las demás fuentes de información, los mecanismos causales establecidos en el presente caso.

### **3.3.3. Estadística descriptiva**

También se utilizó la estadística descriptiva a efectos de resumir grandes cantidades de datos cuantitativos y presentarlos (Burnham et al. 2008, 141). Esto fue especialmente necesario al momento de presentar los flujos migratorios hacia Argentina y Brasil, así como el tratamiento que estos países le han dado a los mismos. Para esto se elaboraron una serie de gráficos que permiten una aproximación más amigable a los resultados. Sin embargo, es necesario tener en consideración que las estadísticas solo presentan un aspecto limitado de una realidad política compleja (Burnham et al. 2008, 141), por lo que el objetivo de las estadísticas en este estudio fue servir de apoyo para el material documental y las entrevistas.

Para la interpretación de los datos se realizó una triangulación de los mismos, con el fin de realizar una referencia cruzada de los hallazgos (Lamont 2015, 79). Finalmente, los hallazgos encontrados fueron analizados en base a la teoría y las investigaciones previas, para establecer un argumento que dé cuenta de la manera en la que se adoptó el modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur.

#### **4. Estructura del presente estudio**

Para la aplicación de la metodología de rastreo de procesos se recomienda comenzar el análisis de estudio de caso con una narrativa a profundidad que permita establecer una secuencia de eventos preliminar. (Collier 2011, 828). Esta secuencia de eventos no necesariamente debe ser lineal (Beach y Pedersen 2013, 29), sino que debe concentrarse en aquellos aspectos que expliquen de mejor manera el caso de estudio. En ese sentido, con el objeto de dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas bajo la metodología propuesta, este estudio divide su estructura de la siguiente manera.

El capítulo que se aborda a continuación establece las bases teóricas para entender qué explica el modelo de gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia del Mercosur. En consecuencia, esta tesis justifica por qué se ha escogido el término gobernanza como marco conceptual para comprender los distintos niveles, actores, intereses y temas que fueron parte en el proceso de negociación y firma de este instrumento. De igual manera, en este capítulo analiza las formas de construcción de gobernanza autónomas e interdependientes, y estudia cada una de las teorías que existen dentro de estas posturas, con el fin de realizar una evaluación preliminar de las teorías que se podrían aplicar de mejor manera al caso de estudio. A continuación, se ahonda en la teoría de la difusión de políticas o ideas para comprender cuándo opera este proceso y cuáles son los mecanismos mediante los cuales se aplica. Finalmente, el segundo capítulo cierra con un análisis de los marcos conceptuales que permiten entender el contexto en el que se desarrolló el Acuerdo, y de esta manera proveer el trasfondo político y social de este instrumento.

A continuación, y con el objeto de conocer cuál fue el rol que tuvo el Mercosur en el establecimiento del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia, se realiza un recuento de la arquitectura institucional y las dinámicas del Mercosur en materia migratoria. El objeto de esto es conocer a fondo de qué manera evolucionó el tratamiento que se le dio a las migraciones en cada uno de los órganos del bloque; pero en especial, analizar la evolución de este tema en el espacio de la Reunión de Ministros del Interior (RMI), lugar en el que se gestó el Acuerdo de Residencia. Esto nos permite observar el papel que tuvo el bloque y si el tema migratorio tuvo un crecimiento sostenido o fue fruto de un momento político coyuntural en estos espacios.

En el cuarto capítulo, se analizan los intereses de Argentina para la firma del Acuerdo. Teniendo en consideración que la literatura indica que el Acuerdo de Residencia obedeció a la necesidad argentina de superar el problema interno de la migración irregular proveniente de los estados vecinos, se realiza un recuento histórico de las políticas migratorias en este país. En ese sentido, se observa cómo evolucionaron los flujos y las políticas migratorias en este país para comprender su influencia en la firma del Acuerdo. Además, teniendo en consideración que el objeto de este estudio es indagar si en el Acuerdo operó un proceso de difusión de ideas, este capítulo analiza si acumulación de experiencia en temas migratorios de la Argentina, pudo ser el origen de las ideas por detrás de este instrumento.

En el quinto capítulo, en cambio, se examinan los intereses del Brasil en el Acuerdo de Residencia. Teniendo en consideración que Brasil tomó la iniciativa en el tema, presentando una propuesta de amnistía migratoria regional, y que posteriormente adoptó la propuesta argentina por encontrarla superadora, en este capítulo se analiza históricamente la experiencia brasilera en el tema migratorio, tanto en lo que se refiere a flujos como a políticas implementadas. Esto tiene como objetivo presentar algunos antecedentes de por qué Brasil tendría interés en plantear una amnistía migratoria regional en el seno del Mercosur, y por qué posteriormente aceptaría una propuesta más aventurada como la del Acuerdo de Residencia. Por su parte, si de conformidad con la literatura, el interés del Brasil en el Acuerdo de Residencia era fortalecer el Mercosur y su agenda social, en un momento en el que se cuestionaba su vigencia, es necesario comprender cuál era la importancia del bloque para política exterior de este país.

En el sexto capítulo se va a realizar un recuento minucioso del proceso de negociación del Acuerdo de Residencia, analizando los actores y sus intereses. Este acápite recoge en gran medida los pareceres de actores que estuvieron presentes en el momento de la negociación que pueden arrojar luz sobre estas interrogantes. Luego, se utiliza la secuencia de eventos anteriores para aplicar la metodología de rastreo de procesos a la negociación del Acuerdo de Residencia. Esto tiene por objeto conocer cuál fue el tipo de interacción que prevaleció entre los actores, que mecanismo de difusión operó entre Argentina y Brasil, y cómo influyó el contexto regional para conocer qué explica el modelo de gobernanza regional de Acuerdo de Residencia del Mercosur.

El séptimo capítulo va a estudiar la implementación del Acuerdo de Residencia. Esto permite observar que, más allá del proceso de negociación, este instrumento continuó aplicándose no solo entre los Estados signatarios, sino también en otros países de Sudamérica, lo que hace que este instrumento pueda ser considerado como un modelo de gobernanza, aunque incipiente en la región para el tema migratorio.

Finalmente, en las conclusiones se utilizan los hallazgos presentados para dar cuenta de la constitución del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur, y se establecen algunas características generales que pueden ayudarnos a entender cómo se dan los procesos de difusión de políticas a nivel regional. Por último, se cierra con algunos temas que podrían servir para investigaciones a futuro. A continuación, se establecen las bases teóricas para analizar el mencionado instrumento.

## Capítulo 2

### **Marco teórico: La gobernanza migratoria como concepto para comprender la adopción del Acuerdo de Residencia del Mercosur**

Dado que la literatura que hace referencia a la negociación del Acuerdo de Residencia indica que este fue un proceso en el que interactuaron diversos actores en distintos niveles de actividad, es necesario establecer un marco teórico que dé cuenta de esta complejidad. En ese sentido, este capítulo incluye no solo las teorías, que guían la investigación dentro del debate académico de la disciplina, sino también los conceptos, que establecen nociones abstractas que permiten visualizar cómo se relacionan unas ideas con otras (Adom, Kamil Hussein, y Adu Agyem 2018).

Cuando se menciona que el Acuerdo de Residencia constituye una forma de gobernanza migratoria, se hace alusión a la construcción de un orden que no depende de una autoridad suprema para lograr su cumplimiento, pero que genera una serie de expectativas entre actores de distintas esferas. Es por esta razón que el término gobernanza ha sido considerado una especie de “comodín” que puede ser aplicado de manera bastante ambigua para explicar una serie de fenómenos diversos.

Tomando en cuenta lo anteriormente mencionado, este marco teórico analiza primero qué se entiende por el concepto de gobernanza y la gobernanza migratoria en específico, pues es fundamental establecer una serie de parámetros que nos permitan delimitar de mejor manera estos conceptos para el caso que nos ocupa. Con todo, se ahonda también en los diferentes aspectos de la gobernanza para delimitarla de mejor manera para el caso de estudio. En ese sentido, se analiza a la gobernanza como un proceso de toma de decisiones, una vez que lo que se va a estudiar es la negociación y firma del Acuerdo.

Por otra parte, se discute los diferentes campos de actividad en los que se desarrolla la gobernanza migratoria sean estos los económicos, de seguridad y de derechos humanos. Asimismo, se hace una distinción entre el concepto de gobernanza y la gobernanza como agenda con contenido político. Esto tiene como objeto desvincular el concepto académico de gobernanza de las teorías neoliberales, para poder entender y explicar el nuevo tipo de orden migratorio que se está construyendo en la región. A continuación, se abordan los niveles y actores que pueden formar parte en la construcción de la gobernanza migratoria, con el objeto

de entender cómo los Estados enmarcan los temas a nivel internacional, regional y doméstico, y coordinan sus actividades con otros actores al momento de establecer una política migratoria regional.

A continuación, se analizan las formas de construcción de gobernanza autónomas e interdependientes, y se estudian cada una de las teorías que existen dentro de estas posturas. En ese sentido, se abordan las teorías del neofuncionalismo e intergubernamentalismo para explicar la adopción del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia. Luego, se analiza la difusión de ideas como teoría que hace énfasis en la interconexión de los Estados y otros actores internacionales. En ese sentido, se estudian las diversas definiciones de la difusión con el fin de tener elementos que nos permitan realizar una evaluación del proceso en el capítulo referente a la negociación del Acuerdo. Por último, se analiza la difusión de abajo hacia arriba que ha sido la menos abordada por la literatura en el tema.

Por último, es necesario tener en cuenta que toda política migratoria es parte de un contexto determinado que es necesario analizar con el fin de contar con su trasfondo político y social. En tal virtud, este capítulo analiza cómo se entiende el espacio regional en el que se desarrolló el Acuerdo de Residencia, así como los diversos conceptos que dan cuenta de su formación. De igual manera, esta tesis revisa las diversas olas y modelos de integración que se han planteado para analizar el regionalismo en Sudamérica, con el fin de contar con herramientas para analizar los capítulos empíricos del proceso de integración del Mercosur.

## **1. A propósito del término gobernanza migratoria<sup>26</sup>**

### **1.1. Los orígenes del concepto de gobernanza y su aplicación a las migraciones internacionales**

El concepto de gobernanza ha sido muchas veces equiparado con el de regímenes, pero pese a tener ciertos elementos en común, la gobernanza ha capturado de mejor manera las complejidades y desafíos que implica para los Estados el establecimiento de un orden respecto a las migraciones internacionales. Históricamente se comenzó a analizar las dinámicas de la cooperación interestatal durante los años 70 bajo la teoría de regímenes. Por

---

<sup>26</sup> Parte del marco teórico de esta tesis, así como algunos hallazgos empíricos, fueron presentados previamente por la autora en el artículo “The migration governance in South America: the bottom-up diffusion of the Residence Agreement of Mercosur”, requisito necesario solicitado por FLACSO para la obtención del título doctoral (Braz Montenegro 2018).

regímenes se entiende a todo “conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales” (Krasner 1982, 186). Este concepto de regímenes, al comprender la existencia de la cooperación interestatal en un entorno internacional anárquico, permitió entablar un diálogo saludable entre el neorrealismo y el neoliberalismo (Salomón 2002, 13–16).

Sin embargo, pese a la importancia de este concepto para el debate académico de la época, los primeros trabajos sobre regímenes tenían varias limitaciones, que llevaron a que el término fuera duramente criticado en pleno auge de su popularidad en los años 80. Entre las críticas se mencionaba que los regímenes tenían un enfoque excesivamente centrado en el Estado y que no tomaba en cuenta el papel de otros actores no estatales.

De igual manera, se le criticaba a esta teoría una visión excesivamente estática de la cooperación, que subestimaba la naturaleza anárquica del sistema internacional, y la dificultad para considerar los juegos de poder e intereses que existen por detrás del origen de los regímenes. Por último, también se cuestionó el hecho de que esta teoría se enfocaba solamente en áreas bien definidas y limitadas a algunos campos de actividad (Strange 1982; Rosenau y Czempiel 1992, 8; Hasenclever et al. 1999, 501). Estas críticas llevaron a la literatura sobre regímenes a aumentar su espectro de investigación en las últimas dos décadas para incluir otros actores internacionales, su agenda política (véase P. M. Haas 1995; Krasner 1995), así como el análisis de diversas normas y principios internacionales (Rosendal 2001).

No obstante, la teoría de regímenes no ha llegado a la multiplicidad de enfoques que entraña el concepto de gobernanza<sup>27</sup> (Bevir 2011, 2); especialmente considerando que la globalización ha llevado a los Estados, y a otros actores no estatales, a encontrar nuevas formas de cooperación. En efecto, el término gobernanza está conectado con el proceso de globalización y las interacciones cada vez más complejas que presupone este fenómeno (Chhotray y Stoker 2009, 76–82). Esto permitió a la gobernanza ampliar la esfera de acción de la cooperación internacional para incluir los comportamientos de los actores no estatales, así como “la política a escala global” (Rosenau 2000; Chhotray y Stoker 2009, 78).

---

<sup>27</sup> El debate académico sobre la gobernanza entiende a la misma como un concepto o un marco analítico más que una teoría. Esto se debe a que la gobernanza es aún una teoría embrionaria (Peters 2012, 7).

Con todo, pese a que el concepto de gobernanza introduce de manera novedosa la variable política en la estructura internacional, el hecho de incluir todo el espectro de instituciones y relaciones que intervienen en la construcción de un orden, lo convierte en un concepto bastante ambiguo que necesita ser delimitado (Finkelstein 1995, 367; Chhotray y Stoker 2009, 1–7; Smouts 1998). Uno de los conceptos más aceptados de este término fue el propuesto por Rosenau en su texto clásico de los años 90, *Gobernanza sin gobierno: orden y cambio en la política internacional*, quien definió a la gobernanza como un “conjunto de mecanismos de regulación en una esfera de actividad, que pese a su efectivo funcionamiento, no están dotados de autoridad formal” (Rosenau y Czempiel 1992, 5). Así, el autor diferenciaba a la gobernanza de la idea de gobierno, porque esta primera se refiere a la construcción de un orden respaldado por objetivos compartidos, que no necesariamente dependen de una autoridad suprema para lograr su cumplimiento (Rosenau y Czempiel 1992, 4). La posibilidad de analizar mecanismos de regulación más allá de una autoridad suprema permite salir de la dicotomía entre gobierno estatal y la anarquía internacional, observando el espacio político internacional como una hibridación de distintas esferas de construcción de un orden (nacional, regional y global), en donde la gobernanza es el producto de la negociación, coordinación, solapamiento e incluso contradicción entre diferentes esferas (Hall y Bevir 2011, 353; Levi-Faur 2012; P. Haas 2002, 73; Krahnmann 2003, 330–31; Söderbaum 2004b, 419).

Ahora bien, si se aplica el concepto de gobernanza a las migraciones internacionales, se puede decir que la gobernanza migratoria es todo conjunto de normas, roles y prácticas en materia migratoria, que definen y regulan el comportamiento colectivo de los actores internacionales, y que generalmente se distinguen de la idea de gobierno debido a la ausencia de una autoridad suprema (Betts 2008, 6; Börzel y Risse 2016). No obstante, si bien esta definición ofrece algunos elementos para comprender de mejor manera el alcance de este término, es necesario ahondar en algunos aspectos que nos permitan delimitarlo de mejor manera para nuestro caso de estudio y diferenciarlo de otros conceptos como veremos a continuación.

## **1.2. La gobernanza como proceso de toma de decisiones**

Dado que el concepto de gobernanza puede estar asociado a una amplia variedad de fenómenos, es importante realizar una diferenciación entre el concepto de gobernanza y las formas de gobernanza, una vez que la literatura del concepto suele enfocarse en diferentes facetas de la misma. En general, se distinguen tres formas de gobernanza: la dimensión

institucional (*polity*), el proceso de toma de decisiones (*politics*), y los instrumentos de política (*policy*) (Treib, Bähr, y Falkner 2005, 4).

La gobernanza en su dimensión institucional (*polity*) establece la estructura o el marco para la acción política. En otras palabras, la gobernanza es un sistema de reglas y principios que dan forma al comportamiento de los actores políticos, y aportan decisivamente en la producción de sus resultados, tales como la estructura estatal o las leyes que dan forma al sistema electoral (Treib, Bähr, y Falkner 2005, 4, 5, 9, 10; Peters 2012, 14–22).

Por su parte, la gobernanza puede ser analizada como un proceso de toma de decisiones (*politics*), en donde diferentes intereses y visiones políticas se desarrollan y consolidan para alcanzar un objetivo político concreto (Treib, Bähr, y Falkner 2005, 4, 5, 9, 10; Peters 2012, 22–23). Bajo esta dimensión, el concepto de gobernanza puede ser usado para entender el proceso de toma de decisiones frente a la complejidad de los nuevos problemas sociales, la fortaleza de los intereses organizados y el incremento de la interdependencia en el escenario internacional. Esta es la dimensión de la gobernanza que recibe mayor atención en la literatura (Chhotray y Stoker 2009, 2–4).

Por último, la gobernanza como instrumentos de política (*policy*) ubica a la política como curso de acción gubernamental que tiene como objetivo atender situaciones social o políticamente problematizadas a través de sus dimensiones materiales. Bajo esta visión, la gobernanza es el resultado de los procesos políticos que toman la forma de planes, leyes, regulaciones escritas, programas sectoriales y acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política (Treib, Bähr, y Falkner 2005, 4, 5, 7, 8; Peters 2012, 41–42).

Dado que el interés de este estudio es analizar qué explica la adopción del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur, este estudio se va a enfocar en el proceso de toma de decisiones (*politics*) de la gobernanza, que en la literatura anglosajona ha sido denominado como *policy making*. Por lo tanto, este trabajo analizará las formas de negociar colectivamente, los actores, sus intereses y los objetivos políticos durante el proceso de negociación y firma de este instrumento migratorio regional.

### **1.3. Los diferentes campos de actividad en los que se desarrolla la gobernanza**

Como se mencionó el concepto de gobernanza incluye a todo conjunto de normas, roles y prácticas a nivel internacional en un área determinada; sin embargo, la gobernanza permite observar de mejor manera la complejidad de áreas o temas que incluyen cada uno de los campos de actividad en los que se desarrolla la gobernanza (Hall y Bevir 2011, 352). Esto es especialmente relevante en el tema migratorio pues las normas, roles y prácticas en esta materia adoptan diferentes formas dependiendo del tipo de migración que se está abordando (regular, laboral, forzada, etc.). En el caso del Acuerdo de Residencia estas normas abordan la regularización de los ciudadanos de los Estados parte y signatarios de este instrumento.

Además, es necesario considerar que los regímenes migratorios cubren al menos tres temas diferentes: (i) un enfoque en lo económico que observa a la migración como un factor de la producción; (ii) una perspectiva de derechos humanos de los migrantes y sus familiares; y, (iii) una visión securitista que hace énfasis en el control migratorio para luchar en contra de la migración ilegal y otros problemas como el tráfico de migrantes y la trata de personas (Lavenex et al. 2016; Betts 2010b, 7; Mármora 2010, 71).

En la actualidad ha sido evidente la tensión que existe entre la libertad de circulación de los factores de producción, entre los que se incluye la mano de obra, los derechos humanos de las personas migrantes y el uso sobredimensionado de la noción de amenaza y seguridad nacional que los Estados emplean para procesar el tema de la migración irregular (Rivera Vélez 2003, 1–7). Parte de esta tensión se debe a la pérdida de soberanía estatal en diferentes esferas que antes eran de exclusiva regulación estatal, como la económica y financiera, lo que ha hecho con que la regulación de las migraciones sean vistas como el “último bastión” de la soberanía estatal que permite, por lo menos en el discurso, dar visos de cierta regulación y control (Dauvergne 2008 citado por Acosta Arcarazo 2018, 2; Sassen 1996). No obstante, si bien a nivel internacional se evidencia un proceso de securitización de las migraciones, especialmente a partir del 11 de septiembre, algunos autores consideran que la región sudamericana ha sido una excepción dado que varios países de la región han comenzado un proceso de mayor apertura a las migraciones desde el año 90. Sin embargo, no se puede dejar de tomar en consideración que el tema migratorio en Sudamérica, especialmente luego de la quiebra de la bolsa de valores de 1929, comenzó a ser tratado de forma cada vez más restrictiva, llegando en la década de los 60 a 70 a tratarse bajo la doctrina de seguridad, que

dio paso a una serie de prácticas y medidas altamente discriminatorias (Acosta Arcarazo 2018, 89).

Por esta razón, pese a que el enfoque basado en los derechos humanos ha avanzado mucho en la región en los últimos años, no ha mostrado una ruptura total con las políticas restrictivas del pasado, pues este se mezcla con la perspectiva de gestión de las migraciones que enfoca la seguridad a través de la regularización e identificación de los migrantes en territorio, y coexiste con algunos mecanismos de seguridad y control (Acosta Arcarazo 2018, 17; Domenech 2013). Esto es importante para el presente estudio, pues además de indagar sobre el proceso de construcción de la gobernanza del Acuerdo de Residencia, se tiene previsto analizar el tipo de gobernanza que se construyó; en otras palabras, cuál era la visión por detrás de este instrumento.

#### **1.4. La gobernanza migratoria: ¿concepto o agenda política?**

Como se mencionó, el hecho de que el concepto de gobernanza nos permite incluir la variable política, es de vital importancia para poder entender las dinámicas alrededor de fenómenos altamente politizados. En ese sentido, el concepto de gobernanza captura de mejor manera la construcción de un orden internacional en un momento en que los desafíos globales, como las migraciones internacionales, colocan un duro reto al sistema de Estados nación. Esto es pertinente para el caso que se estudia, pues el concepto de gobernanza permite analizar cuál era la agenda por detrás del Acuerdo de Residencia.

Ahora bien, pese a esto, buena parte de la literatura sobre la gobernanza en las relaciones internacionales se ha concentrado en la neutralidad de este concepto, en vez de indagar las estructuras ideológicas por detrás del mismo (Payne y Phillips 2014). Si la gobernanza trata sobre las formas en las que se establece y mantiene un determinado orden, es necesario indagar quiénes y por qué se impulsa una determinada uniformidad o convergencia (Gamble 2014). De hecho, buena parte de la literatura sobre gobernanza no ha dado cuenta de por qué, pese a su supuesta neutralidad, este concepto ha aportado a la agenda neoliberal (Lee y McBride 2007, 10; Demmers, Jilberto, y Hongeboom 2004, 1–5; Kacowicz 2012).

La genealogía académica de la gobernanza surgió en los años 80 con el auge de las teorías neoliberales, y muy de la mano de la teoría de regímenes, cuyo objetivo principal era entender los problemas de coordinación interestatal en determinadas áreas, así como la efectividad y

resiliencia de los instrumentos que daban paso a dicha cooperación (Kacowicz 2012; Krasner 1982, 186; Wylde 2018, 70). Con todo, y como se mencionó anteriormente, a partir de los años 80 y 90 la teoría de regímenes comenzó a presentar limitaciones para poder explicar la demanda de una globalización política frente a los retos que presentaba la globalización económica y los fenómenos transnacionales. Es por esta razón que algunos académicos como James Rosenau comenzaron a utilizar el término gobernanza para considerar la variable política presente en toda cooperación interestatal (Rosenau y Czempiel 1992; Kacowicz 2012).

No obstante, a la par de las discusiones académicas, el término gobernanza también comenzó a tomar fuerza dentro de la agenda política internacional, y fue usada ampliamente por los gobiernos occidentales y las instituciones financieras y organismos internacionales. Las primeras nociones sobre el término gobernanza, bajo esta perspectiva, surgieron a finales de los años 80 en los reportes del Banco Mundial. En ese sentido, esta entidad proponía el establecimiento de una “buena gobernanza”, desde una visión tecnocrática y con el objeto de mejorar la aplicación de los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo (Lee y McBride 2007, 12). Posteriormente, otras instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), así como algunos gobiernos occidentales, incluyeron dentro de sus políticas el término “buena gobernanza” como un objetivo y una condición para alcanzar la asistencia financiera (Demmers, Jilberto, y Hongeboom 2004, 3–5).

Otra de las fuentes del término gobernanza en la agenda política internacional se encuentra en la Comisión de Naciones Unidas sobre Gobernanza Global, y en su reporte de 1994 denominado “Nuestro Vecindario Global”, que establece una agenda sobre cómo los Estados deben cooperar, con el objetivo de dar respuestas a los nuevos desafíos que presentaban la globalización y los flujos transnacionales. A partir de ese momento, el término gobernanza tomó fuerza en la agenda de la política internacional y comenzó a ser utilizado en el vocabulario burocrático para describir las acciones y los roles que las instituciones internacionales juegan para regular aquellos temas que trascienden la jurisdicción estatal (Betts 2010b, 4; 2008; Kacowicz 2012).

Con respecto al tema migratorio, cabe indicar que la idea de una gobernanza migratoria se empezó a gestar a comienzos de los 80, década en la que a raíz de los problemas migratorios

que se dieron en los países del norte, por la crisis económica mundial, se comenzaron a cuestionar las capacidades de los Estados para dar respuestas unilaterales a este fenómeno (Mármora 2010, 72; Nicolao 2015, 4). Sin embargo, no fue hasta la década del 90 que se comenzó a difundir la idea de la “responsabilidad compartida” entre países emisores y receptores de los flujos migratorios, y la necesidad de establecer un principio de gobernanza migratoria que pudiera dar respuestas al fenómeno a nivel global (Nicolao 2015, 4).

A este respecto, es necesario recalcar que algunos autores han mencionado que la idea de gobernanza migratoria ha sido auspiciada por algunos países del norte u otros actores estatales, tales como algunos órganos de Naciones Unidas, a fin de regular las migraciones hacia modelos de optimización o *management* de los recursos humanos (Domenech 2013; Estupiñan Serrano 2013, 5–10). Esta regulación o administración eficaz de los flujos migratorios tendería hacia una vía media entre las visiones más securitistas de las migraciones y aquellas que piden una migración sin fronteras (Estupiñan Serrano 2013, 10). El problema de esta visión, sería la de reducir a las migraciones a una lógica neutra de cálculo y de gestión de riesgos, siendo un tema altamente politizado (Mezzadra 2012, 169).

Debido a esto el uso del concepto de gobernanza ha sido duramente cuestionado cuando el término académico es empleado sin dar cuenta de su sesgo normativo y las agendas políticas por detrás de este (Betts 2008). No obstante es necesario considerar que los proyectos de gobernanza que se sustentan en agendas neoliberales, la gestión técnica de los fenómenos sociales y las formas de gobernanza supranacional con poca participación del Estado también han mutado y, en ese sentido, llaman a una reevaluación del orden mundial y del concepto de gobernanza (Payne y Phillips 2014, 1). Esto es especialmente evidente en Sudamérica, en donde se han observado que a partir del fin de la hegemonía del discurso neoliberal los patrones de gobernanza son inestables y se encuentran en continuo flujo (Riggirozzi y Wylde 2018, 1; Wylde 2018, 70).

Es por esta razón que este estudio realiza una separación entre las agendas políticas de la gobernanza y la gobernanza como marco de referencia o concepto académico, siendo esta última la que permite entender y explicar las nuevas formas de construcción de un orden internacional (Chhotray y Stoker 2009, 92). Esto no significa que la agenda de gobernanza propuesta en el Acuerdo de Residencia del Mercosur está libre de valores, toda construcción de un orden no lo está, sino que estos no necesariamente obedecen a las lógicas de la

gobernanza migratoria auspiciada por los Estados poderosos u otros actores internacionales. Por lo tanto, la tarea de este estudio consiste en “identificar empíricamente y entender teóricamente los patrones de gobernanza que emergen” en el caso propuesto, con el objeto de analizar hacia dónde apunta el tipo de orden migratorio en la región sudamericana que se está construyendo (Payne y Phillips 2014, 1).

### **1.5. Actores y niveles en la construcción de la gobernanza migratoria**

Como se mencionó, el concepto de gobernanza parte de la premisa de que los Estados operan en un entorno institucional complejo en donde diversos grupos de interés como los esquemas de integración regional, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil<sup>28</sup> tienen la capacidad de producir políticas y prácticas en el escenario internacional (Gómez Mera 2016, 5–8; Jörgens 2004, 248). Es necesario considerar que en la actualidad los flujos transnacionales, como los migratorios, y los problemas globales han cuestionado la capacidad, autoridad y autonomía del Estado. Para superar estos problemas, el Estado ha tenido que coordinar sus recursos con otros actores internacionales y nacionales en diferentes niveles de actividad. En algunos casos estos nuevos actores han creado formas de gobernanza que han disminuido el papel del Estado en el escenario internacional. Pese a esto, el Estado aún guarda para sí la capacidad para definir las políticas migratorias en su territorio, aunque cada vez más este comparte su responsabilidad con otros actores (Pierre y Peters 2000, 25, 75–83). Esto es importante pues el concepto de gobernanza nos permite entender la variedad de actores que pudieron haber colaborado en la construcción del Acuerdo de Residencia del Mercosur.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, este estudio observa tres niveles de análisis espacial en las que los Estados establecen diversos marcos institucionales y coordinan sus actividades con otros actores en el tema migratorio (figura 2.1). El primero se enfoca en el nivel internacional, en donde los Estados participan con las organizaciones internacionales en la construcción de la gobernanza. El segundo, es el nivel regional en donde los Estados coordinan con los organismos regionales para la construcción de un orden en ese nivel de actividad. La definición de región ha sido un poco ambigua; sin embargo, como lo veremos más adelante, la región es más una construcción histórica y cultural que un espacio definido en base a su

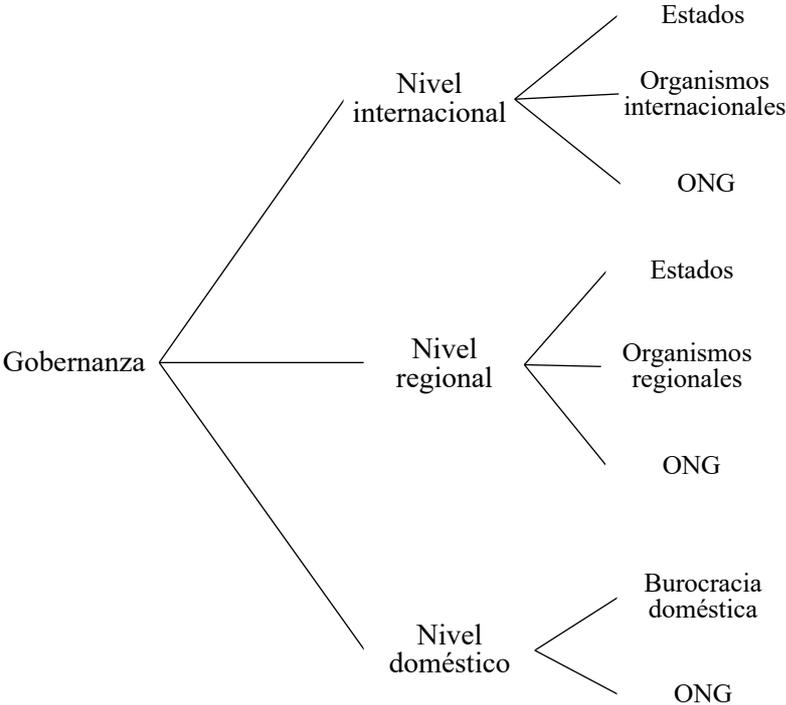
---

<sup>28</sup> La sociedad civil puede definirse como “ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación institucionalizada de la opinión y voluntad políticas”(Jurgen 1998; Altiglio, Dublanc, y Vega 2011, 56).

relación geográfica. El tercer nivel, se concentra en las actividades internas, una vez que bajo la perspectiva de la gobernanza el Estado deja de ser visto como un ente monolítico, observando las diferentes jurisdicciones e instituciones que entran en los procesos de construcción de un orden.

No obstante, en todas estas esferas (internacional, regional y doméstica) se observan las formas de coordinación con actores que se encuentran fuera de la órbita del Estado y al margen de la influencia estatal, como son las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores privados (Pierre y Peters 2000, 77; Dolowitz y Marsh 2000, 12). Las ONG son entes independientes de la administración pública cuyos miembros se asocian bajo un determinado propósito como las migraciones, y constituyen fuentes importantes de información y conocimiento técnico, y generalmente son actores claves para sensibilizar a los Estados y enmarcar los temas de la política migratoria regional (Karns y Mingst 2004, 19).

**Figura 2.1 Niveles de construcción de la gobernanza**



**Fuente:** Elaborado en base a Pierre y Peters (2000, 77); Porto de Oliveira (2013, 42); Riggirozzi y Wylde (2018, 7)

Respecto al nivel internacional y regional, cabe indicar que uno de los cambios más profundos del escenario global luego de la II Guerra Mundial ha sido el fortalecimiento de

estos espacios en una serie de sectores de la política internacional (Pierre y Peters 2000, 84). Sin embargo, es necesario recalcar que no todos los organismos internacionales y regionales actúan de la misma forma en todos los casos. En algunos momentos los organismos internacionales constituyen plataformas de coordinación de gobernanza para los Estados, pero en otros momentos son entes activos con una relativa autonomía y agenda propia (Mathiason 2007; Karns y Mingst 2004).

Como se mencionó en la introducción de esta tesis, los organismos internacionales que trabajan el tema migratorio son diversos y cuentan con distintos enfoques y mandatos. Esto no ha permitido la construcción de una gobernanza migratoria coherente e integral a nivel global. Es por esta razón que el grueso de las instituciones y normas internacionales sobre los temas migratorios se han desarrollado a nivel regional (Börzel y Risse 2016). De hecho, existen una serie de mecanismos formales e informales en este nivel que han permitido el desarrollo de una gobernanza migratoria. En algunos casos estos espacios han servido como actores que proponen el desarrollo de normas y políticas regionales, mantienen la agenda de los temas que se van a discutir y sirven como entes técnicos que informan a los Estados. En otros casos, estos espacios funcionan como plataformas de coordinación. Sin embargo, el hecho de que cumplan uno u otro papel, depende en realidad del grado de autonomía y el nivel de institucionalización que estos espacios posean. En el caso que nos ocupa, es necesario analizar cuál fue el papel que tuvo el Mercosur respecto a la negociación del Acuerdo de Residencia y, además, si existieron otros actores internacionales que pudieron haber colaborado para la negociación y firma de este instrumento.

Respecto a la coordinación de actividades a nivel interno, si bien se tomaba en consideración los intercambios que tenía el Estado con el conjunto de la sociedad, se entendía que este realizaba dichos intercambios como un ente monolítico con poderes absolutos (Pierre y Peters 2000, 79–83). Sin embargo, una perspectiva desde la gobernanza reconoce la necesidad de desagregar al Estado y observar su fragmentación institucional, explorando los diferentes intereses de la política doméstica y observando su influencia en el espacio internacional. Hay que tener en cuenta que en varias ocasiones las políticas interestatales se negocian primero en el nivel burocrático doméstico, antes de llegar a nivel internacional.

En ese sentido, este estudio va a considerar las diferentes perspectivas de la política burocrática interna como un elemento de vital importancia a la hora de entender los intereses

por detrás del Acuerdo de Residencia del Mercosur. A este respecto, cabe indicar que pocos Estados mantienen instituciones gubernamentales que se dedican exclusivamente al tema migratorio, y generalmente lo que sucede es que diversos ministerios (laboral, asuntos internos, relaciones exteriores, seguridad, etc.), juegan diferentes roles y tienen diferentes mandatos en relación a la migración (Betts 2008, 15). En consecuencia, este estudio va a tener en consideración las diferentes instituciones gubernamentales a nivel interno que pudieron tener un papel en la negociación y firma del Acuerdo, con el objeto de observar si los diferentes intereses y formas de conocimiento técnico de cada una de estas tuvieron un resultado en su formulación (Karns y Mingst 2004, 19).

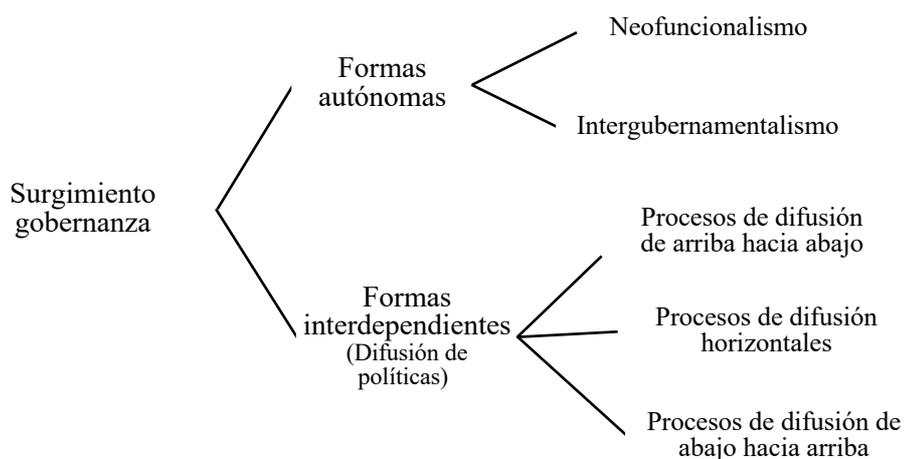
Con todo, además de los burócratas o formuladores de políticas, también es necesario analizar el rol de los actores políticos, que son quienes deben dar el visto bueno final en los procesos de gobernanza. Esto permite observar que en los procesos de gobernanza interactúan no solo en un complejo entramado de actores estatales y sociales, sino en diversas comunidades políticas (Stone 2001, 12). Incluso, la gobernanza puede ser mejor explicada si se analiza los réditos políticos o electorales que una política novedosa puede traer, que si se analiza la efectividad o conveniencia de aplicar esa política en la práctica (Shipan y Volden 2012, 3).

Por último, con relación a la participación de las ONG en la construcción de la gobernanza, es necesario recalcar que estas han cobrado un papel cada vez más importante en la construcción de la gobernanza, tanto a nivel local como internacional. Por tal razón, estos actores también van a ser tomados en cuenta para la presente investigación, pues es necesario conocer en qué medida las ONG pudieron haber participado en la construcción del Acuerdo de Residencia del Mercosur.

## **2. Formas de surgimiento de la gobernanza migratoria regional**

Una vez que hemos observado que en la gobernanza migratoria internacional entran en juego varios fenómenos, campos de actividad, intereses, niveles y actores, es necesario establecer un marco de referencia que nos permita analizar qué explica la adopción del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur. A este respecto, existen dos posturas diferentes que analizan el surgimiento de la gobernanza a nivel regional: formas de gobernanza autónomas y formas de gobernanza interdependientes (figura 2.2), que van a ser analizados a continuación.

**Figura 2.2 Formas de surgimiento de la gobernanza regional migratoria**



**Fuente:** Elaborado en base a Risse (2016) y Lavenex et al. (2016).

### **2.1. Formas autónomas de surgimiento de la gobernanza**

Las formas autónomas consideran que la gobernanza regional es una respuesta particular e independiente a problemas funcionales endógenos o exógenos a la región (Börzel 2016; Risse 2016, 87), tales como los desafíos creados por el intercambio económico internacional, la libre circulación de personas, el capital y los bienes, o el proceso de globalización. Dentro esta primera postura, las teorías más comunes que se manejan para explicar el surgimiento de políticas migratorias regionales son el neo funcionalismo y el intergubernamentalismo liberal (Risse 2016, 87; Jörgens 2004, 250–51).

De conformidad con el neo funcionalismo, la profundización de la integración regional en el sector económico crearía las condiciones para un mayor grado de integración en otras áreas como la política y la social, en lo que se denominó como el “efecto derrame” (Haas 1958). De conformidad con esta teoría, la libre circulación de las personas, como uno de los factores de producción, debería reflejar el nivel de integración alcanzado por el mercado, y puede explicarse como parte del proceso de integración regional. Uno de los ejemplos más claros del efecto derrame se ha dado en la UE, pues se ha observado que las políticas migratorias de dicho bloque avanzan lentamente y muy de la mano de las políticas económicas; una vez que los Estados del bloque han sido bastante reacios a ceder soberanía en estos asuntos si no vienen acompañados de reformas en el sector económico (Margheritis 2012).

No obstante, algunos autores han observado que el Acuerdo de Residencia no ha acompañado la dinámica de la integración económica del Mercosur (Lavenex et al. 2016, 470; Margheritis 2012, 2; Geddes y Arcarazo 2014, 23). Pese a que el Acuerdo demostró un avance importante del bloque en los temas migratorios, el Mercosur no ha avanzado de la unión aduanera imperfecta, y existen fuertes problemas de liderazgo y coordinación entre las partes. Además, cabe considerar que este instrumento fue adoptado en un período de estancamiento de la cooperación comercial y fuertes disputas diplomáticas por el tema. Por esta razón, consideramos, al igual que estos autores, que el neo funcionalismo no daría cuenta de los intereses en juego durante las negociaciones del Acuerdo.

El intergubernamentalismo liberal, por su parte, se refiere a una serie de teorías que ponen énfasis en el papel de la agencia y el rol de las instituciones para explicar la construcción de los procesos regionales. Esta teoría sostiene que son los Estados, y sus agentes, los que dan forma a la cooperación regional, con el objeto de proteger sus intereses geopolíticos y económicos, así como los intereses de sus representados (Moravcsik 1993; Söderbaum 2011, 10; 2009, 480; 2005, 5–8; Oyarzún Serrano 2008, 100–104; Börzel 2016, 2–3).

Existen algunos autores (Lavenex et al. 2016) que consideran que el Acuerdo de Residencia puede ser explicado a través de la teoría intergubernamentalista, pues dicho instrumento obedeció principalmente a los intereses de Argentina y Brasil, que son los actores con mayor peso dentro del bloque. De conformidad con estos autores, Argentina necesitaba resolver los problemas internos que tenía con relación a la migración irregular en su territorio, y Brasil deseaba promover la agenda social del Mercosur durante su Presidencia Pro Tempore (PPT), con una política de redefinición de la agenda de desarrollo que cuestionaba en parte el pensamiento neoliberal de los años 90 (Lavenex et al. 2016; Margheritis 2012, 13–15; OIM 2014; 2012, 47–52).

Sin embargo, existen otros autores que manifiestan que el Acuerdo de Residencia puede deberse a un proceso de difusión, aunque no ahondan en la literatura especializada en el tema (OIM 2012; Margheritis 2012). En ese sentido, es necesario tener en consideración que, pese a que el intergubernamentalismo ofrece una explicación parcial, al concentrarse sobre la convergencia de intereses que impulsan la formación de preferencias de los gobiernos, no esclarece por qué los países optaron por una política a largo plazo en la materia, que en

principio podría considerarse más costosa en términos de soberanía que la propuesta primigenia de una amnistía migratoria regional conjunta planteada por Brasil.

Esto es aún más evidente, teniendo en cuenta que desde comienzos del siglo XX los Estados Sudamericanos han reafirmado su estatus a nivel internacional replicando medidas de control fronterizo como un prerequisite para que se les reconozca su autonomía y autogobierno (Acosta Arcarazo 2018, 106). La institucionalización de la cooperación en materia migratoria implica un riesgo que pocos Estados están dispuestos a enfrentar, especialmente si se desconoce el impacto que una política a largo plazo tendría en la distribución de los flujos migratorios y la soberanía (Betts 2010b, 17). Es por esta razón que este estudio indaga sobre esta forma de surgimiento de la gobernanza del Acuerdo de Residencia.

## **2.2. La difusión de ideas como forma interdependiente de surgimiento de la gobernanza**

Las formas interdependientes de surgimiento de la gobernanza consideran que los procesos de gobernanza regional no existen aisladamente, es decir no surgen únicamente de las condiciones internas o domésticas de los países, enfatizando la conexión entre los Estados y otros actores internacionales (Risse 2016, 87; Meseguer y Gilardi 2009, 528).<sup>29</sup> El principal acercamiento de esta postura son las teorías que tratan sobre la de difusión de ideas o políticas (Gilardi 2011, 1). Dado que una de las características de la teoría de la difusión es que puede ser aplicada a una gran cantidad de fenómenos (Gilardi 2011, 6–7), este estudio ha decidido utilizar indistintamente los términos difusión de ideas o políticas. Esto especialmente considerando que, si bien el Acuerdo de Residencia era una propuesta de política migratoria regional, lo que en realidad se difundió entre los Estados signatarios fue el criterio de nacionalidad, según el cual los migrantes no tenían que acceder a una categoría tradicional migratoria para poder solicitar la residencia. Este criterio de nacionalidad adoptado en el Acuerdo de Residencia, primero rompe con la ecuación migración y trabajo y, además, permite disminuir los trámites burocráticos y facilitar la regularización de los migrantes, evitando así realizar continuamente procesos de amnistías migratorias que son una pesada carga administrativa para el Estado.

---

<sup>29</sup> Cabe indicar que los procesos de toma de decisiones de forma independientes y los interdependientes no son mutuamente excluyentes. Ambos constituyen tipos ideales del surgimiento de la gobernanza dentro de un espectro más amplio de actuaciones. En ese sentido pueden existir explicaciones funcionales sobre cooperación e integración regional combinados con procesos de difusión. Lo importante en toda investigación, es tener en consideración cuáles son las formas que cobran mayor énfasis en el caso de estudio (Risse 2016).

Ahora bien, difusión se entiende, según definición clásica de Strang (1991, 325), a cualquier proceso en donde un rasgo o una característica adoptada por un actor, altera la probabilidad de adopción por otro u otros actores que aún no la han adoptado. Sin embargo, lo que se traspa es justamente un rasgo o característica que no existía antes (Rogers 1983, 6–7; Strang 1991, 325; Stone 2001), por lo que se puede afirmar que los estudios de difusión se concentran en la transmisión de conocimiento nuevo (Stone 2001). Es por esta razón, que este estudio prefiere la definición establecida por Rogers<sup>30</sup> (1983, 2003, 5–6) que establece que difusión es todo proceso por el cual una innovación es comunicada a través de ciertos canales entre los miembros de un sistema social. En ese sentido, el campo de la difusión se ha dedicado a rastrear el proceso o patrón de adopciones sucesivas de una idea o política que tiene un componente de innovación (Freeman y Tester 1996; Stone 2001). Ahora bien, como se mencionó, una de las características más notables del Acuerdo de Residencia era justamente su grado de novedad, razón por la cual, este estudio considera necesario incorporar este acercamiento teórico para examinar la constitución del modelo de gobernanza migratorio de este instrumento.

Cabe también indicar que algunos autores restringen el tema de la difusión al proceso espontáneo y no planificado de propagación de ideas (Elkins y Simmons 2005, 3; Gonnet 2015, 33; Lomas 1993, 226), utilizando más bien el concepto de diseminación para toda difusión que es dirigida y administrada (Lomas 1993, 226). Sin embargo, este estudio considera que esta distinción es poco realista en la práctica, razón por la que se utilizará el término difusión en ambos casos (Rogers 1983, 7). Lo importante a tener en consideración dentro de todo proceso de difusión, es la necesidad de disminuir la incertidumbre a través de información disponible que permita a los actores conocer cuáles podrían ser las ideas o políticas más efectivas o apropiadas en una situación determinada (Risse 2016, 87–88; Rogers 1983, 6–7).

Asimismo, cabe indicar que la literatura sobre difusión estudia tanto el proceso como el grado de adopción de una norma (Zimmermann 2014). No obstante, dado que esta tesis tiene como caso de estudio la negociación y firma del Acuerdo de Residencia, se concentrará en el proceso de toma de decisiones y no en el patrón de adopción o sus resultados (Risse 2016, 89;

---

<sup>30</sup> Rogers (1983) es un clásico de la literatura sobre difusión, pero analiza este tema desde una variedad de disciplinas. No obstante, este estudio coincide con Graham, Shipan y Volden (2012, 699) en el que el concepto de innovación de Rogers puede aplicarse a la difusión de políticas.

Gilardi 2011, 3). Por esta razón, no se analizará en detalle la ratificación y aplicación interna del Acuerdo en cada uno de los Estados signatarios, aunque en el capítulo siete de esta tesis se realizará un breve repaso sobre este tema, para observar cómo esta política migratoria regional fue posteriormente ganando más adeptos en la región.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo antes expuesto, para analizar si existe un proceso de difusión es necesario realizar las siguientes preguntas:<sup>31</sup> i) ¿qué es lo que se difunde? En otras palabras es necesario analizar si existe una idea o política innovadora (Rogers 2003, 11); ii) ¿cuál es el espacio de difusión? Es necesario indagar sobre el canal de comunicación que conecta a los actores que participan en la difusión de ideas (Rogers 1983, 17); iii) ¿quiénes son los actores? Hay que analizar qué actor u actores cuentan con el conocimiento y la experiencia previa para formular la política innovadora y transmitirla, denominados emisores o *lenders* (Graham, Shipan, y Volden 2012, 686); y qué actor u actores no poseen el conocimiento acerca de la innovación pero desean adoptarla, llamados receptores o *borrowers* (Rogers 1983, 17; Dolowitz y Marsh 2000, 10). Estos elementos permitirán observar empíricamente si existió un proceso de difusión en la negociación del Acuerdo de Residencia del Mercosur.

### **2.3. Procesos de difusión de abajo hacia arriba o ascendientes**

Como se mencionó en la introducción de este estudio, uno de los principales vacíos en la literatura sobre difusión en las relaciones internacionales, es que esta considera solamente los procesos de diseminación de políticas de arriba hacia abajo (descendientes) o a lo sumo los procesos horizontales de difusión. En ese sentido, se considera que normas y principios internacionales, inspirados en valores comunes o derechos humanos (Finnemore 1996; Price 1998; Sikkink 1993), así como supuestos modelos exitosos de regionalismo (Malamud 2010; Börzel y Risse 2009) son los que dan la pauta y deben ser aplicados por otros Estados o regiones. Sin embargo, esto ha resultado en un sesgo occidentalizado o eurocentrista en la literatura sobre difusión (Söderbaum 2013; Breslin, Higgott, y Rosamond 2002, 17; Porto de Oliveira y Faria 2017, 30; Helleiner 2014, 359–60).

---

<sup>31</sup> Roger (1983, 17) manifiesta que entre los elementos de un proceso de difusión se encuentra la propagación de una novedad a través de ciertos canales, en un determinado espacio de tiempo, entre los miembros de un sistema social. Este estudio modifica en cierta medida estos elementos en base a la literatura sobre difusión en política comparada y las relaciones internacionales (Graham, Shipan, y Volden 2012, 686; Dolowitz y Marsh 2000, 10), con el fin de ajustarla de mejor manera a los propósitos de esta investigación.

A este respecto es necesario considerar que los principios y normas “universales” establecidos por los organismos internacionales han instituido una especie de proselitismo moral que ignora la capacidad de las regiones y Estados para establecer sus propias normas, una vez que los observa como ineficientes. Este enfoque no toma en cuenta que las normas que surgen a nivel local tienen mejores posibilidades de funcionar debido a su capacidad de incorporar las especificidades de cada región (Acharya 2011). Por otra parte, la UE, así como otros procesos de integración y cooperación occidentales, no pueden ser aplicados universalmente debido a que son delimitados por sus características históricas, políticas, económicas y normativas particulares. Más aún, se puede decir que, a diferencia de los modelos occidentales, los procesos de gobernanza regional en los países en desarrollo han optado por formas que afiancen la soberanía estatal y limiten la influencia extra regional, por lo que en muchos casos los temas políticos y sociales superan la agenda económica. Pero lo más importante es que las políticas públicas locales que informan a los sistemas de gobernanza regional en general tienen un mayor nivel de efectividad porque toman en cuenta los marcos institucionales, intereses y valores locales (Acharya 2016).

La literatura que va más allá de la comparación con los modelos occidentales ha sido generalmente escasa, pero su desarrollo ha proliferado en últimos años. A este respecto, se puede destacar la influencia intelectual y académica del estructuralismo de Prebisch en el continente africano, y más específicamente en la Comunidad de Desarrollo de África Austral (Bárcena, Dosman, y Sunkel 2011, 29). También se ha mencionado cómo el regionalismo post liberal liderado por Brasil y el Mercosur ha actuado como una especie de barrera de contención frente a los acuerdos de preferencias arancelarias propuestos por los Estados Unidos, lo que en última instancia ha permitido la existencia de dos diferentes patrones de integración en América Latina en las últimas décadas (Quiliconi 2014). Por su parte, en Asia los estudios de difusión horizontal dentro de la región son más comunes. En estos se observa las formas en las que la ASEAN se ha convertido en un modelo de cooperación para la región del Asia pacífico (Acharya 2011). No obstante, estas iniciativas constituyen a lo sumo ejemplos de difusión horizontal “sur-sur”.

Como se mencionó en la introducción de esta tesis, pocos estudios se han enfocado en los procesos de difusión de abajo hacia arriba (ascendentes). Los primeros de estos estudios analizaban lo que se denominó federalismo de abajo hacia arriba. Uno de estos estudios (Shipan y Volden 2006), indica que existen varios casos de difusión de las políticas antitabaco

de las ciudades hacia los Estados federados. Tomando en cuenta lo antes mencionado, realizan un análisis comparado de las políticas antitabaco en 50 ciudades de los Estados Unidos, luego de lo cual llegan a la conclusión de que la probabilidad de que se dé ese tipo de difusión depende de legisladores profesionales y grupos de interés (*advocacy groups*) que son quienes generalmente empujan a la adopción estatal de estas políticas locales.

A nivel sudamericano, también, como lo mencionamos, existen algunos estudios cualitativos que tratan este tipo de difusión. El estudio de Sugiyama (2012) analiza el tipo de direccionalidad de la difusión del programa “Bolsa Escola” (descendentes, horizontales y ascendentes), una vez que este se desarrolló un contexto en donde existían ejemplos de estos programas de transferencia monetaria e incentivos que emanaban tanto de otros Estados, la comunidad internacional y gobiernos locales. A este respecto, Sugiyama concluye que en el caso del programa “Bolsa Escola” existió un proceso de abajo hacia arriba, en el que la divulgación de los buenos resultados de las políticas locales de transferencia monetaria implementadas, las presiones locales, así como los réditos políticos que habían proporcionado esta política en cada una de las localidades eran ampliamente conocidos por los políticos y tecnócratas. Por esto, el modelo de transferencia monetaria pudo implementarse en el 2001 a nivel federal tomando como ejemplo los programas locales que ya se estaban implementando.

De igual manera Oliveira (2017), analizó cómo Brasil se convirtió en un exportador de ideas y políticas sociales, y no solo un importador. Su principal argumento es que las autoridades locales brasileñas tuvieron un papel crucial en el proceso de difusión de la política de presupuestos participativos, pues estas autoridades a las que denominó “embajadores de la participación” utilizaron sus conocimientos técnicos y sus recursos políticos para defender la adopción transnacional de esta política. Perrotta (2016), por su parte, estableció que las políticas de acreditación superior del Mercosur son un caso de difusión de las políticas argentinas a nivel regional. Esta autora observa una serie de mecanismos de difusión que se han dado en las políticas de acreditación de la calidad de carreras regional tales como coerción, manipulación de los cálculos de utilidad, socialización, persuasión, competencia, aprendizaje y mímica.

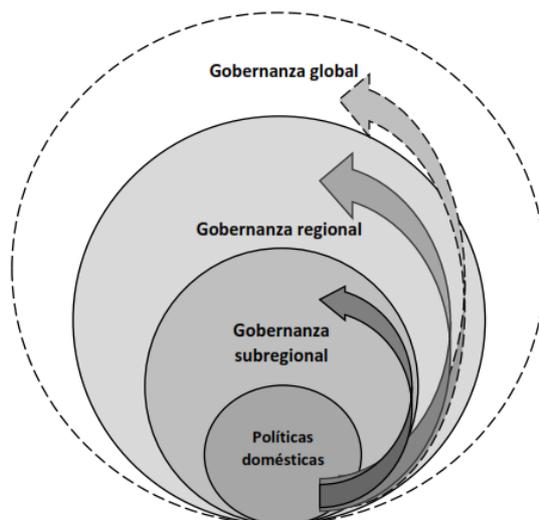
Incluso, como se mencionó, existen algunos estudios que han analizado los procesos de difusión dentro de la política migratoria regional sudamericana (Geddes y Arcarazo 2014, 41; Margheritis 2012, 27). A este respecto, el artículo de Geddes y Arcarazo (2014), utilizó la

literatura especializada para analizar los límites de la difusión transnacional de la gobernanza migratoria de la UE en el Mercosur. Margheritis (2012, 20), en cambio, hace referencia a un proceso de emulación de la política migratoria argentina en la región desde la perspectiva constructivista, aunque no ahonda en la teoría de difusión de ideas y sus mecanismos.

Como se observa, los estudios que analizan los procesos de difusión de abajo hacia arriba se concentran en las formas en las que una idea o política asciende en diferentes espacios de interacción, sean estos de las ciudades a los Estados federados (Shipan y Volden 2006; Sugiyama 2012), de los Estados hacia la región (políticas doméstica a procesos de integración regional) (Perrotta 2016; Margheritis 2012), o del nivel local hacia la comunidad internacional (Porto de Oliveira 2013) (figura 2.3). Sin embargo, estos estudios ofrecen modelos distintos para analizar los procesos de difusión de abajo hacia arriba. Es por esta razón que esta tesis utiliza la variante del rastreo de procesos de construcción de teorías, pues a la falta de un modelo único este estudio realiza un acercamiento inductivo al fenómeno, pero con el objeto de formular aclaraciones que permitan explicar el Acuerdo de Residencia.

No obstante, lo que se observa en la literatura de difusión de abajo hacia arriba es la importancia de la direccionalidad que toma la difusión entre niveles. En otras palabras, si se da el traspaso de una idea o política de un nivel micro hacia un nivel macro, sea este traspaso del nivel doméstico hacia la región, sea de la región hacia el nivel internacional, o incluso del nivel doméstico al internacional (figura 2.3).

**Figura 2.3 Procesos de difusión de abajo hacia arriba**



**Fuente:** Elaborado en base a Porto de Oliveira (2017), Geddes y Acosta Arcarazo (2014), Margheritis (2012), Brumat (2016), Perrotta (2016), Braz Montenegro (2018).

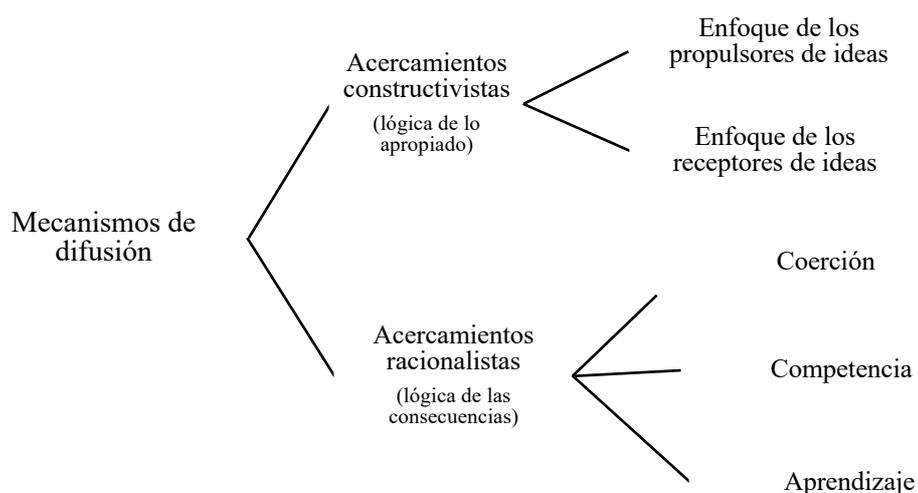
En tal virtud, como se ha mencionado, este estudio propuso abonar a esta línea de investigación y establecer no solo si existió un proceso de difusión en la negociación del Acuerdo de Residencia, sino también su direccionalidad, así como los mecanismos de difusión que operaron en el caso, y que serán analizados a continuación.

#### **2.4. Mecanismos o procesos de difusión de la gobernanza migratoria**

Las teorías sobre difusión tratan de explicar no solo la existencia del fenómeno, sino también los diversos patrones que toman los procesos de difusión. Existen un sinnúmero de patrones de difusión de ideas<sup>32</sup> (Graham, Shipan, y Volden 2012, 690), pero, en general se los puede dividir en dos perspectivas: los acercamientos constructivistas y acercamientos racionalistas, estos últimos incluyen los mecanismos de coerción, competencia y aprendizaje (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 449–50; Graham, Shipan, y Volden 2012, 690–96; Gilardi 2011, 13–25).

<sup>32</sup> Graham, Shipan y Volden (2012, 690) llegan incluso a encontrar 104 mecanismos de difusión.

**Figura 2.4. Mecanismos de difusión**



Fuente: Elaborado en base a Acharya (2004; 2011), Risse (2016, 89), Dobbin, Simmons y Garrett (2007, 449–50).

Los acercamientos constructivistas tratan los procesos de difusión desde una lógica de lo apropiado. Estos procesos se centran en entender la forma en la que las normas o políticas son aceptadas socialmente y, por lo tanto, considera que los procesos de difusión son construcciones en donde los agentes luchan por la prerrogativa de interpretar y normar los acontecimientos políticos (Vitelli 2014, 140–41; Risse 2016, 88–89). Su objetivo no es distinguir empíricamente un mecanismo de difusión sobre otro, sino entender el proceso por el cual una determinada política internacional se internaliza a través de la construcción común de normas, valores e identidades (Finnemore 1996). Desde esta perspectiva, la literatura sobre difusión se ha dividido en enfoques que ponen énfasis en los propulsores de normas o en los receptores de las mismas (Acharya 2004, 147–49, 2011, 9–13; Cortell y Davis 2000, 65–67).

El enfoque de los propulsores de ideas considera que normas de carácter “universal” se propagan en virtud de que la comunidad internacional considera legítimo o apropiado adoptarlas. Bajo esta perspectiva, los actores que difunden las normas son agentes internacionales (Estados con mayor estatus u organismos internacionales) que realizan una especie de proselitismo moral; mientras que la resistencia o falta de incorporación de dichas normas a nivel local se considera ilegítimo (Acharya 2004, 147–148; Acharya 2011, 9-13). Por lo tanto, este primer enfoque pone énfasis en la forma en la que las normas informan a los Estados cuáles son los comportamientos apropiados, posibles y deseables en una situación determinada (Finnemore 1996; Finnemore y Sikkink 1998; Sikkink y Risse 1999).

Por su parte, el enfoque de los receptores de ideas considera que las normas no son aceptadas pasivamente, por lo que bajo esta visión el papel de los agentes es fundamental para entender su adopción. En ese sentido, este enfoque se pregunta cuándo y en qué condiciones las normas internacionales dan forma a los intereses domésticos y, por lo tanto, ha conseguido explicar el diferente grado de aceptación y la variación de estas normas entre diversas regiones y países. Por esta razón, este enfoque se concentra en el análisis de las causas normativas, políticas, organizacionales y culturales a nivel interno que condicionan el comportamiento hacia una nueva norma, haciendo más probable su adopción o rechazo (Acharya 2004, 2011; Checkel 1999, 84; Cortell y Davis 2000; Checkel 1999).

Por su parte, la perspectiva racionalista se inclina hacia la lógica de las consecuencias. Los modelos de difusión bajo esta lógica consideran que los actores adoptan políticas de terceros en base a un cálculo racional de sus posibilidades. Los principales mecanismos de difusión que se analizan bajo esta perspectiva son los de coerción, competencia y aprendizaje. No obstante, dado que desde la perspectiva racionalista se busca la simplificación de la realidad, aun cuando en un determinado proceso interactuen distintos mecanismos de difusión (coerción, competencia y aprendizaje), es necesario elaborar fórmulas que permitan distinguir un mecanismo del otro, y de esta manera poder observar cuál prevaleció o de qué manera interactuaron (Gilardi 2011, 13; Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 450). A continuación, se analizan cada uno de los mecanismos mencionados.

Los mecanismos de coerción operan cuando ciertos Estados, organizaciones internacionales o actores privados imponen la adopción de una política a través de incentivos positivos y negativos que modifican el cálculo de utilidad de los gobiernos. Estos incentivos pueden ir desde la persuasión sobre los beneficios económicos de adoptar una política, hasta la monopolización de información y pericia sobre la misma. Ejemplos de este tipo de mecanismos incluyen las condiciones que establecen las instituciones financieras internacionales (IFIS) para acceder a créditos (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007), o el rol que la exclusión de ciertos acuerdos sobre preferencias arancelarias juegan para la incorporación de estándares de derechos humanos en algunos países (Hafner-Burton 2005). Con relación a los temas migratorios, se podría citar la forma en la que Europa ha estimulado la construcción de procesos de gobernanza migratoria al interior de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), a través de proyectos financiados por la UE (Lavenex et al. 2016, 468–69).

Los mecanismos de competencia, en cambio, se dan cuando los gobiernos adoptan políticas favorables al mercado con el objetivo de competir con otros por la atracción de inversiones, capitales y mercados de exportación, bajo una lógica de maximización de utilidades (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 457–59; Gilardi 2011, 15–16). Este mecanismo también modifica los incentivos de las partes, pero la difusión no proviene de Estados poderosos u organismos internacionales, sino de los rivales directos. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que los Estados no solo compiten por recursos económicos, sino también por legitimidad y prestigio (Gilardi 2011, 5). Un ejemplo de la aplicación de este mecanismo en temas migratorios, es el número cada vez mayor de países industrializados que está compitiendo para atraer y seleccionar mano de obra altamente calificada (Becker et al. 2012), para lo cual, están incorporando políticas sobre el tema en sus legislaciones internas (Docquier y Machado 2014, 1–2).

Por su parte, se puede definir al mecanismo de aprendizaje como todo intento deliberado de ajustar los objetivos de una política en función de nueva información y en respuesta a la experiencia pasada (Hall 1993, 278; Bennett y Howlett 1992, 276; Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 450, 460–62). Por tal razón, generalmente se fundamenta en el fracaso de políticas anteriores que abren paso a la discusión de nuevas ideas (Hall 1993; Stone 2001, 8). En el tema migratorio, algunos autores han mencionado a los Procesos Consultivos Regionales (PCR) como espacios que favorecen la discusión e intercambio de ideas en el tema, creando así oportunidades de aprendizaje entre los encargados de formular las políticas (Duncan 2012, 71; Strang y Meyer 1993, 492).

Ahora bien, para que aumenten las probabilidades de aprendizaje entre los actores, es necesario que toda idea innovadora cuente con ciertas características. Entre estas características se ha mencionado: i) que la idea cuente con cierta ventaja comparativa frente a la política anterior, y otras políticas que se presenten; ii) que la misma sea compatible con los valores y necesidades de los receptores de las políticas; iii) que esta no posea un alto grado de complejidad; y, iv) que incluso, exista una cierta proximidad cultural o identitaria o entre los actores que adoptan la idea o política, aumentando así las posibilidades de su difusión (Porto de Oliveira 2017, 51).

También se ha mencionado que es necesario que los resultados de la nueva política puedan observarse, para lo cual una aplicación parcial y/o progresiva de una política es la mejor

forma para que los actores cuenten con información completa sobre el desenlace de su aplicación, realizando así un análisis racional y pormenorizado del costo-beneficio que puede traerles la incorporación de una norma (Rogers 1983, 14–16). Sin embargo, en la mayoría de los casos los actores no cuentan con información suficiente para tomar una decisión, y tampoco realizan un análisis enteramente racional de sus posibilidades y preferencias (Porto de Oliveira y Faria 2017, 20; Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 460; Gilardi 2011, 18), siendo muchas de las veces influenciados por sus percepciones subjetivas (Dolowitz y Marsh 2000). En estos casos, los actores suelen utilizar atajos cognitivos para tomar sus decisiones, en un proceso que se ha denominado como procesos de racionalidad limitada (*bounded rationality*) (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 460; Gilardi 2011, 18; Stone 2001, 11).

Sin embargo, las restricciones en el proceso de aprendizaje se pueden superar por las facilidades que existen en la actualidad para socializar ideas entre diversos actores, creando redes de conocimiento (Porto de Oliveira 2017, 53). En ese sentido, la posibilidad de los formuladores de políticas de asistir a conferencias, reuniones regionales e intercambiar ideas e información les permite realizar decisiones más informadas, y en última instancia superar en parte las limitaciones del aprendizaje (Shipan y Volden 2012, 3), amplificando las posibilidades de la difusión (Porto de Oliveira 2017, 53).

Ahora bien, como se mencionó en la introducción, este estudio propone analizar el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia desde una lógica racionalista. Esta opción epistemológica ha sido tomada considerando la necesidad de simplificar la realidad de los actores y sus preferencias; especialmente teniendo en cuenta que los procesos de construcción de gobernanza son complejos e incluyen varios niveles de análisis y actores. Esta es la razón por la que este estudio se concentrará en el análisis de los mecanismos de difusión bajo la lógica de las consecuencias (coerción, competencia y/o aprendizaje) que operaron entre las diversas delegaciones de Brasil y Argentina durante la negociación y firma de este instrumento.

### **3. El contexto regional en donde se desarrolla la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia**

#### **3.1. Diversos conceptos que dan cuenta de lo regional**

Para entender el contexto político y social del Acuerdo de Residencia, este estudio va a analizar cómo se entiende el espacio regional en el que se desarrolló este instrumento, así

como las diversas nociones que se derivan de lo regional, pero que es importante distinguirlas pues hacen referencia a fenómenos diversos. A este respecto, la falta de claridad al conceptualizar a las regiones ha llevado a confundirlas con otras formas de organización menores a nivel global como las organizaciones internacionales (Hettne 2005, 185). El término organización internacional designa a toda institución formales con personalidad jurídica que establece relaciones de cooperación entre los Estados (Börzel y Risse 2016); sin embargo, sus dinámicas y existencia no son suficientes por sí solas para explicar la construcción de una región (Hettne 2005, 185; Schulz, Söderbaum, y Öjendal 2001, 12).

Ahora bien, en un primer momento se consideraba a las regiones como un determinado número de Estados vinculados por una relación geográfica y por cierto grado de mutua interdependencia (Nye 1971 citado por Björn Hettne 2005, 544 y Söderbaum 2009, 478). Sin embargo, en la actualidad se estima que la proximidad geográfica no necesariamente distingue a una región (Hettne 2005, 544), sino que existen una serie de factores económicos, sociales, políticos, culturales e históricos que facilitan el establecimiento de esta (Hurrell 1995, 333). En ese sentido, “no existen regiones naturales o predeterminadas, sino que éstas son construidas y deconstruidas, intencionalmente o no, por la acción humana colectiva y la formación de identidades” (Söderbaum 2004a, 31). Por esta razón, se afirma que, pese a existir una cierta estabilidad en la formación de las regiones, estas pueden llegar a ser políticamente cuestionadas.

Con relación al término regionalismo, que ha sido abundantemente tratado en la literatura, este ha servido para referirse a una variedad de fenómenos distintos. Por esta razón, Hurrell (1995, 334) propone que se desagregue este concepto de amplio alcance entre diferentes nociones o categorías, que a pesar de que son analíticamente distintas, se relacionan unas con otras. Las categorías pertinentes para este estudio son regionalización, regionalismo, cooperación regional, integración regional y gobernanza regional.

Tanto el término regionalismo como regionalización se refieren una especie de crecimiento de la integración regional. Sin embargo, por regionalismo se entiende a todo conjunto de ideas, normas, prácticas e identidades que tienen como objetivo crear un programa formal para mantener o modificar una región. Generalmente, el regionalismo se asocia con programas formales y el establecimiento de instituciones. El término regionalización, en cambio, se refiere a los procesos más informales de cooperación, integración, cohesión e identidad que

están dirigidos a crear un espacio regional (Söderbaum 2009, 490; Shaw y Söderbaum 2003, 6–7; Vivares 2014, 11, 12).

En otras palabras, la regionalización da cuenta no solo de los flujos de comercio, inversiones y políticas públicas, sino también del “aumento de los flujos entre personas, el desarrollo de múltiples canales y redes sociales complejas, por las cuales las ideas, las actitudes políticas y las maneras de pensar se esparcen de un área a otra” (Hurrell 1995, 334; Perrotta 2013, 230). De esta forma, la regionalización puede aparecer como resultado del regionalismo, pero también en su ausencia, pues incluye también a los procesos informales, sean éstos intencionales o no (Söderbaum 2009, 490; Shaw y Söderbaum 2003, 6–7; Vivares 2014, 11, 12).

Otra categoría que da cuenta de las dimensiones de lo regional es la de cooperación regional. Este concepto se caracteriza porque presupone el establecimiento de instituciones intergubernamentales para la resolución de problemas de acción colectiva relacionados con temas económicos, políticos o de seguridad. En tal virtud, la cooperación tiene como objetivo proteger y mejorar el papel de los Estados y el poder de los gobiernos que, sin ceder totalmente su soberanía, pueden estar dispuestos a otorgar cierto grado de su libertad a cambio de un mayor grado de influencia sobre las políticas de otros Estados (Börzel 2011, 10; Hurrell 1995, 336–37).

Por su parte, los procesos de integración regional implican la creación de instituciones supranacionales a las que se les delega autoridad para tomar decisiones vinculantes para los Estados miembros. Existe una gran cantidad de literatura que cubre estos procesos, especialmente porque la integración regional es generalmente comparada con el modelo europeo, en donde la remoción de barreras arancelarias precedió procesos más profundos de integración como la regulación de los mercados o el desarrollo de políticas comunes de distinta índole. En ese sentido, cuando se habla de integración regional, generalmente se resalta su nivel de profundidad o de institucionalización (Börzel 2011, 10; Hurrell 1995, 336–37).

Sin embargo, algunos autores (Nolte 2016, 3–6; Quiliconi y Rivera 2019, 224–25) han cuestionado la dicotomía entre cooperación e integración regional, pues esta diferenciación ha dado paso a que se coloque mayor énfasis en esta última, una vez que ejemplifica casos como

la UE, en donde existe un mayor grado de institucionalización. Por esta razón, coincidimos con Nolte (2016, 3–6) en que el concepto de gobernanza regional podría resultar una especie de término medio entre estos dos extremos y, por lo tanto, es lo suficientemente amplio y flexible para comprender la diversidad de interacciones a nivel regional que se dan entre distintos actores y en diferentes niveles de actividad, por lo que es el término utilizado para analizar el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

### **3.2. Etapas y modelos de regionalismo en Sudamérica**

El proceso de integración del Mercosur ha tenido diferentes etapas de desarrollo, y para poder comprenderlo “es preciso adoptar una postura que dé cuenta de la historicidad, contingencia y complejidad del proceso de construcción de región, al mismo tiempo que se han de considerar las limitaciones estructurales”(Peixoto Batista y Perrotta 2017, 4). En ese sentido, este estudio va a examinar, primeramente, las grandes etapas de la evolución del regionalismo en Sudamérica y, posteriormente, se analizará los modelos de regionalismo que propone Briceño (2011, 2013, 2017), pues estos pueden explicar de mejor manera por qué el Mercosur no es un ejemplo que se ajusta en su totalidad a las etapas de integración en la región.

La primera ola o etapa de regionalismo en América Latina fue el viejo regionalismo, también llamado regionalismo cerrado o regionalismo autonómico. Esta etapa del regionalismo latinoamericano fue categorizada *ex post*, para diferenciarla del nuevo regionalismo que trataremos más adelante. Este proceso se gesta a partir de la necesidad de fomentar la comercialización entre los países de la región que habían adoptado la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Perrotta 2013, 239–40). El objetivo era ofrecer un mercado ampliado para los productos de la región, que permita utilizar las ventajas de la especialización, complementariedad y economías de escala, pero cerrado al mercado internacional, con el fin de proteger a las nuevas industrias, para que posteriormente puedan competir en igualdad de condiciones con los productos de los países desarrollados (Quiliconi y Salgado 2017; Lorenzini 2014, 17; Montenegro-Braz 2017, 35–36). Algunas de las iniciativas de integración en esta etapa fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, posteriormente, el Grupo Andino (hoy Comunidad Andina) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En contraposición, en la década del 90, en pleno auge del paradigma neoliberal, el regionalismo se convirtió en una estrategia para ayudar a una mejor inserción de los países

latinoamericanos en el mercado internacional cada vez más globalizado y competitivo. Esta segunda etapa del regionalismo, que se le ha denominado regionalismo abierto o nuevo regionalismo, tenía un claro sesgo comercialista, por lo que hacía énfasis en la liberalización arancelaria, aunque también se adoptaron algunas estrategias de integración profunda como los temas de propiedad intelectual, los servicios o las inversiones. Otra de las características de esta etapa del regionalismo, consistió en la ruptura con “la tradición de promover exclusivamente la modalidad de acuerdos intralatinoamericanos”, razón por la que también se establecieron nuevas modalidades de integración norte-sur (Briceño Ruiz 2017, 22–27).

Pese a que todos los procesos de integración de la época adoptaron el discurso de regionalismo abierto, razón por la cual los autores mencionan que este modelo gozaba de una cierta homogeneidad en la región, varió la forma en la que esta se aplicó en cada caso. En realidad lo que existió fueron distintas “velocidades” en la aplicación de este modelo (Briceño Ruiz 2013, 13). Un ejemplo de esto es el Mercosur, que pese a haber nacido bajo la lógica de esta etapa más comercial, no adoptó algunos de los postulados típicos del regionalismo abierto, como lo veremos más adelante.

Posteriormente, a comienzos del siglo XXI se rompió el consenso en cuanto al modelo de integración que existió en la década de los 90. Los magros resultados a nivel económico de las recetas del Consenso de Washington en los años 90, la vulnerabilidad de la región ante los cambios de la economía internacional, el aumento de las desigualdades sociales, e incluso, la pérdida de interés de Estados Unidos por América Latina, crearon un escenario propicio para el resurgimiento de gobiernos progresistas en algunos países de la región. Esto se tradujo en el reposicionamiento de una agenda de integración de algunos bloques regionales como el Mercosur, en donde los temas sociales, políticos y productivos se conjugaron con los temas económicos (Sanahuja 2010, 87–97; Quiliconi y Salgado 2017; Riggiozzi 2012, 20–25; Perrotta 2010, 72; Da Mota Veiga y Ríos 2014).

Algunos autores establecen el inicio de esta etapa con la firma del Consenso de Buenos Aires por parte de Lula y Kirchner en octubre de 2003. Otros la evidencian con el colapso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005. Incluso, existen otras posturas que la fijan en la reunión de la Comunidad Sudamericana de Naciones en el 2006, en donde los Jefes de Estado decidieron que era necesario establecer un plan estratégico para consolidar una agenda regional común, lo que posteriormente dio paso a la

transformación de esta iniciativa en la Unión de Naciones Suramericanas (Briceño Ruiz 2013, 11).

La denominación de esta tercera etapa es aún objeto de discusión, habiendo algunos autores que la designan como post liberal (Sanahuja 2010; Da Mota Veiga y Ríos 2014), ya que dan prioridad a la sustitución de la agenda comercial por los temas políticos, sociales y productivos; o post hegemónica (Riggiozzi y Tussie 2012a), que ponen mayor énfasis en los procesos de contestación y ruptura con el discurso neoliberal hegemónico de los 90, que asimilaba la integración con el libre comercio indiscriminado y la apertura internacional. Lo importante del concepto de regionalismo post hegemónico es la heterogeneidad o fragmentación del modelo que, a diferencia del regionalismo abierto, en donde encontrábamos cierta homogeneidad, coexisten distintos ejes de integración regional que incluso llegan a ser contradictorios, razón por la cual este estudio toma partido por este término (Riggiozzi y Tussie 2012b, 10; Briceño Ruiz 2013, 13; Quiliconi 2013).

Con todo, este proceso no debe ser visto como una respuesta subregional *ad hoc* a las crisis del neoliberalismo y al colapso de la hegemonía estadounidense en la región, sino como una manifestación visible de la repolitización de la misma, que dio paso a una serie de políticas y proyectos regionales en los cuales los Estados, y demás actores, construyeron nuevos significados acerca del espacio regional (Riggiozzi y Tussie 2012b, 2–3, 12). No obstante, si bien en el regionalismo post hegemónico debe comprenderse como un proceso intergubernamental, pues la nueva agenda de cooperación siguió siendo liderada por los Estados, también es verdad que otros actores sociales tuvieron una mayor apertura bajo los auspicios de este. Más aún, como lo afirma Riggiozzi y Tussie (2012b, 9), la distinción entre Estado y sociedad es arbitraria, pues no toma en cuenta la forma en la que complejos procesos económicos y políticos están vinculados en diferentes esferas de acción.

Ahora bien, pese a que en el 2012 los autores mencionaban que los cambios que se estaban dando en la etapa post liberal o post hegemónica eran embrionarios (Riggiozzi y Tussie 2012b, 6,3), y por lo tanto se encontraban aún en un proceso de consolidación, poco tiempo después se comenzó a observar un nuevo giro conservador en la región. La denominación de esta cuarta etapa y sus características, al igual que en la etapa post hegemónica, son objeto de debate. Sin embargo, los cambios políticos en Argentina y Brasil, así como la crisis en Venezuela, todos ellos países que lideraron una visión anti hegemónica del regionalismo

sudamericano, han implicado un cambio de rumbo que, según algunos autores, retoma ciertas premisas del regionalismo de los 90. Sin embargo, no queda claro si este conservadurismo conlleva a un retorno al regionalismo abierto, en especial teniendo en cuenta el “fantasma del proteccionismo [que] ronda de nuevo en el sistema de comercio mundial” (Briceño Ruiz 2017, 41).

Si bien la etapa actual del regionalismo sudamericano no es materia de análisis de este estudio, es necesario tenerla en cuenta para colocar en perspectiva la etapa del regionalismo post hegemónico y las anteriores. En especial, el hecho de que, si bien se observan rupturas o giros en la historia del regionalismo sudamericano, no existen cortes exactos entre una experiencia histórica de integración y otra, sino que estos giros pasan por momentos de transición. Además, pese a que en un momento dado se perciben ciertos elementos que evidencian un cambio de rumbo en la región, los tipos ideales de regionalismo no se encuentran en la realidad, sino que entre una y otra etapa se presentan “de manera combinada, solapada y/o contrapuesta, rasgos de uno y otro tipo de regionalismo” (Perrotta 2010, 244); especialmente porque su aplicación no solo obedece al modelo económico del momento, sino también al consenso político de los diversos actores que entran en juego, así como la estructura doméstica e internacional dominantes (Briceño Ruiz 2011, 122-123,132-133).

A este respecto, teniendo en consideración que las grandes etapas históricas del regionalismo latinoamericano, no ofrecen una explicación completa de lo que sucede en la práctica, Briceño (2011, 134–36) propone la existencia de tres “tipos ideales” de integración en la región, que pueden conjugarse dependiendo del consenso político del momento. El primero de ellos, que el autor denomina regionalismo estratégico, se distingue por su sesgo comercial. Si bien este modelo está estrechamente vinculado con el regionalismo abierto en Sudamérica, pero difiere de este último porque no contempla la exclusión del régimen global del comercio de ciertos sectores considerados estratégicos para los países de la región (Briceño Ruiz 2011, 134–36).

Por su parte, el modelo de regionalismo social propone que la integración regional no es solo un instrumento para la consolidación del comercio, sino un espacio para establecer y aplicar “estándares sociales a escala regional, fomentar políticas redistributivas e incluso crear instituciones que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos sociales”. El objetivo es establecer mecanismos para compensar a los actores afectados por la apertura, reducir las

asimetrías entre los socios del bloque regional y crear instituciones que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos sociales (Briceño Ruiz 2011, 134–36).

Por último, el tercer modelo, retoma las ideas de la escuela estructuralista de la CEPAL, y tiene como objetivo la diversificación productiva. Este modelo de regionalismo propone que la integración debe favorecer la integración productiva, promover el desarrollo industrial conjunto y buscar la unificación de las economías en base al principio de solidaridad. En ese sentido, promociona proyectos industriales con participación estatal, así como la creación de cadenas productivas de empresas locales, regionales y transnacionales.

Estos modelos son especialmente útiles para entender la complejidad del Mercosur, pues pese a que este bloque regional nació en una etapa de regionalismo abierto, no puede considerarse un modelo puro de esta etapa ni de las que le sucedieron (Briceño Ruiz 2013, 16; Peixoto Batista y Perrotta 2017, 34). Esta suerte de naturaleza híbrida del Mercosur (Peixoto Batista y Perrotta 2017, 34), será la que discutiremos más adelante para comprender como se gestó la agenda social y migratoria de este bloque, y la forma en la que evolucionó.

## **Conclusiones**

Este capítulo tuvo como objetivo establecer un marco teórico que ofreciera las herramientas necesarias para comprender a qué se hace alusión cuando hablamos de la gobernanza del Acuerdo de Residencia, cuáles son los actores que entraron en juego, de qué manera se adoptó la gobernanza de este instrumento y, finalmente, cuál fue el escenario en el que todo esto se desarrolló. Para esto se comenzó por definir qué se entiende por el concepto gobernanza, cuáles son las diferencias de este concepto con la teoría de regímenes, y por qué la gobernanza nos permite analizar de mejor manera los diferentes niveles y actores que entraron en escena en las negociaciones del Acuerdo de Residencia. A este respecto, se observó que el término gobernanza es el que mejor puede apreciar los distintos actores, niveles de coordinación y fenómenos que engloba la gobernanza migratoria, al tiempo que permite considerar la variable política, que es esencial para entender fenómenos altamente politizados como el migratorio.

De igual manera, este capítulo examinó dos formas distintas que pueden explicar la construcción de la gobernanza a nivel regional. La primera se refiere a los procesos de construcción autónoma de la gobernanza. Dentro de esta encontramos la teoría

intergubernamentalista, que explica en parte, los intereses de los Estados en el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia del Mercosur (Lavenex et al. 2016). Sin embargo, y como mencionamos, esta teoría no esclarece por qué los países optaron por una política a largo plazo en la materia, que en principio podría considerarse más costosa en términos de soberanía, que la propuesta primigenia de una amnistía migratoria regional conjunta. Más aún, es necesario tener en cuenta que la institucionalización de la cooperación implicaría un riesgo que pocos Estados estarían dispuestos a enfrentar, especialmente si se desconoce el impacto que una política a largo plazo, como el Acuerdo de Residencia, tendría en la distribución de los flujos migratorios de la región y en la soberanía de los Estados parte. Esto es aún más evidente, teniendo en cuenta que desde comienzos del siglo XX los Estados Sudamericanos han reafirmado su estatus a nivel internacional replicando medidas de control fronterizo como un prerequisite para que se les reconozca su autonomía y autogobierno (Acosta Arcarazo 2018, 106).

La segunda explicación indagó sobre los procesos interdependientes de construcción de la gobernanza a nivel regional. Esta postura considera que estos procesos no existen aisladamente, enfatizando la conexión entre los Estados y otros actores internacionales. Sin embargo, uno de los principales vacíos de esta explicación consiste en que considera en especial los procesos de difusión de políticas de arriba hacia abajo (descendientes), o a lo sumo, los procesos horizontales de difusión, dejando de lado los posibles casos de difusión de abajo hacia arriba (ascendentes) que podrían considerarse como otra alternativa para el caso propuesto; en especial, teniendo en consideración que la literatura sobre el Acuerdo de Residencia ha mencionado que este instrumento fue inspirado por la experiencia argentina en la materia (OIM 2012).

Ahora bien, como se indicó, las teorías sobre difusión tratan de explicar no solo la existencia del fenómeno, sino también los patrones que toman los procesos de difusión. Por esta razón este estudio analizó los esquemas de difusión que más se mencionan en la literatura, como son los acercamientos constructivistas y los acercamientos racionalistas, que se dividen en los mecanismos de coerción, competencia y aprendizaje. En ese sentido, y tomando en cuenta la necesidad de simplificar la realidad de los actores, y sus preferencias, este estudio ha tomado una posición epistemológica racionalista y ha decidió enfocarse solo en aquellos mecanismos de difusión que se encuentran dentro de la lógica de las consecuencias para el estudiar las unidades de Brasil y Argentina en el caso propuesto. No obstante, como se mencionó en este

capítulo, en la mayoría de los casos los actores no cuentan con información suficiente para tomar una decisión, por lo que también es necesario tomar en cuenta los procesos en los que los actores toman atajos cognitivos para tomar sus decisiones (*bounded rationality*).

Por último, para entender el contexto político y social del Acuerdo de Residencia del Mercosur, este estudio analizó una serie de conceptos que permiten entender cómo se entiende el espacio regional en el que se desarrolló este instrumento. En ese sentido, fue importante analizar que el concepto de gobernanza regional es el más amplio y flexible para analizar el caso propuesto, pues sale de la dicotomía entre los conceptos de integración y cooperación regional, razón por la cual ha sido escogido para la presente tesis. De igual manera, se revisó las diversas etapas y modelos de regionalismo que se han planteado con el fin de contar con herramientas que nos permitan contextualizar tanto el Mercosur, como las razones que llevaron a este proceso de integración a trabajar en la adopción de un modelo de gobernanza migratoria para la región.

### **Capítulo 3**

#### **El Mercosur como plataforma de coordinación para los temas migratorios regionales**

Para entender cuál fue el rol que tuvo el Mercosur en el establecimiento del modelo de gobernanza migratoria del Mercosur, es necesario analizar cómo se gestó este instrumento a través de distintos procesos de coordinación, en diversos niveles de interacción y arreglos institucionales. Con este propósito en mente, este capítulo analiza cómo se formó la institucionalidad del Mercosur alrededor de los temas migratorios.

Por lo tanto, para poder examinar la institucionalidad del Mercosur alrededor de los temas migratorios es necesario entender primero cuáles fueron las grandes etapas del regionalismo en América Latina que moldearon la visión de integración para el Mercosur en un momento determinado, y cuál fue el modelo que el Mercosur adoptó en cada una de estas etapas. Esto nos da un panorama sobre la forma en la que se insertaron los temas sociales y migratorios en el bloque y de qué manera fueron evolucionando. A la par, es necesario analizar cómo se fueron formando las instituciones del Mercosur alrededor de los temas sociales y migratorios y, de qué forma las etapas por las que atravesó esta iniciativa pudieron haber moldeado dicha institucionalidad.

Teniendo en consideración lo antes expuesto, este capítulo realiza un análisis histórico de las etapas del Mercosur y lo complementa con un examen de la estructura institucional en temas socio laborales y migratorios en cada etapa. Así, se ha dividido este capítulo en tres acápite. El primero da cuenta de los inicios del Mercosur, y el enfoque que se le daba al proceso de integración en el período de transición (1991-1994). Luego, se analiza la institucionalidad del bloque en relación a los temas socio laborales y de circulación de mano de obra en esta etapa.

A continuación, se examina la naturaleza del proceso de integración desde la firma del Protocolo de Ouro Preto, hasta la crisis del bloque (1994-2001), y también se analiza cómo este período tuvo una fuerte influencia a nivel de las instituciones del Mercosur que en esa época trabajaron con los temas de migraciones y migraciones laborales. Luego, este capítulo ofrece un análisis sobre la arquitectura institucional del Mercosur y cómo dicha arquitectura dificultó o favoreció la discusión de los temas migratorios al interior del bloque. Finalmente, se realiza un análisis del regionalismo post hegemónico en el Mercosur y cómo esta etapa

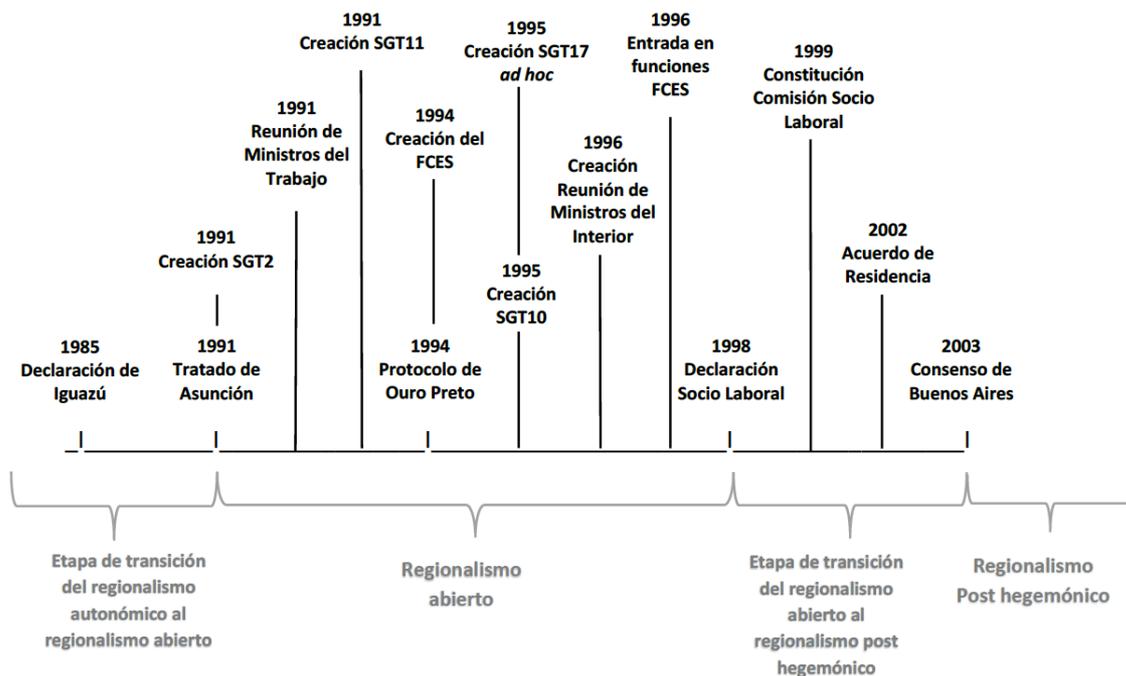
permitió un cambio de visión en el proceso de integración, lo que en última instancia tuvo una repercusión en los órganos que trabajaron los temas migratorios.

## 1. El nacimiento del Mercosur y su tratamiento de los temas migratorios (1991-1994)

### 1.1. Los antecedentes del Mercosur previo a la firma del Tratado de Asunción

El Mercosur ha pasado por lo menos por dos grandes etapas del regionalismo latinoamericano. El bloque nació sobre la égida del regionalismo abierto, y a comienzos del siglo XXI transitó por la etapa del regionalismo post hegemónico. Como se observa en la (figura 3.1), la etapa de regionalismo abierto coincide con la firma del Tratado de Asunción que da inicio al Mercosur, y el regionalismo post hegemónico se fija a partir de la firma del Consenso de Buenos Aires, momento en el que replanteó la filosofía de la integración en términos más productivos y sociales.

**Figura 3.1 Línea del tiempo de las etapas del Mercosur, incluyendo los principales órganos en materia migratoria**



**Fuente:** Elaborado en base a Caetano (2011), Pérez Vichich (2005) y Bouzas (2001).

Sin embargo, como se mencionó en el marco teórico, no existen cortes exactos entre una experiencia histórica de integración y otra, sino que estos pasan por momentos de transición (figura 3.1). En ese sentido, los antecedentes del Brasil previo al Tratado de Asunción pueden encontrarse en una serie de acuerdos bilaterales firmados entre Argentina y Brasil durante la

década de los 80, cuyos objetivos se centraron en temas como la democracia, la conducción política, la paz y el desarrollo (Caetano 2011, 30–31; Da Mota Veiga and Ríos 2014, 9; Perrotta 2010, 68–69). Así, en una coyuntura signada por una mayor estabilidad institucional en la región, debido al advenimiento de los gobiernos democráticos, pero también por el endeudamiento externo, el deterioro de los términos del intercambio y el auge del proteccionismo, los gobiernos de Argentina y Brasil vieron en la integración bilateral una oportunidad para gestar la integración en el Cono Sur (Caetano 2011, 30).

El acercamiento formal entre Argentina y Brasil se dio a finales de 1985 cuando los presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) firmaron la Declaración de Iguazú, con la que se buscó iniciar un proceso de integración económico-comercial, y dejar atrás la hipótesis del conflicto que había caracterizado a estos dos países en épocas anteriores. A partir de esta reunión se creó una comisión mixta de alto nivel presidida por los ministros de relaciones exteriores y, además, se firmaron una serie de documentos de relevancia simbólica como la Declaración Conjunta de Política Nuclear.

Posteriormente, en 1986, se firmó el Acta para la Integración Argentino Brasileña, que estableció el Programa para la Integración y Cooperación Económica (PICE), que procuraba la construcción de un espacio económico común y la armonización a futuro de las políticas. Bajo el PICE se firmaron una serie de acuerdos y protocolos de diversa índole que aunaron a la agenda de integración bilateral (Perrotta y Vázquez 2010, 37–39; Caetano 2011, 30–31).

No obstante, como lo menciona Caetano (2011, 31), esta primera etapa de la integración “languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que comenzaba a prefigurarse”. Si bien estos acuerdos se dieron en el marco del viejo regionalismo,<sup>33</sup> y por lo tanto bajo una concepción basada en el modelo de sustitución de importaciones, el cambio de época a finales de los 80, signado por un marco de reformas neoliberales en la región, modificó los objetivos del bloque hacia una agenda más comercial (Caetano 2011, 30–31; Da Mota Veiga y Ríos 2014, 9; Perrotta 2010, 68–69). Fueron estos antecedentes que desembocaron en la firma del Tratado de Asunción de 1991, que dio vida al Mercosur.

---

<sup>33</sup>Los postulados del viejo regionalismo se encuentran detallados en mayor profundidad en el marco teórico de este trabajo.

## **1.2. El período de transición del Mercosur y su tratamiento de la libre circulación de trabajadores**

El Tratado de Asunción de marzo de 1991, con el que se inicia el Mercado Común del Sur (Mercosur) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dispone en su artículo primero el establecimiento de un mercado común al cabo de un período de transición de cuatro años (1991-1994). Dicho mercado común implicaba, la libre circulación bienes, servicios<sup>34</sup> y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como la armonización de la legislación en las áreas pertinentes. Además, si bien el Tratado de Asunción no establece una instancia específica para el tratamiento de los temas sociales de la integración, podía encontrarse referencias indirectas a estos temas en este instrumento<sup>35</sup> (Perrotta y Vázquez 2010, 17). En ese sentido, era claro que el Tratado de Asunción, al proponerse alcanzar un mercado común, y dejar la “agenda abierta” para la incorporación de nuevos temas de distinta índole, buscaba emular la experiencia europea, y eventualmente establecer una cooperación regional que vaya más allá de una integración económica (Botto 2015, 23).

Sin embargo, en la práctica solo se establecieron mecanismos operativos y plazos para la política comercial del bloque<sup>36</sup> (Botto 2011, 20; Bouzas y Fanelli 2001, 159–60). De esta forma, el Tratado de Asunción dejó atrás los enfoques integracionistas en clave de desarrollo que había tenido la región en décadas anteriores bajo el enfoque del viejo regionalismo o regionalismo autonómico, y se plegó a los contornos del regionalismo abierto y su visión neoliberal (Caetano 2011, 33).

Ahora bien, como se mencionó en el marco teórico de este estudio, el regionalismo abierto tenía como objetivo ayudar en la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional, promover las economías de escala y ampliar el comercio y las inversiones. Esto hacía que los procesos de integración de la región tengan un carácter comercialista y se

---

<sup>34</sup> El programa de liberalización comercial consistía en reducciones automáticas, lineales y generalizadas de aranceles (Bouzas 2001, 181).

<sup>35</sup> En el Preámbulo del Tratado de Asunción, el primer considerando indica que para la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración es “condición fundamental” acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social. Con todo, el hecho de que no se trate directamente el tema social en la parte operativa del tratado, e incluso se lo tome como un tema dependiente de lo económico, permite observar el déficit social con el que nace el Mercosur.

<sup>36</sup> Únicamente se estableció mecanismos operativos y plazos para eliminar los aranceles del comercio de bienes, un régimen general de origen, un mecanismo de salvaguarda transitorio y un plazo para un sistema de solución de controversias. Véase anexos I, II, III y IV del Tratado de Asunción.

concentren sobretodo en la liberalización arancelaria. De hecho, en el período de transición (1991-1994),<sup>37</sup> los flujos intrarregionales de comercio crecieron profundizando la interdependencia económica entre los Estados Parte, en especial de los dos grandes (Argentina y Brasil). Se estima que en esos cuatro años la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en el Producto Interno Bruto (PIB) regional creció más del 60%; por lo que se puede afirmar que durante este tiempo la liberalización del comercio entre los Estados Parte avanzó más que en las tres décadas anteriores (Bouzas 2001, 181–82).

No obstante, como lo afirma Briceño (2011, 138–41) no existen formas puras de regionalismo cerrado o abierto, y en el caso del Mercosur se puede evidenciar esto; por lo que es más adecuado denominar a esta primera etapa del bloque como regionalismo estratégico. En ese sentido, si bien el Mercosur nació en pleno auge del regionalismo abierto y con un énfasis en la apertura comercial, estableció algunas formas limitadas de intervención, tales como la exclusión transitoria de la apertura a algunos sectores considerados estratégicos como el automotriz o el azucarero (Bouzas 2001, 182). Además, a diferencia de la agenda neoliberal, que en materia regional planteaba establecer compromisos mayores que los adoptados por la OMC (OMC Plus), el Mercosur no reguló estos temas bajo una lógica neoliberal de total desregulación y flexibilización.

De manera general se podría decir que el Mercosur en esta calidad de híbrido, si bien surge en pleno auge de los nuevos regionalismos abiertos no es un caso clásico de ese modelo. Primero porque se planteó un mercado común [...] y también porque ya venía de una historia donde había un intento de cooperación económica entre Brasil y Argentina, más sectorial. Además de la herencia, son países que tienen cierto parecido industrial, que probaron estrategias de industrialización por sustitución de importaciones en los años 60-70, con lo cual, teniendo en cuenta este *background* de los países, el Mercosur, por más que nace en ese momento no es un modelo clásico de regionalismo abierto.<sup>38</sup>

Por otra parte, si bien puede decirse que la política social en el Tratado de Asunción fue mera retórica (Uriarte 2017b, 128–29; Azar, Celiberti, y Espino 2005, 5), especialmente al no existir mecanismos y plazos de aplicación de la misma; poco tiempo después del inicio de las

---

<sup>37</sup> El artículo 1º del Tratado de Asunción tenía como objetivo crear un mercado común hasta diciembre de 1994. Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto, que finaliza este período de transición, fijó los parámetros para el establecimiento de una unión aduanera (Malamud 2005b, 423).

<sup>38</sup> Juliana Peixoto, Investigadora del Área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina, entrevista personal a Adriana Montenegro, 29 de octubre de 2016, Buenos Aires, Argentina, audio y transcripción.

actividades del bloque, este se vio en la necesidad de establecer mecanismos compensatorios frente a la apertura comercial (Mendoza y Mestre 2012, 30).

El Mercosur nace como un mercado común que no planteaba el tema social, no lo tenía en sus orígenes, el tratado de Asunción no planteaba la cuestión social, la cuestión social se incorpora después por presión de los Ministerios del Trabajo y de los sindicatos.<sup>39</sup>

Esto llevó a que ya desde sus inicios el Mercosur creara algunas iniciativas encaminadas a tratar los temas educativos y de trabajo (Perrotta 2010, 77), así como los de la libre circulación de mano de obra que fueron discutidos dentro del tema laboral (Martínez Pizarro y Stang 2006, 96). Estas acciones de índole política y social se desarrollaron en paralelo a la dinámica comercial del Tratado de Asunción, lo que permitió una creación embrionaria de lo que actualmente se conoce como la dimensión social del Mercosur (Briceño Ruiz 2011, 142).

Lo que pasa con las agendas sociales ahí, es que el Mercosur siempre tuvo agendas sociales, desde sus inicios, no es que Mercosur era solo comercial económico, no, tenía agendas sociales. Pero las agendas sociales tenían eso que mencionabas antes, tenía una idea más comercial, no, entonces era el movimiento de personas venía por el lado del trabajador, no del migrante. Educación venía por el tema de los consejos profesionales, no, de ingeniería, arquitectura, la evaluación de calidad, no tanto, del intercambio académico de ideas. Salud, también, había mucho lobby de las prepagas, empresas privadas de salud. La participación social en ese momento estaba muy dirigida a sindicatos y a empresarios, era una presencia específica de la agenda social que tenía un cariz más comercialista.<sup>40</sup>

En ese sentido, durante la década de los 90 fue desarrollándose poco a poco una normativa e institucionalidad para tratar los temas sociales en el bloque regional. Esta estructura institucional fue en buena medida el resultado de las actividades de varios actores. A continuación, se detalla cuáles fueron los actores y entidades creadas en la primera etapa del Mercosur que establecieron el “embrión” de lo que se conoció posteriormente como la dimensión social del bloque, y de esa forma coadyuvaron para la negociación y firma del Acuerdo de Residencia.

---

<sup>39</sup> Nora Pérez Vichich, Ex-asesora de la Dirección de Migraciones Internacionales de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, entrevista por Adriana Montenegro, 21 de octubre de 2016, Buenos Aires, audio y transcripción.

<sup>40</sup> Juliana Peixoto. *Ibidem*.

### **1.3. La estructura institucional del Mercosur en temas socio laborales y de libre circulación de trabajadores en el proceso de transición**

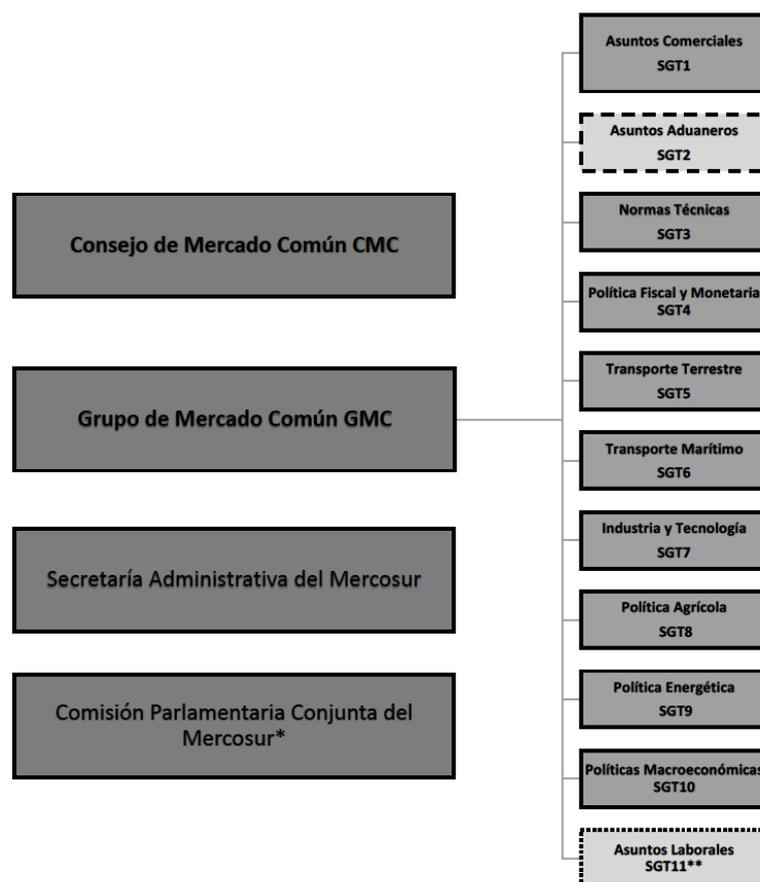
Con el Tratado de Asunción se creó una estructura orgánica transitoria compuesta por un órgano superior y de conducción política del proceso llamada Consejo del Mercado Común (CMC), y un órgano ejecutivo denominado el Grupo del Mercado Común (GMC) (figura 3.2.). El Consejo del Mercado Común crearía reglas a través de la emisión de decisiones. El Grupo del Mercado Común, por su parte, tendría como responsabilidades preparar los encuentros, implementar las decisiones del Consejo, pronunciarse a través de resoluciones y organizar el trabajo técnico necesario para el proceso de integración. Cabe indicar que el poder decisorio de estos órganos descansa en las manos de funcionarios nacionales, especialmente de los ministerios de relaciones exteriores y economía, y las decisiones se toman por consenso, con la presencia de todos los Estados Parte, lo que otorga poder de veto formal a cada uno de ellos (Bouzas 2005, 3–4; Bouzas et al. 2008, 40).

Asimismo, se creó una Secretaría Administrativa<sup>41</sup> y se dejó la puerta abierta para la eventual consolidación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Además, bajo la órbita del Grupo del Mercado Común, se crearon diez Subgrupos de Trabajo Especializados (SGT). Entre los Subgrupos se encontraban: el SGT1 de Asuntos Comerciales; el SGT2 de Asuntos Aduaneros; el SGT3 de Normas Técnicas; el SGT4 de Política Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio; el SGT5 de Transporte Terrestre; el SGT6 de Transporte Marítimo; el SGT7 de Política Industrial y Tecnológica; el SGT8 de Política Agrícola; el SGT9 de Política Energética; y, el SGT10 de Coordinación de Políticas Macroeconómicas (figura 3.2). Cabe indicar que los SGT fueron concebidos como órganos responsables de llevar el trabajo cotidiano de cooperación, con el fin de cumplir los plazos y objetivos de los órganos superiores, así como vehículos para involucrar a las burocracias institucionales en la negociación y trabajo técnico al interior del bloque (Bouzas et al. 2008, 42–43).

---

<sup>41</sup> Véase los artículos 10, 13, y anexo V del Tratado de Asunción.

**Figura 3.2 Institucionalidad del Mercosur en el proceso de transición**



**Nota:** En líneas entrecortadas se encuentran los órganos del Mercosur que estaban encargados de temas relacionados con la circulación de trabajadores en el proceso de transición.

\*El TA prevé la conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, pero solo luego del Protocolo de Ouro Preto se institucionaliza su rol.

\*\* El SGT11 fue creado posterior al Tratado de Asunción a través de una resolución del Grupo del Mercado Común.

**Fuente:** Tratado de Asunción, 1991 y Caetano (2011, 32).

Ahora bien, es necesario destacar que el proceso de toma de decisiones del Mercosur posee una fuerte estructura intergubernamental. El poder de veto de los Estados Parte, al que nos referimos anteriormente, hace con que el papel de los mandatarios sea fundamental a la hora de tomar decisiones políticas trascendentales (Álvarez Macías 2011, 222).

Además, más allá de una pequeña burocracia regional que opera para fines administrativos desde la Secretaria del Mercosur en Montevideo, los procesos del bloque son llevados por funcionarios de cada gobierno. El hecho de que el Mercosur posea una escasa densidad institucional, y por lo tanto no existan funcionarios propiamente del bloque, hace con que los diversos órganos del Mercosur actúen más como plataformas de coordinación intergubernamental, que como entes activos con agenda propia. Esto ha tenido como

consecuencia que la agenda del bloque estuviera muy atada a los gobiernos de los Estados Parte, en especial aquellos que forman parte del área económica, así como grandes empresarios coordinados por los cuerpos diplomáticos (Hirst 1996, 218), dejando al margen de la agenda a los actores que trabajaban en el área social, como los Ministerios del Trabajo.

La falta de atención en los temas sociales ayuda a comprender por qué de los diez primeros Subgrupos de Trabajo creados por el Tratado de Asunción, no se estableció ninguno dedicado a atender las implicaciones socio laborales del Mercosur o los temas de circulación de trabajadores<sup>42</sup> (figura 3.2). Asimismo, la escasa densidad institucional puede explicar por qué los órganos socio laborales, que se crearon luego del Tratado de Asunción, no poseían lineamientos claros y tenían una sobrecarga de responsabilidades, así como una dificultad para tornar sus propuestas en compromisos para el Mercosur (Mármora y Cassarino 1997; Robles 2006, 66).

Este déficit democrático del bloque llevó a algunos autores (Uriarte 2017b, 128–29; Azar, Celiberti, y Espino 2005, 5) a afirmar que los temas socio laborales constituyeron mera retórica en el Tratado de Asunción. Sin embargo, lo cierto es que el aumento de la actividad comercial hizo necesario eventualmente acordar ciertas medidas compensatorias en el bloque (Mendoza y Mestre 2012, 30). Es por esta razón, que durante la etapa más comercialista del Mercosur existieron algunas iniciativas encaminadas a tratar los temas educativos y de trabajo (Perrotta 2010, 77), así como los migratorios y de libre circulación de mano de obra que se insertaron dentro de los temas laborales (Martínez Pizarro y Stang 2006, 96).

Ahora bien, cabe indicar que las agendas socio-laboral y educativa no fueron las únicas agendas sociales desarrolladas en los primeros años del Mercosur. De hecho, se crearon algunos espacios institucionales para abordar las agendas de políticas públicas en diversas áreas de gobierno. Sin embargo, como señalan Peixoto y Perrotta, en esa época existió un fuerte centro de gravitación alrededor de estas dos áreas, que les permitió acumular cierto conjunto de capacidades de gestión y recursos, que posteriormente fueron capitalizados en un contexto político regional en donde las lógicas de mercado habían perdido su inicial atractivo (Peixoto Batista y Perrotta 2017, 115–16).

---

<sup>42</sup> Véase Anexo V del Tratado de Asunción.

Respecto al tema migratorio, si bien el Subgrupo de Trabajo No. 2 de Asuntos Aduaneros (SGT2) (figura 3.2), no tenía un objetivo social, fue uno de los primeros espacios en donde se trató este tema, pero bajo una perspectiva de control y facilitación del tránsito de personas (Mármora y Cassarino 1997). Esto se lo hizo con el objeto de flexibilizar e incrementar los intercambios económicos intrabloque (Brumat 2016, 340). Entre estos temas se encontraban los controles integrados en frontera<sup>43</sup>, la implementación de canales diferenciados en puertos y aeropuertos para nacionales y residentes de los Estados Parte<sup>44</sup> y la unificación y racionalización de formularios de control en frontera.<sup>45</sup>

Por su parte, al poco tiempo de creado el Mercosur, los movimientos sindicales, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS),<sup>46</sup> comenzaron a cuestionar el déficit social del bloque y presionar para que se aborde esta dimensión en el proceso de integración (Jotayan, Pozzi, y Flores 2013, 49). Estas iniciativas de la Coordinadora de Centrales Sindicales, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lograron unificar poco después una estrategia de participación en el Mercosur para incluir la dimensión socio laboral (Ferreira y Payssé 2003, 84; Brumat 2016, 321; Robles 2002). Con esto se puede evidenciar que, pese a que existía una fuerte estructura intergubernamental en el Mercosur, la puja de intereses también permitió en algunos casos una regionalización de los temas socio laborales. En otras palabras, se logró establecer procesos de cooperación regional más allá de los canales y actores formales.

Estas iniciativas hicieron que a poco más de un mes de la firma del Tratado de Asunción los Ministros de Trabajo de los cuatro Estado Parte, en atención a las demandas de los movimientos sindicales, emitieran la Declaración de Montevideo en la que se señalaba la necesidad de atender los aspectos sociales del Mercosur, crear un subgrupo de trabajo en temas laborales y analizar la posibilidad de adoptar una Carta Social del Mercosur (Uriarte 2017b, 129; Jotayan, Pozzi, y Flores 2013, 49–50). Esta solicitud dio paso a que a finales de ese mismo año el Grupo del Mercado Común creara el Subgrupo de Trabajo No. 11 (SGT11)

---

<sup>43</sup>MERCOSUR/GMC/RES. No. 2/91 y MERCOSUR/GMC/RES No 1/92.

<sup>44</sup>MERCOSUR/CMC/DEC. No. 12/91.

<sup>45</sup>MERCOSUR/GMC/RES. No. 44/94, MERCOSUR/GMC/RES. No 63/96 y MERCOSUR/GMC/RES. No 58/96.

<sup>46</sup>La Coordinadora, que se formó en 1986, se creó como un organismo de coordinación y articulación de las centrales sindicales de los países del Cono Sur. Se encuentra integrada por diversas centrales sindicales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. “Sobre nosotros”. Acceso 15 de febrero de 2018.

<https://www.coordinadoraconosur.org/course/view.php?id=7&section=1>

de “Asuntos laborales”,<sup>47</sup> que posteriormente se denominaría “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, para encargarse de estos temas (figuras 3.1. y 3.2.).

El SGT11 fue el primer y único órgano socio laboral del Mercosur que funcionó entre 1992 y 1995 (Robles 2002). Este órgano, subordinado al Grupo del Mercado Común, estaba constituido de manera tripartita entre representantes gubernamentales, empresarios y trabajadores que organizaban el trabajo técnico en ocho comisiones,<sup>48</sup> una de las cuales se dedicaba al tema del empleo y la libre circulación de trabajadores (Mármora y Cassarino 1997; Saracho 2011). Nótese que en el SGT11 se habla de libre circulación de trabajadores y no de migraciones, pues no se trataba al tema migratorio desvinculado del tema laboral, especialmente porque estaba muy atado a la idea de circulación de los factores de producción.

El plan de trabajo del SGT11 fue establecido, como todos los demás Subgrupos del Mercosur, a través del Cronograma de las Leñas de junio de 1992<sup>49</sup> (Bouzas y Fanelli 2001, 183), que entre otras actividades preveía que este espacio debería adoptar “las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores”.<sup>50</sup> Si bien, como afirma Pérez Vichich (2005, 9), este objetivo planteado fue demasiado ambicioso para ese momento, la decisión de incorporarlo en el cronograma daba cuenta de que el mismo tenía cierta resonancia en el bloque.

Entonces en el Cronograma de las Leñas, un lugar turístico en Argentina, hicieron un cronograma que planteaba como un objetivo a ser logrado en 1994, finales del 94, tener una propuesta de libre circulación de trabajadores para el Mercosur, era como un objetivo tremendamente difícil de alcanzar, pero era tremendamente importante que se lo planteara.<sup>51</sup>

Cabe indicar que, sobre la base del Cronograma de las Leñas, el SGT11 realizó varias actividades con el objeto de obtener un conocimiento recíproco de las realidades nacionales

---

<sup>47</sup> MERCOSUR/GMC/RES. No 11/91.

<sup>48</sup> Las comisiones se dividieron de la siguiente manera: comisión 1, sobre relaciones individuales de trabajo y costos laborales; comisión 2, sobre relaciones colectivas de trabajo; comisión 3, sobre empleo y migraciones laborales; comisión 4, sobre formación profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales; comisión 5, sobre seguridad e higiene en el trabajo; comisión 6, sobre seguridad social; comisión 7, sobre sectores específicos; y, comisión 8, sobre principios (Uriarte y Ferreira).

<sup>49</sup> El Cronograma de las Leñas establecía una lista de actividades que debían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 para asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción. MERCOSUR/CMC/DEC. No 1/92.

<sup>50</sup> Cronograma de las Leñas. *Ibidem*.

<sup>51</sup> Nora Pérez. *Ibidem*.

vinculadas a la libre circulación de trabajadores. Dos de los trabajos más destacados en este sentido fueron la elaboración de un proyecto de reglamento para regular la libre circulación de trabajadores del Mercosur y un análisis comparado de las normativas de derecho laboral y seguridad social de los cuatro países; ambos con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ferreira y Payssé 2003, 84–85). También se debe destacar la elaboración de una propuesta de Carta Social o Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur, basada en una serie de convenios y recomendaciones de la OIT, que fue entregada a los presidentes de los Estados Parte en enero de 1994. El objetivo de este instrumento era garantizar la igualdad de derechos y condiciones de trabajo para todos los ciudadanos del Mercosur (Badaró 2000, 9–10).

Pese a las actividades relatadas, el SGT11 no produjo resultados concretos en la materia hasta el momento en que dejó de sesionar a finales de 1994 (Uriarte 2017a, 248). Este fue el único Subgrupo de la época que no vio ninguna de sus propuestas transformadas en una resolución del Grupo del Mercado Común (Uriarte 2017b, 134; Robles 2002). Más aún, la Carta Social fue rechazada por el sector gubernamental y los empresarios por considerar que era extremadamente garantista, que no se ajustaba a la “realidad”, y que eventualmente podría implicar un aumento de los costos laborales (Badaró 2000, 10).

Algunos autores (Bouzas et al. 2008, 43–44; Brumat 2016, 346) mencionan que gran parte de la inercia del SGT11 se debe a problemas de gestión interna, tales como la falta de lineamientos y objetivos precisos, así como la sobrecarga de responsabilidades. También se apunta a la forma en la que estaba estructurado el organismo, en especial la conformación tripartita, que si bien democratizaba el proceso también lo frenaba, pues cualquiera de las partes podría vetar los acuerdos. Sin embargo, una de las mayores dificultades que sufrió el organismo, fue la resistencia que encontraron los temas socio laborales y de libre circulación de personas en el período de transición del Mercosur, pues eran vistos como una “amenaza más que como una oportunidad” (Pérez Vichich 2005, 9).

No obstante, aun cuando no existieron resultados concretos en materia laboral y de circulación de trabajadores en el período de transición, el trabajo del SGT11 no fue del todo estéril, pues permitió abrir ciertos espacios a los temas socio laborales en el Mercosur, y por lo tanto también a aquellos que tienen que ver con la libre circulación de trabajadores, así como permitir la discusión de estos temas en un ambiente plural (gobiernos, empresarios y

trabajadores). Asimismo, cabe destacar que en esta etapa se dejaron en la mesa de negociaciones algunos temas que se retomarían después, como la Carta Sociolaboral, y la necesidad de crear espacios de interés como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) (Robles 2002).

## **2. El tratamiento del tema migratorio en el Mercosur a partir del Protocolo de Ouro Preto (1994-2001)**

### **2.1. El sinceramiento de los objetivos del Mercosur con el Protocolo de Ouro Preto y anticipos de la crisis**

Pese a que en el proceso de transición del Mercosur (1991-1994) la liberalización del comercio regional creció vertiginosamente (Bouzas 2001, 181), no se observaron avances en la remoción de las barreras no arancelarias, mecanismos para la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como la agenda socio laboral. (Bouzas 2001, 182–83; Botto 2015, 24) En ese sentido, fue claro que el objetivo establecido en el Tratado de Asunción de formar un mercado común, que integrara además de los bienes y servicios, otros factores de producción, no solo era ambicioso sino irreal (Pérez Vichich 2005, 9).

En ese marco, se firmó diciembre de 1994 el Protocolo de Ouro Preto (figura 3.1), que redefinió la naturaleza de todo el proyecto de integración en términos de una unión aduanera imperfecta, concentrándose básicamente en la agenda comercial (Botto 2015, 24; Bouzas y Fanelli 2001, 182; Caetano 2011, 36). Además, el Protocolo profundizó sobre la personería jurídica del bloque<sup>52</sup> y estableció su estructura orgánica definitiva, creando algunos órganos y haciendo efectivos a otros.<sup>53</sup>

Cabe indicar que no fue una coincidencia que el sinceramiento de los objetivos del Mercosur haya coincidido con el auge del regionalismo abierto y la agenda neoliberal en la región. Recordemos que una característica del regionalismo abierto fue la concentración en la liberalización arancelaria, por sobre otras agendas de cooperación. Con todo, pese a este mayor enfoque en lo comercial el Mercosur mantuvo un modelo de regionalismo estratégico pues continuaron existiendo una serie de mecanismos que protegían ciertos sectores o establecían algunas excepciones al proceso.

---

<sup>52</sup> Véase artículos 34 y 35 del Protocolo de Ouro Preto.

<sup>53</sup> Se creó la Comisión de Comercio del Mercosur, el Foro Consultivo Económico y Social y se efectivizó el trabajo de la Comisión Parlamentaria Conjunta, véase artículos 1 y 2, y 16 al 30 del Protocolo de Ouro Preto.

Durante este segundo período, el índice de regionalización del comercio, así como la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales, creció cerca de un 50%, lo que hizo que el período entre 1995 y 1998 sea calificado como la “edad del oro” del Mercosur (Bouzas 2001, 183). Sin embargo, continuaron existiendo una serie de tensiones en el bloque, entre las que se encuentran la implementación parcial de las políticas comerciales comunes, las asimetrías entre los socios, la falta de transparencia y la debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de conflicto. Además, en materia normativa, el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto dificultó la aplicación inmediata de las normas emanadas del bloque, pues para asegurar su entrada en vigor simultánea, era necesario primeramente la incorporación de esta en el ordenamiento jurídico nacional de todos los Estados Parte, lo que se llama el proceso de internalización de las normas en el Mercosur. Esto en la práctica otorgó una segunda oportunidad de veto de las normas Mercosur a las autoridades nacionales, haciendo más compleja su aplicación y puesta en práctica (Bouzas 2005, 8).

A estas tensiones debe sumársele la crisis de México en 1994, la cual tuvo un impacto negativo en casi todas las economías de la región. En el caso del Mercosur, la crisis incidió en la profundización de las diferencias entre los miembros (Briceño Ruiz 2011, 151).

Lamentablemente, la liberalización de las economías, sin instituciones ni políticas efectivas para paliar los efectos de la integración, desembocó en una creciente conflictividad y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados. Todo esto hizo que los acuerdos firmados pierdan credibilidad y vigencia posteriores, lo que llevó a una serie de tensiones diplomáticas y comerciales entre los Estados Parte (Gómez Mera 2013, 14–16; Caetano 2011, 36–38).

A su vez, otros actores sociales, como los sindicatos y las ONG, percibían que el modelo de integración dejaba un saldo negativo a su favor. Estos sectores evidenciaban su vulnerabilidad frente a la liberalización, y temían ser los que tuvieran que pagar los mayores costos de la crisis.<sup>54</sup> En ese sentido, a finales de los años 90, se comenzó a producir una alianza entre estos actores, con el fin de establecer una dimensión socio laboral más fuerte en el bloque, y así paliar el impacto negativo de la apertura. Esta alianza comprendía a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur (CCSM), así como algunos actores gubernamentales que

---

<sup>54</sup> La preocupación de los sectores sindicales era que el proceso de articulación entre el Mercosur y la internacionalización de los mercados empujara a una reducción de los costos de producción, incluyendo la mano de obra, para mejorar la competitividad local. En ese contexto, los sindicatos temían una precarización del empleo por lo que eran necesarios mecanismos para su defensa (Hirst 1996, 224)

habían tenido poco espacio de acción en la primera etapa del proceso de integración regional, tales como los Ministerios del Trabajo. Esta alianza comenzó a intensificar sus demandas por normas sociales, así como políticas de tipo redistributivo. Esto, si bien todavía no significó un cambio en el modelo de integración, comenzó a allanar el camino para un Mercosur más centrado en lo social (Briceño Ruiz 2011, 151–52).

## **2.2. La estructura institucional del Mercosur en temas socio laborales y de migraciones, luego del Protocolo de Ouro Preto**

Si bien el Protocolo de Ouro Preto mantuvo los órganos establecidos en el Tratado de Asunción, y su orientación intergubernamentalista, incorporó otros órganos que deberían dar soporte a las cuestiones políticas y negociaciones económicas más complejas, que vendrían a partir de este nuevo período, como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)<sup>55</sup> y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).<sup>56</sup> Asimismo, bajo pedido de las centrales sindicales se creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que si bien no tenía capacidad decisoria, adoptó otro camino de entrada importante para la participación de los sectores sociales en el bloque, especialmente los trabajadores (Camargo 2010, 500–501). El Protocolo de Ouro Preto incluso llegó a consolidar y reglamentar el funcionamiento de las instancias auxiliares dependientes del Consejo del Mercado Común como los Subgrupos de Trabajo, Comités Técnicos, Reuniones Especializadas y las Reuniones de Ministros (Caetano 2011, 36–36).

Ahora bien, en relación a los temas migratorios regionales, cabe indicar que a partir del Protocolo de Ouro Preto estos dejaron de ser analizados como parte de la circulación de la mano de obra en el bloque, y comenzaron a ser tratados bajo el marco conceptual de las migraciones laborales, y bajo la visión de seguridad en fronteras (Camargo 2010, 502; Pérez Vichich 2007, 259; Brumat 2016, 347; Mármora y Cassarino 1997; Martínez Pizarro y Stang 2006, 96). Este retroceso conceptual, en la etapa más descarnada del neoliberalismo, significó circunscribir el tema de movilidad a criterios fundamentalmente nacionales. En otras palabras,

---

<sup>55</sup> La Comisión Parlamentaria es el órgano que representa los Parlamentos de los Estados Parte, cuyo objetivo es facilitar la entrada en vigor de las normas emanadas de otros organismos decisorios del Mercosur. En ese sentido la Comisión Parlamentaria es un órgano de segundo grado que responde al Grupo del Mercado Común cuya naturaleza es más técnica que política. Por lo tanto, esta instancia no cuenta con las características de las asambleas legislativas de los Estados Parte, como el control y fiscalización de otros poderes, o la representación a la ciudadanía (Montequin 2007, 27).

<sup>56</sup> A la Comisión de Comercio del Mercosur le “compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la unión aduanera [...]”. Véase artículo 16 del Protocolo de Ouro Preto.

los flujos migratorios fueron estudiados individualmente en cada uno de los países, o a lo sumo se trató el tema de las migraciones fronterizas, sin extender este análisis a la región como un todo (Pérez Vichich 2005, 10).

Algunos autores como Mármora y Cassarino (1997) y Vichich (2005, 9) consideran que fue la readecuación de los objetivos del Mercosur en el Protocolo de Ouro Preto lo que repercutió en el tratamiento de los temas de movilidad de mano de obra del bloque, una vez que el esquema de unión aduanera admite como condición suficiente la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios (Pérez Vichich 2007, 258); por lo que la dimensión socio laboral, y la consecuente libertad de circulación de trabajadores, pasó a un segundo plano.

[...] como ya te dije, con el tema de la lógica neoliberal y enfoque economicista del Mercosur, bueno había un regateo de la libre circulación de factores productivos, entonces llegamos a la libre circulación de los factores productivos y de los trabajadores en particular. En el 94 con la reformulación de Ouro Preto, se fue mucho más atrás con el tema de la admisión en el nivel de integración regional [...] del 91 al 94 es cuando se pretendía llegar a la libre circulación y después se pierde el objetivo de la libre circulación y queda migraciones laborales, entonces lo que se pretende llegar es a las migraciones laborales, tratar las migraciones laborales.<sup>57</sup>

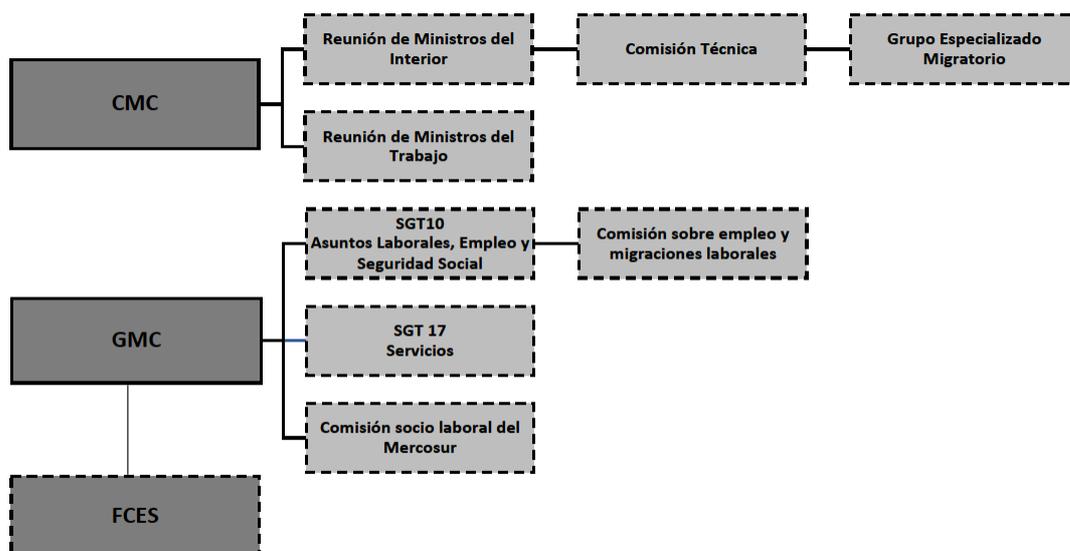
Bajo esta nueva concepción de las migraciones, la institucionalidad del Mercosur alrededor de este tema pasó a ser tratada a través de varios órganos con diferentes mandatos. Así bajo el Grupo del Mercado Común se creó el Sub Grupo de Trabajo No. 10, que reemplazó al antiguo SGT11, y la Comisión Socio laboral que trataremos con mayor detalle más adelante.

También, se encuentra el Sub Grupo de Trabajo No. 17 (SGT17) que regulaba el movimiento de personas prestadoras de servicios. Por su parte, bajo el Consejo del Mercado Común, se instituyó la Reunión de Ministros del Interior y se efectivizó la Reunión de Ministros de Trabajo, quienes como veremos, trataron diferentes aristas del tema migratorio. Por último, el Foro Consultivo Económico y Social, que mencionamos anteriormente, también analizó el tema migratorio como parte de los temas socio laborales (figura 3.1 y 3.3).

---

<sup>57</sup> Leiza Brumat, Investigadora sobre temas de Migraciones Internacionales, Derechos Humanos y Regionalismo de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), entrevista personal a Adriana Montenegro, 20 de octubre de 2016, Buenos Aires Argentina, audio y transcripción.

**Figura 3.3 Órganos del Mercosur encargados del tema migratorio**



**Nota:** En líneas entrecortadas se encuentran los organismos encargados del tema migratorio

**Fuente:** Elaborado en base a Secretaría del Mercosur, s/f.<sup>58</sup>

Con el objeto de entender cómo se avanzó en este período en los temas sobre migraciones laborales y seguridad de los flujos migratorios en fronteras, se va a realizar un análisis del trabajo de cada una de estas instituciones. El objetivo es observar qué acciones en el tema se llevaron a cabo y de qué forma evolucionó cada una de estas en la etapa de transición hacia el regionalismo post hegemónico.

### 2.2.1. El Subgrupo de Trabajo No. 10 y la Comisión Sociolaboral

Como se mencionó, una de las novedades que instauró el Protocolo de Ouro Preto fue modificar los grupos de apoyo técnico. Así, en 1995 se reconstituyó el antiguo Subgrupo de Trabajo No. 11 (SGT11) en el Subgrupo No 10 de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”(SGT10) (figura 3.1).<sup>59</sup> En lo formal, este espacio tuvo leves cambios, entre los que se encuentran la reorganización de las 8 comisiones originales en 3 comisiones temáticas, una de las cuales era una comisión tripartita que trataba las migraciones laborales.<sup>60</sup> No obstante, en la práctica este órgano encontró ciertas “dificultades para reeditar la dinámica anterior” (Uriarte 2017b, 130). Como se mencionó, el SGT11 dejó de sesionar a finales de 1994

<sup>58</sup> Secretaría del Mercosur. “Gestor Documental”. Acceso el 2 de marzo de 2018.

<https://gestorweb.mercosur.int/>

<sup>59</sup> MERCOSUR/GMC/RES. N° 20/95.

<sup>60</sup> Las comisiones se dividieron en: 1) Relaciones Laborales; 2) Empleo, Migraciones y Formación Profesional; 3) Salud en el Trabajo y Seguridad Social (Robles 2002).

(Uriarte 2017a, 248), y solo retomó las actividades como SGT10 en 1996 (figura 3.1), tiempo en el cual quedó marginado del proceso de negociaciones regional (Robles 2002), lo que pudo haber contribuido a su falta de dinamismo en un primer momento.<sup>61</sup>

La pauta negociadora para el SGT10 fue bien amplia y no solo incluyó los temas migratorios. En un primer momento este órgano se concentró en los temas de formación profesional y en la creación de un Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo. La movilidad regional de los trabajadores también fue retomada en este espacio. Sin embargo, dado el nuevo enfoque sobre las migraciones en el Mercosur, ya no se trató en este órgano el tema de la libre circulación de trabajadores, sino el más acotado de las migraciones laborales.

[...] entonces para finales del 94 se rediseña el Mercosur [...] esto es mi teoría, hay una involución porque vuelve a un modelo de integración de más baja intensidad que es el modelo de aduana única, de mercado común baja a aduana única [...] En ese momento se involuciona [...] recién en el 96 los Ministerios de Trabajo consiguen rearmar una instancia que es el Subgrupo No 10 sobre Asuntos Laborales y de Seguridad Social. Pero qué pasa en ese interregno con el tema de las migraciones, ya no se habla más de libre circulación de trabajadores, sino de migraciones laborales [...] lo que no está mal dentro del modelo, no es incorrecto dentro del modelo que se estaba planteando que era de unión aduanera, que no admite la libre de circulación, entonces, ahí empezó otra vez la lucha por imponer de nuevo las cuestiones sociales, porque en ese Subgrupo se borró todo lo que tenía que ver con los derechos laborales y se planteaban cuestiones de políticas muy generales que los países habían determinado como prioritarias y esos eran los temas que se iban a tratar, entonces se tomaban temas importantes, pero que no hacían [se referían] a la libre circulación. En términos de migraciones lo único que se hizo en esa época fue analizar las normas de los 4 países pero sin proponer nada superador a las instancias nacionales, nada como el Acuerdo que vino después.<sup>62</sup>

Pese a parecer una modificación menor, el cambio de visión tuvo un impacto en las actividades del SGT10. Por ejemplo, este órgano realizó estudios sobre los flujos migratorios dentro de cada país, y sobre las condiciones de trabajo en las zonas fronterizas, pero sin extenderlos a la región como un todo. También se encomendó análisis comparativos de las normas migratorias, pero sin superar las particularidades de cada sistema jurídico (Pérez

---

<sup>61</sup> Aunque, como se verá más adelante, se trataba también de un tema de voluntad política y del momento crítico por el cual atravesaba el bloque regional.

<sup>62</sup> Nora Pérez Vichich. *Ibidem*.

Vichich 2005, 11). Como se observa, todas estas eran actividades acotadas que abordaban los temas migratorios sin extenderlos más allá de los Estados Parte.<sup>63</sup>

Cabe indicar que parte de la inercia de este órgano también se debió a la desconfianza que se tenía sobre las migraciones laborales por parte de las delegaciones de algunos países.

Yo me recuerdo que participé en la Comisión de Empleo del Mercosur, Subgrupo 10 que tenía participación de empresarios y de trabajadores junto con el gobierno, y una de las preocupaciones que había, respecto al mercado laboral del Mercosur era que no podía haber una invasión de brasileños para otros países, era una de las preocupaciones. Uruguay, que es un país muy chico, tiene 4 millones de habitantes, se preocupaba mucho con eso, posibles invasiones de trabajadores brasileños al mercado laboral del Mercosur. Argentina también tenía un poco de esas preocupaciones. Entonces las preocupaciones eran lo opuesto, o sea que la libre circulación de trabajadores no era algo deseable, era algo que se debía evitar.<sup>64</sup>

Con todo, a finales de la década de los 90, *ad portas* de la crisis de modelo neoliberal y el regionalismo abierto, el SGT10 fue responsable del surgimiento de las principales normas laborales del Mercosur, en donde se establecieron algunas pautas con relación a la migración laboral. Una de estas normas laborales fue el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social,<sup>65</sup> firmado en diciembre de 1997, que establece la igualdad y no discriminación entre nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, así como el prorrateo de las prestaciones, la totalización de los períodos computados y la conservación de los derechos adquiridos (Martínez Pizarro y Stang 2006, 97). El objetivo de esta norma era armonizar y converger las legislaciones de los Estados Parte para que los trabajadores puedan tener los mismos derechos en términos de seguridad social cuando migren para laborar en otro país del bloque (Briceño Ruiz 2011, 143). Sin embargo, pese a que esta norma constituyó uno de los hitos en temas sociales del Mercosur, solo consiguió su aprobación en mayo de 2005, casi una década después de su firma.

Otra de las normas laborales que surgieron dentro del SGT10 en esta etapa fue la Declaración Sociolaboral. Cabe indicar que esta declaración tiene como antecedente los trabajos del

---

<sup>63</sup> MERCOSUR/GMC/RES No 115/96.

<sup>64</sup> Marcelo Zero, Asesor del liderazgo del Partido de los Trabajadores en el Senado, entrevista personal a Adriana Montenegro, Brasilia-Brasil, 10 de noviembre de 2016, audio y transcripción.

<sup>65</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 19/97.

SGT11, en donde ya se discutía la viabilidad de adoptar una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales. Posteriormente, en 1997 la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), con el apoyo de la OIT, presentó algunas iniciativas a este respecto que fueron analizadas por una comisión tripartita *ad hoc* que se constituyó al respecto. De este espacio surgió la idea de un Protocolo Sociolaboral que debería adoptar la forma de un instrumento adicional al Tratado de Asunción (Uriarte 2017b, 134–35).

No obstante, pese a que los sindicatos apoyaron la propuesta de Protocolo, los empresarios y gobiernos presionaron por una Declaración con menor grado de vinculación (Brumat 2016, 362–65). Al final, con el objeto de conciliar las diversas visiones e intereses, y dar paso a la adopción de este instrumento, la postura fue que la adopción de un protocolo podría resultar ambiciosa para la etapa en la que se encontraba el Mercosur en ese momento. Así, se optó por una Declaración Sociolaboral que se firmó en diciembre de 1998 por los Presidentes de los Estados Parte (figura 3.1).

Esta Declaración reafirmó una serie de derechos y principios en el área laboral (Uriarte 2017b, 135), pero además puso de manifiesto la preocupación de los trabajadores y sectores de la sociedad civil sobre las externalidades negativas del proceso de integración regional (Montequin 2007, 26). En temas migratorios, si bien la Declaración no hace mención a la libre circulación de trabajadores, reconoció la igualdad de derechos entre los trabajadores migrantes y fronterizos con relación a los nacionales, así como la necesidad de los Estados Parte de adoptar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de esos trabajadores.<sup>66</sup> Pero, sobre todo, “la Declaración Sociolaboral conceptualizó por primera vez la libre circulación de trabajadores como un tema social y político, en vez de un tema meramente económico” (Acosta Arcarazo 2018, 180).

También es importante recalcar la influencia que tuvieron las normas y estándares internacionales en la redacción de esta Declaración. No solo la OIT participó activamente en la elaboración de este instrumento, sino que incluso en el preámbulo de este documento se hace referencia al compromiso de los Estados Parte de respetar y promover las normas y estándares internacionales en la materia (Uriarte 2017b, 135; Brumat 2016, 359).

---

<sup>66</sup> Véase artículo 4 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

Pese a que la Declaración no constituye una fuente de derechos comunitarios en la región, pues al ser únicamente una proclamación de propósitos políticos carece de eficacia jurídica, sus principios pueden aplicarse en los ordenamientos jurídicos nacionales como parte de los derechos humanos básicos del orden público internacional (*ius cogens*) (Uriarte 2017b, 135; Ferreira y Payssé 2003, 66–67). Además, la Declaración recomendó la creación de una comisión tripartita socio laboral que con carácter promocional, y no sancionatorio, acompañaría la aplicación de este instrumento, por lo que en teoría este espacio tendría el potencial para lograr el cumplimiento práctico de los objetivos establecidos (Robles 2002). Pese a esto, luego de la creación de la Comisión Sociolaboral en marzo de 1999<sup>67</sup>, se ha apuntado a que en la práctica la actuación de esta entidad fue bastante restringida (Brumat 2016, 373).

Por último, cabe indicar que debido a la naturaleza democrática del SGT10, hubiera sido más natural que el Acuerdo de Residencia, con todas las bondades que planteaba en términos migratorios, se hubiera negociado en este órgano y no en la Reunión de Ministros del Interior, que tiene una visión volcada a la seguridad. Sin embargo, es necesario recordar que el Acuerdo desliga la relación entre trabajo y migraciones, y el SGT 10 tenía una visión muy ligada a las migraciones laborales. Además, este órgano era visto con escepticismo por los gobiernos y empresarios, por lo que buena parte de sus propuestas se vieron frenadas o matizadas. En ese sentido es probable que justamente la naturaleza gubernamental de la RMI, y su visión de seguridad, haya iniciado menos sospechas y preocupaciones, por lo que pudo negociarse el Acuerdo este espacio sin mayores dificultades como veremos en los siguientes capítulos.

### **2.2.2. El Foro Consultivo Económico y Social**

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) fue creado a partir del Protocolo de Ouro Preto (1994), pero demoró casi dos años para su entrada en funciones (figura 3.1) (Robles 2002). Este es el único órgano permanente y oficial<sup>68</sup> “de representación de los sectores

---

<sup>67</sup> La Comisión fue creada en marzo de 1999 por el Grupo del Mercado Común, mediante Resolución MERCOSUR/GMC/RES. No 15/99. Asimismo, la primera sesión de este organismo se dio a mediados de ese mismo año (MERCOSUR/COMISION SOCIOLABORAL/ Acta No 1/99), pero el Grupo del Mercado Común solo aprobó su reglamento en el año 2000 (MERCOSUR/GMC/RES. No 12/00).

<sup>68</sup> Este órgano es permanente porque su creación surge directamente del Protocolo de Ouro Preto y no del derecho derivado, como podrían ser las resoluciones del Grupo del Mercado Común (Uriarte 2017b, 131).

económicos y sociales”<sup>69</sup> ante el Grupo del Mercado Común, y fue resultado de las presiones de organizaciones sindicales y sociedad civil para que se reconozca la dimensión social del proceso. El Foro Consultivo se conforma de delegados de los trabajadores y empresarios, y es el única instancia del Mercosur en la que no participan directamente los Estados Parte (Montequin 2007, 57).

Entre los objetivos del Foro Consultivo se encuentran la cooperación para promover el desarrollo económico y social del bloque; la evaluación del impacto social y económico de las políticas de integración; así como la proposición de normas y políticas con el fin de contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional.<sup>70</sup> Cabe indicar, si bien el Foro Consultivo trató el tema de la movilidad laboral (Pérez Vichich 2007, 261), lo abarcó dentro de amplia gama de temáticas que trabaja, por lo que no se centró mucho en su tratamiento.

Pese a ser la única instancia de representación permanente de los sectores económicos y sociales, el trabajo del Foro se vio limitado desde sus inicios debido a que tiene una función meramente consultiva. Más aún, las recomendaciones de este órgano no tienen carácter obligatorio, y no se han formalizado instancias de articulación con el Grupo del Mercado Común, y otros órganos del bloque, por lo que incluso, en los dos primeros años luego su constitución, el Grupo del Mercado Común no le remitió ninguna consulta. De igual manera, el hecho de que Foro Consultivo no cuente con un presupuesto fijo dificulta que se mantengan estructuras permanentes que den seguimiento a los acuerdos, y se opte más bien por llevar una agenda más flexible y con temas puntuales que se acomode a las necesidades del Grupo del Mercado Común (Montequin 2007, 60–64, 82–85; Uriarte 2017b, 132). Esta precariedad estructural del Foro Consultivo ha hecho con que este órgano esté sujeto a los “vaivenes del Mercosur”, y por lo tanto que su agenda esté fijada en cuestiones coyunturales más que en una dinámica propia (Montequin 2007, 92).

Incluso, algunos autores apuntan (Montequin 2007, 59,82; Uriarte 2017b, 132; Robles 2002) que la limitación de las facultades de Foro Consultivo se debe a la desconfianza de los funcionarios gubernamentales hacia el sector sindical y sociedad civil. Esto demostró una

---

<sup>69</sup> Artículo 1 del Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur. Aprobado por Resolución MERCOSUR/GMC/RES. No 68/96.

<sup>70</sup> Véase artículo 2 del Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico y Social. *Ibidem*.

escasa comprensión de la función del Foro Consultivo, como órgano que podría reparar el déficit democrático del bloque.

### **2.2.3. Reunión de Ministros de Trabajo**

La Reunión de Ministros del Trabajo (RMT) fue uno de los ámbitos pioneros del tratamiento de las cuestiones laborales y sociales dentro del proceso de integración (Godio 2004, 109). Como se mencionó, en mayo de 1991, un mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción los Ministros de Trabajo de los Estados Parte emitieron la Declaración de Montevideo exigiendo la creación del ámbito socio laboral que dio origen al entonces SGT11 (figura 3.1).<sup>71</sup> Sin embargo, luego de esto, los ministros de trabajo no se volvieron a reunir sino hasta 1996,<sup>72</sup> luego de su reinstitucionalización definitiva que se dio a partir de la adopción del “Programa de Acción hasta el año 2000”.<sup>73</sup> Este Programa impulsó la labor de la Reunión de Ministros de Trabajo, la cual ha mantenido una cierta periodicidad en sus reuniones (Ferreira y Payssé 2003, 49).

Cabe indicar que la Reunión de Ministros de Trabajo se organizó como instancia política directamente dependiente del Consejo del Mercado Común cuya función es promover las políticas y propuestas en materia socio laboral. En específico, la Reunión de Ministros Trabajo se ha proyectado como un lugar para el intercambio de información sobre las condiciones laborales nacionales y, además, como un espacio de concreción de posiciones comunes de los Estados Parte y Asociados ante otras instancias regionales o internacionales (Ferreira y Payssé 2003, 49).

Respecto al tema migratorio, es necesario recalcar que la Reunión de Ministros de Trabajo ha reconocido la necesidad de promover medidas que aseguren a los trabajadores migrantes condiciones dignas y el respeto de sus derechos. Sin embargo, al proyectarse como una instancia política, la Reunión de Ministros de Trabajo se convirtió más en un órgano que impulsó los objetivos y propuestas en otros ámbitos técnicos socio laborales, como el Subgrupo de Trabajo No. 10 (SGT10), el Foro Consultivo Económico y Social, que en un espacio de elaboración de políticas en el tema (Ferreira y Payssé 2003, 49).

---

<sup>71</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. No. 5/91.

<sup>72</sup> MERCOSUR/RMT/ACTA 01/96.

<sup>73</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. No. 6/95 y 9/95.

#### 2.2.4. El Subgrupo de Servicios

El Subgrupo de Servicios (SGT17) que fue creado de manera *ad hoc* en 1995<sup>74</sup> también trató los temas de libre circulación de personas, pero desde una perspectiva muy acotada (figura 3.1). Su principal interés era regular el movimiento temporal de personas físicas calificadas que fueran proveedoras o empleadas por un proveedor de servicios, tales como personal de contabilidad, arquitectura, ingeniería, informáticos, servicios jurídicos, de investigación y desarrollo etc.<sup>75</sup> De esta forma, se excluyó de las negociaciones a la migración no calificada en busca de empleo y con carácter permanente (Brumat 2016, 348, 376), que incluyen buena parte de los movimientos migratorios en la región.

Dado que el Tratado de Asunción no hacía referencia a la liberalización del comercio de servicios, no se trató este tema durante el período de transición (1991-1994). Sin embargo, en este segundo período, y a partir del lanzamiento en el año 1995 del “Programa de Acción hasta el año 2000”,<sup>76</sup> el bloque se planteó como uno de sus objetivos principales elaborar un acuerdo marco de conformidad con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio,<sup>77</sup> así como coordinar la posición de los Estados Partes en las negociaciones sobre el tema.<sup>78</sup> Bajo este contexto, a fines de 1997 se logró aprobar el Acuerdo Marco en la materia al que se denominó “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur”,<sup>79</sup> que en 1998 se complementó con las Disposiciones

---

<sup>74</sup> MERCOSUR/GMC/RES. 20/95.

<sup>75</sup> Véase la “Lista de Compromisos Específicos”. MERCOSUR/CMC/DEC No 9/98.

<sup>76</sup> El Programa de Acción define las líneas de acción que orientan el funcionamiento de los órganos del Mercosur. En ese sentido, busca la profundización de la integración a través de la consolidación de la unión aduanera, bajo un contexto de regionalismo abierto (Bizzozero 1998, 15).

<sup>77</sup> En enero de 1995, y en el marco de la OMC, entró en vigor el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios cuyo objetivo era la regulación y liberalización progresiva del comercio en servicios. Según el artículo 1, numeral 2 del Acuerdo General, estaba dividido en cuatro secciones o “modos” en los que se podía proveer un servicio, siendo que en el cuarto modo se establecía que la prestación de un servicio podría realizarse: “por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro, en el territorio de cualquier otro Miembro”. En otras palabras, la prestación de un servicio podría realizarse a través de la movilidad temporal de personas naturales para suministrar un servicio. En ese sentido, las personas que buscan empleo, así como el empleo asociado a la producción de bienes (manufacturas o agricultura), que son aquellas áreas en las que se produce buena parte de los flujos migratorios, se encuentran excluidos (Panizzon 2010, 5–6). Este compromiso, conjuntamente con las Convenciones de Ginebra para los Refugiados, son las únicas obligaciones de carácter vinculante en materia migratoria que tiene carácter casi universal, pues a junio de 2016 la OMC contaba con 164 miembros. Véase OMC. “El acuerdo general sobre el comercio de servicios: (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas”. Acceso 5 de abril de 2018.

[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/gatsqa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm); OMC. “Miembros y observadores”. Acceso 5 de abril de 2018. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/org6\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm)

<sup>78</sup> Véase punto 1.5 MERCOSUR/CMC/DEC No 9/95.

<sup>79</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. No. 13/97.

Específicas Sectoriales y Lista de Compromisos Específicos Iniciales<sup>80</sup>(Garnelo 1998, 39–40), entre las que se incluían disposiciones sobre el movimiento de personas físicas para la provisión de servicios.

El Protocolo de Montevideo, y sus disposiciones específicas, previeron la liberalización del sector servicios en un lapso de 10 años, a través de rondas anuales de negociación, con el fin de completar el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del Mercosur. Para esto, a partir de 1998 el Grupo de Servicios pasó a tener un carácter de permanente,<sup>81</sup> una vez que quedó a cargo de organizar las rondas anuales previstas en el Protocolo y así completar el programa de liberalización.

Por su parte, este órgano elaboró el Acuerdo sobre Exención de Visas entre los Estados Parte del Mercosur, que fue aprobado por el Consejo del Mercado Común en el año 2000.<sup>82</sup> Este Acuerdo disponía la regulación, facilitación de entrada y salida de flujos migratorios de “artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados” en un país miembro distinto del propio, por un plazo de 90 días prorrogables. Sin embargo, al aplicarse a la mano de obra calificada, y al excluir el tratamiento de los flujos de “trabajadores autónomos o trabajadores con vínculo laboral que reciban remuneración en el país de ingreso”, tenía igualmente un ámbito de aplicación muy limitado. En ese sentido, ha sido justamente la visión acotada de las migraciones del Acuerdo de Exención de Visas, lo que ha llevado a que este no se encuentre vigente, ya que el Acuerdo de Residencia del Mercosur ha superado los beneficios que se estimaban en este instrumento (Brumat 2016, 379).

### **2.2.5. Reunión de Ministros del Interior**

A finales de 1996 se creó la Reunión de Ministros del Interior como órgano auxiliar dependiente del Consejo del Mercado Común (figura 3.1).<sup>83</sup> Este órgano estaba conformado por los ministros del interior del Argentina, Paraguay y Uruguay, y el ministro de justicia del Brasil, quienes debían adoptar sus decisiones por consenso. Además, podían participar de las

---

<sup>80</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. No. 9/98. Además de las disposiciones referentes al movimiento de personas físicas y proveedoras de servicios, se incluyeron también temas de servicios financieros, servicios de transporte aéreo, terrestre y por agua.

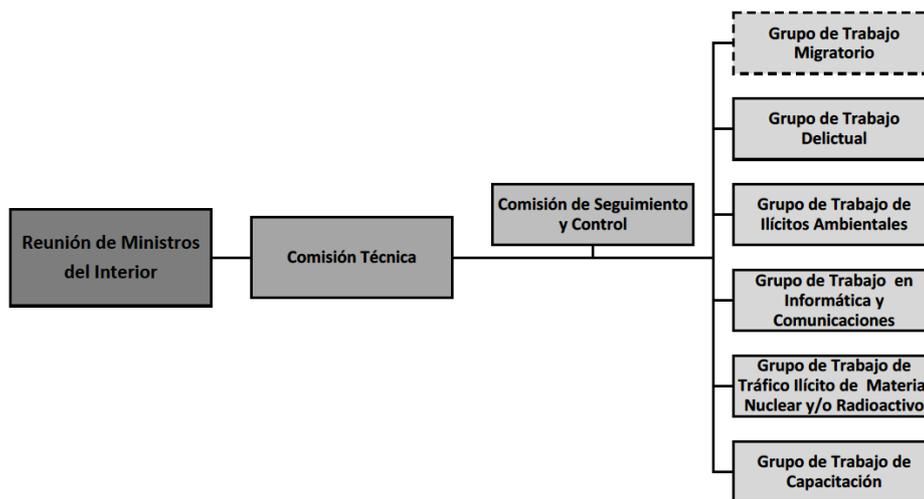
<sup>81</sup> MERCOSUR/GMC/RES. No. 31/98.

<sup>82</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. 48/00.

<sup>83</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. No 7/96.

reuniones los ministros del interior de Bolivia y Chile. Este órgano poseía una Comisión Técnica, compuesta por funcionarios del área de seguridad, que llevaba la agenda de trabajo y se encargaba de elaborar acuerdos y recomendaciones a la reunión.<sup>84</sup> Temporalmente, también se creó una Comisión de Seguimiento y Control, cuya función era la asistir a la Comisión Técnica en la verificación e instrumentación de las acciones operativas y de coordinación, previstas en los acuerdos y planes de seguridad.<sup>85</sup> Por último, bajo estas instancias se encontraban una serie de grupos de trabajo especializados permanentes, con el fin de discutir y desarrollar estudios en la materia de sus competencias, uno de los cuales se dedicó exclusivamente al tema migratorio<sup>86</sup> denominado Grupo de Trabajo Especializado Migratorio (figura 3.4.). Cabe indicar que el Grupo Especializado Migratorio debía reportar previamente sus actividades a la Comisión Técnica, antes de pasar a la Reunión de Ministros de Interior.

**Figura 3.4 Organigrama de la Reunión de Ministros del Interior**



**Nota:** En líneas entrecortadas se encuentran el Subgrupo de trabajo encargado del tema migratorio

**Fuente:** Elaborado en base a MERCOSUR/CMC/DEC No 38/00

Ahora bien, la Reunión de Ministros del Interior comenzó a realizar sus primeras reuniones formales en el año de 1997, en donde ya se observaba una visión securitista de las migraciones, pues su objetivo era reforzar el control migratorio coordinado entre los Estados Parte. Por esta razón, a la par de proyectar la creación de un sistema de intercambio de

<sup>84</sup> Reglamento de la RMI MERCOSUR/CMC/DEC. No 27/99.

<sup>85</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/99, MERCOSUR/CMC/DEC. No 38/00.

<sup>86</sup> Se conformaron seis grupos especializados sin perjuicio de que se pudieran crear otros en el futuro: delictual, migratorio, ilícitos ambientales, informática y comunicaciones, tráfico ilícito de material nuclear y/o radiactivo y capacitación. MERCOSUR/CMC/DEC. No 38/00.

información sobre delitos en general,<sup>87</sup> y la elaboración de planes de seguridad,<sup>88</sup> la Reunión de Ministros del Interior tenía entre sus actividades la realización de controles integrados y sorpresivos en frontera relacionados con la temática migratoria.<sup>89</sup> Para llevar adelante estos controles especiales se estableció incluso un calendario semestral en los puntos de frontera elegidos (OIM 2012, 39), cuyos resultados eran informados periódicamente durante las reuniones del organismo (Mercosur 2015, 6–7).

Para 1998, la Reunión de Ministros del Interior elevó una serie de propuestas a los órganos superiores que fueron aprobados, y que incluían varios aspectos relacionados con las migraciones. Uno de estos fue la creación de un Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME), que además de registrar y procesar a través de medios informáticos datos sobre una serie de delitos,<sup>90</sup> debía también informar sobre temas migratorios tales como prohibiciones y autorizaciones de ingreso y egreso, visas y residencias denegadas, así como rechazos en los puestos de frontera de ciudadanos extra Mercosur.<sup>91</sup>

De igual manera, durante el año 1998 se aprobó el Plan de Seguridad para la Triple Frontera y el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur,<sup>92</sup> en donde también se incluyeron diversas acciones ante situaciones de carácter migratorio. Entre estas acciones se contemplaba el intercambio de información, incluyendo además los datos que poseen los consulados de los Estados Parte sobre visas denegadas a ciudadanos extra Mercosur. También, este Plan preveían la realización de controles extraordinarios y sorpresivos de ingreso y egreso con efecto disuasivo, y operativos de control de la legalidad de extranjeros para la retirada o expulsión de migrantes en situación irregular.<sup>93</sup> Por último, en el Plan de Seguridad de la Triple Frontera se propuso efectuar un censo de extranjeros extra

---

<sup>87</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/97.

<sup>88</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdos No 3/97 y 4/97.

<sup>89</sup> MERCOSUR/RMI/Acta No 1/97. MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 3/97.

<sup>90</sup> La información sobre delitos incluía órdenes de aprehensión emitidas en contra de personas que hubieran cometido ilícitos, titulares de licencia para conducir carga de sustancias peligrosas, secuestro de armas, automotores, embarcaciones y aeronaves, identificación de contenedores que podrían de forma encubierta comerciar estupefacientes, y niños, niñas y adolescentes desaparecidos por supuesto tráfico de menores. MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/98.

<sup>91</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/98.

<sup>92</sup> El Plan de Seguridad para la Triple Frontera (MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 2/98) y el Plan de Cooperación de Asistencia Recíproca (MERCOSUR/CMC/DEC No 5/98) fueron posteriormente unificados en un solo instrumento al que se le denominó Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 3/99. MERCOSUR/CMC/DEC No 23/99).

<sup>93</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 2/98.

Mercosur asentados en la zona fronteriza,<sup>94</sup> aunque no llegó a concretarse posteriormente por la falta de presupuesto de algunos países del bloque (OIM 2012, 38–39; Mercosur 2015, 19).<sup>95</sup>

Durante el año de 1999, la Reunión de Ministros del Interior continuó informando e incentivando las acciones operativas y de coordinación previstas en los planes de seguridad y acuerdos. Esto dejaba entrever que las actividades de este espacio respecto a las migraciones continuaban concentrándose en el monitoreo y control de los flujos migratorios bajo una lógica securitista y de control fronterizo. Con todo, en ese año se aprobó la implementación de una tarjeta de tránsito vecinal fronterizo (Mercosur 2015, 9).<sup>96</sup> Este documento permitió a los ciudadanos que viven en localidades contiguas a la frontera de los Estados Parte, cruzarla mediante un procedimiento más ágil y diferenciado. Sin embargo, Alfonso (2012, 40) menciona que dicha facilitación continuaba acorde con la visión securitista de este espacio, pues lo que se buscaba fundamentalmente era el “control de ingreso y egreso de esa masa de población que cruza diariamente la frontera”. Pese a esto, esta acción comienza a denotar un cambio de óptica, en donde los temas de seguridad y monitoreo no pasan solo por una el cierre de fronteras y expulsión de los migrantes, sino también por la facilitación de ciertos flujos migratorios en la región.

En el año 2000 se comienza a presentar más claramente un cambio de visión respecto al tema migratorio dentro de la Reunión de Ministros del Interior. Si bien continuó el intercambio de información y los controles fronterizos, se debatieron y aprobaron acuerdos relativos al establecimiento de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile,<sup>97</sup> así como la exención del visado a ciertas categorías de migrantes<sup>98</sup> para la permanencia de hasta 90 días.<sup>99</sup> También durante este año se firmó un acuerdo para eximir la traducción de documentos para trámites migratorios<sup>100</sup> entre los

---

<sup>94</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdos No 1 y 2 /98.

<sup>95</sup> De conformidad con la Memoria Institucional del Foro Especializado Migratorio del Mercosur, se resolvió suspender el censo por falta de presupuesto en una reunión de Grupo Especializado Migratorio desarrollado entre el 3 y 4 de octubre de 2001 (Mercosur 2015, 19).

<sup>96</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 17/99.

<sup>97</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 24/00. MERCOSUR/CMC/DEC No. 47/00.

<sup>98</sup> Tales como artistas, profesores, científicos, deportistas, periodistas, profesionales y técnicos especializados.

<sup>99</sup> MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 25/00. MERCOSUR/CMC/DEC No. 48/00.

<sup>100</sup> Los documentos que se eximen de traducción son los pasaportes, cédula de identidad, testimonio de partidas o certificados de nacimiento y matrimonio, certificado de ausencia de antecedentes penales. Artículo 2, MERCOSUR/CMC/DEC. No 44/00.

miembros.<sup>101</sup> Todas estas acciones denotan actividades que no están directamente relacionadas con el control y seguridad, y más bien tienen como objetivo facilitar los flujos migratorios dentro del bloque.

Ahora bien, en el año 2001 se presentaron otros cambios en las propuestas normativas emanadas de la Reunión de Ministros del Interior. En primer lugar, se comienza a plantear la homologación de las legislaciones migratorias referentes a la obtención de la radicación o visa. Por otra parte, la Comisión Técnica recomendó mejorar la relación y tener un mayor contacto con otros bloques u organismos internacionales, a fin de intercambiar información en materia de seguridad (Mercosur 2015, 18). A este respecto, a diferencia del SGT 10, que como se mencionó, se apoyó de la experiencia de la OIT en varios temas (Ferreira y Payssé 2003; Brumat 2016), la Reunión de Ministros del Interior hasta la fecha no había desarrollado casi sin ningún contacto con otras organizaciones. En este espacio no existía como mecanismo institucionalizado el diálogo y participación de los organismos internacionales y de la sociedad civil. Sin embargo, a partir del 2001, cambió parcialmente esta modalidad y se comenzó a solicitar información a organismos como la OIM y el ACNUR en temas muy puntuales y acotados, como la implementación de un régimen de tránsito vecinal fronterizo y la incidencia del retorno de ciudadanos de los Estados Parte o sobre el tema de refugio.

Por su parte, en las primeras reuniones de la Comisión Técnica de la RMI, que se llevaron a cabo entre el 20 y 22 de marzo del año 2002, la delegación argentina presentó un anteproyecto de acuerdo, con el fin de conceder un tratamiento diferenciado para ciudadanos del Mercosur que quisieran tramitar su regularización migratoria en el territorio de uno de los Estados Parte o asociados, sin la necesidad de egresar del mismo y con independencia de la categoría con la cual hubiese ingresado el peticionante (Mercosur 2015, 22).<sup>102</sup> Este documento fue bien recibido por la delegación brasilera, quien conjuntamente con las demás delegaciones, acordaron continuar desarrollándolo.<sup>103</sup> Autores como Modolo consideran que este anteproyecto de Acuerdo de Regularización Migratoria fue un antecedente del Acuerdo de Residencia (Modolo 2013, 146); sin embargo, la Jefa de la Delegación de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, al ser consultada por esta propuesta, indicó que la

---

<sup>101</sup>MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 22/00. MERCOSUR/CMC/DEC No. 47/00.

<sup>102</sup> MERCOSUR/RMI/CT/Acta No. 01/02, 20 y 21 de marzo de 2002. Artículo 1 y 2 del Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de los Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile. Acuerdo.

<sup>103</sup> MERCOSUR/RMI/Grupo de Trabajo Especializado Migratorio/Acta No. 01/02, 22 de marzo de 2002 y Acuerdo de Regularización Migratoria.

misma no constituía necesariamente un antecedente del Acuerdo de Residencia, pero que la misma ya demostraba la necesidad argentina de buscar una solución al problema migratorio a nivel doméstico.

Necesitábamos solucionar la enorme cantidad de irregularidades que teníamos como territorio. Como todavía no habíamos encontrado la puerta para meter esto de la regularización sobre la base de la nacionalidad, y uno de los inconvenientes que teníamos de esta legislación, al igual que otras legislaciones de la región, era que el migrante que ingresaba con una determinada categoría no podía cambiar de categoría en el territorio, se quedaba irregular, no podía digamos regularizar en territorio. Entonces presentamos este proyecto de acuerdo que tenía como fin esto, permitir la regularización en territorio, como una alternativa de ir buscando la solución a la enorme irregularidad que teníamos en Argentina.<sup>104</sup>

Cabe recalcar que esta propuesta de Acuerdo de Regularización Migratoria se elevó a la firma de la Reunión de Ministros del Interior el mismo día que el Acuerdo de Residencia.<sup>105</sup> En ese sentido, si bien el Acuerdo de Residencia también concedía facilidades para regularizar a los nacionales del Mercosur sin necesidad de egresar del Estados Parte en los cuales estuvieran residiendo,<sup>106</sup> los países que estaban negociando en aquel entonces consideraron incluir el Acuerdo de Regularización Migratoria pues era más fácil que se dé paso a las ratificación legislativa de este Acuerdo de Regularización, que al mismo Acuerdo de Residencia, puesto que en aquel se mantenían las categorías migratorias en las legislaciones internas de los Estados signatarios. Esto demostraba que los negociadores del Acuerdo de Residencia estaban conscientes del grado de dificultad de que se aprobara este instrumento al interior de cada uno de los países, justamente porque presentaba un giro importante en la política migratoria regional.

Si bien la Reunión de Ministros del Interior en sus inicios tuvo una óptica de monitoreo y control de las migraciones, se observa que a finales del siglo XX comienza a mostrar una mayor apertura al tema. Esto no implicó que la Reunión de Ministros del Interior, y sus organismos, salieran totalmente de la visión securitista de las migraciones, sino que los actores a cargo fueron capaces de ver una arista diferente de la seguridad. El monitoreo y

---

<sup>104</sup> Adriana Alfonso, Jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la DNM de Argentina, entrevista por medios electrónicos, 6 de agosto del 2018, audio y transcripción.

<sup>105</sup> MERCOSUR/Comisión Técnica de la RMI/ Acta No 04/02.

<sup>106</sup> Véase el artículo 3 del Acuerdo de Residencia del Mercosur.

control que comenzaron a plantear estas autoridades, poco a poco fue dejando de lado la idea de cierre de fronteras y la expulsión del territorio de los migrantes indocumentados como una solución, y comenzó a inclinarse hacia la gestión de los flujos migratorios regionales, a través del control de ingreso y egreso de los migrantes.

Lo paradójico de esto fue que nosotros nos vestimos dentro de lo que es la Reunión de Ministros del Interior que es un ámbito que por sus competencias específicas aborda temas de seguridad también. Ahora bien, la lógica misma del tratamiento de las migraciones en la región hace que el giro que da el tratamiento migratorio dentro de la región es una de apertura hacia el tema de derechos humanos, eso es un dato a recalcar porque hay diferentes instrumentos que suscriben los ministros de interior del Mercosur sobre el tema migratorio, que tienen una gran impronta de derechos humanos.<sup>107</sup>

Entonces el tema migratorio siempre fue un tema bastante discutido en la Reunión de Ministros del Interior con un enfoque preponderantemente de seguridad en las fronteras. Entonces en verdad, el inicio de la negociación de ese Acuerdo [de Residencia] es un cambio de visión sobre el tema migratorio. En verdad, la coyuntura nos ayudó mucho a conseguir una mayor apertura.<sup>108</sup>

En los primeros años de la Reunión de Ministros del Interior, digamos entre el 97 y 2000 había más bien una mirada a aspectos relacionados a movilidad de personas en zona de frontera, una mirada más sobre los aspectos de seguridad de dicha movilidad, hicieron también en aquel momento censo de extranjeros, hubo cruce de datos también en relación a radicaciones y expulsiones, pero yo creo que ahí mi hipótesis es que [...] ya se avecinaba el cambio de rumbo. En Brasil también Lula ya había ganado las elecciones de Octubre, yo creo que ya había un cambio de rumbo interno de política migratoria al interior de nuestras burocracias.<sup>109</sup>

Este cambio de visión coincide con la crisis del modelo de regionalismo abierto, y se ha observado que no fue un hecho aislado. Como hemos analizado, la mayor parte de los órganos que trabajaron los temas de migración laboral en el Mercosur tuvieron un cambio de postura

---

<sup>107</sup> Adriana Alfonso, *Ibidem*.

<sup>108</sup> María Claudia Canto Cabral, Asesora del Ex Director del Departamento de Extranjeros del Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 1 de agosto de 2018, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>109</sup> Rafael Reis, Secretario de Relaciones Institucionales y Comunicación Social en PARLASUR, Docente en la UNTREF y Universidad ORT, 20 de julio de 2018, entrevista por medios electrónicos, audio y transcripción.

al finalizar la década de los 90, en la que se observaba una mayor preocupación por los temas sociales del bloque.

### **2.3 Las repercusiones de la arquitectura institucional de Ouro Preto en los temas migratorios en el Mercosur**

El diseño institucional mercantilista del Tratado de Asunción fue reforzado aún más luego de que se redefiniera la naturaleza del proyecto de integración en el Protocolo de Ouro Preto. De hecho, si bien las modificaciones establecidas en el Protocolo tuvieron como objetivo resolver los problemas de gestión de la integración, fruto de la falta de precisión de reglas en diversos campos, la realidad política y las limitaciones institucionales superaron la estructura orgánica de 1994, lo que llevó al incremento de las tensiones entre los Estados Parte y finalmente a la crisis del proceso de integración.

En ese sentido, la centralización de las decisiones en ciertos órganos de los poderes ejecutivos nacionales y la “flexibilidad” de la agenda, frente a las coyunturas económicas y políticas del momento, visibilizaron un fuerte intergubernamentalismo que abarcó incluso los trámites administrativos más ordinarios (Caetano, Vázquez, y Ventura 2009, 24–25). Como se mencionó, la voluntad presidencial ha sido un elemento central en las negociaciones del Mercosur, por lo que se puede afirmar que el bloque es más un proyecto de gobiernos que de Estados (Hirst 1996, 221). Más aún, las pautas de negociación han sido ampliamente influenciadas por el gobierno del Estado que ejercía la Presidencia Pro Tempore (PPT), pues al convocar y presidir las reuniones, y por lo tanto influir sobre la orden del día, dicho gobierno podía incluir su agenda en los resultados de la negociación. Este modelo institucional reflejó que el Mercosur no poseía un proyecto colectivo, sino más bien lo que se pretendía era articular proyectos nacionales que cobraban importancia de conformidad con la coyuntura de las políticas domésticas o regionales (Caetano, Vázquez, y Ventura 2009, 25).

Por su parte, tanto el Consejo del Mercado Común como el Grupo del Mercado Común fueron creados como órganos permanentes. Sin embargo, las participaciones del Consejo del Mercado Común resultaron bastante esporádicas, reuniéndose generalmente una vez al semestre, lo que ha colocado una gran carga de trabajo en el Grupo del Mercado Común. Sin embargo, este órgano reúne funcionarios de menor jerarquía que normalmente carecen de poder político para tomar decisiones en materias sensibles y, además, ha demostrado ser un ente bastante conservador, con limitada iniciativa política, y con un profundo déficit

democrático (Bouzas et al. 2008). Esto podría explicar por qué tardó tanto el GMC en remitir las consultas que le atañen al Foro Consultivo Económico y Social.

Asimismo, se puede mencionar que la legislación producida por los órganos del Mercosur no tiene aplicación inmediata, pues deben seguir el camino de la ratificación parlamentaria en cada uno de los Estados Parte y Asociados para que la legislación entre en vigencia. Esta suerte de segundo veto que sufren las normas del bloque regional ha hecho con que muchas normas, incluyendo las sociales, no entren en vigor por la falta de incorporación nacional de las mismas, restándole credibilidad al proceso de integración (Bouzas 2005, 8).

Otras de las limitaciones que se citan, y que fueron más visible luego del Protocolo de Ouro Preto, constituye la proliferación de espacios de negociación sin poder de decisión, tales como las Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas, Subgrupos, Comités, Grupos *ad hoc*, Foros, etc. Esta gran cantidad de órganos auxiliares tuvo dos grandes limitaciones. En primer lugar, tuvo como resultado la superposición funciones, competencias y agendas, generando importantes disfuncionalidades y pérdidas de eficiencia. Por otra parte, la falta de poder de decisión de estos espacios evidenciaba una falta de procesos democráticos en el bloque, restándole legitimidad. Incluso, la concentración de estos órganos auxiliares bajo el Consejo del Mercado Común o el Grupo del Mercado Común no era suficiente para impedir la incongruencia y desarticulación de las normas derivadas de la pluralidad de órganos (Caetano, Vázquez, y Ventura 2009, 44; Bouzas 2005, 4).

Respecto a las propuestas que emanan de los órganos socio laborales, que trataban algunos aspectos del tema migratorio, esto era aún más evidente pues, aunados a los problemas antes mencionados, debe añadirse el escepticismo con el que eran vistos. Todo esto fue parte de la visión excesivamente comercialista del Mercosur durante sus primeros diez años, en donde se evidenció que los principales sectores gubernamentales del bloque no tenían interés en saldar el déficit democrático del mismo. Todo lo antes mencionado no solo dificultó el avance hacia un proceso de integración más profundo, como el que se había concebido en el Tratado de Asunción, sino que incluso cuestionó la propia viabilidad del modelo de integración fijado en el Protocolo de Ouro Preto a finales de los años 90; una vez que su arquitectura no pudo dar cuenta de las restricciones comerciales y las crisis que eventualmente enfrentarían los países del bloque.

Con todo es necesario destacar que, frente al desgaste del regionalismo abierto y la agenda neoliberal en la región, comenzaron a existir fracturas en la agenda comercialista del Mercosur. Esto permitió que algunos actores tales como los sindicatos y las áreas socio laborales de los gobiernos de los Estados puedan realizar algunos avances en el tema. Esto no significó un cambio de modelo de forma automática. El excesivo intergubernamentalismo del Mercosur hizo con que varias normativas que emanaron de estos órganos no tuvieran una vigencia inmediata, carecieran de fuerza obligatoria, y no se observaran cambios sustantivos en el tema. Además, como se ha observado, la proliferación de órganos auxiliares, sin mayor articulación entre éstos, hizo que las actividades de cada órgano no fueran necesariamente coordinadas y respaldadas entre unos y otros, lo que generó algunas disfuncionalidades.

Pese a esto, a finales de los años 90 existió una mayor preocupación por las dimensiones sociales del proceso de integración, un énfasis en la creación de instituciones y políticas comunes en ámbitos de cooperación no comerciales, y una búsqueda de fórmulas para promover una mayor legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja 2008, 22–23). Si bien no se modificó la estructura institucional del bloque, todo esto colaboró para transformar la forma en la que se pensaba al Mercosur en todos sus estratos, llevando no solo al surgimiento políticas regionales novedosas entre las burocracias estatales que participaban en el bloque, como las del Acuerdo de Residencia, sino también a su eventual aprobación por las máximas autoridades del bloque.

### **3. La crisis del Mercosur y la transición hacia un modelo de integración más social y productivo**

Brasil, luego de sufrir una crisis financiera y económica, dispuso una severa devaluación del real que afectó a todo el bloque de integración. En ese contexto, los Estados Parte comenzaron a implementar una serie de medidas unilaterales para diversificar el destino de sus exportaciones, y escapar de la dependencia del mercado brasilero (Caetano 2011, 20–41; Quiliconi 2013, 153; Sanahuja 2007, 82–85; Bouzas 2001, 185). Por su parte, mientras se intentaba infructuosamente establecer medidas compensatorias, Argentina dispuso la aplicación de un régimen de salvaguardas para el sector textil. Paraguay y Uruguay también vieron afectados sus intereses, pero no tenían suficiente peso como para reequilibrar las relaciones en el bloque y hacer valer sus reclamos y protestas (Caetano 2011, 39). A esto se sumó los desentendimientos entre los dos grandes (Argentina y Brasil) en materia de política

exterior y de proyectos de vinculación estratégica a nivel internacional, lo que agravó aún más las tensiones (Bouzas 2001, 185).

Pese a estos impases, comenzó a hablarse de un relanzamiento del Mercosur, pero los países no tenían margen de maniobra ni tampoco voluntad política para intentar modificar la situación. En ese contexto, durante la Presidencia Pro Tempore argentina, se lanzó en el año 2000 la iniciativa denominada programa de Relanzamiento del Mercosur, que se tradujo en una serie de decisiones de amplio espectro, que mostraron ser muy ambiciosas para el momento político regional. De cualquier forma, estas negociaciones permitieron visibilizar la necesidad de ajuste y consolidación de la institucionalidad del Mercosur (Caetano 2011, 39).

Sin embargo, en el 2001, 10 años después de la puesta en marcha del Mercosur, el bloque regional entró en un momento dramático. La XXI Cumbre del Mercosur en Montevideo fue suspendida debido a la crisis financiera que se había desatado en Argentina, hecho que posteriormente tuvo como corolario la renuncia al cargo del presidente Fernando de la Rúa a finales de ese año. El escenario regional, luego de estos acontecimientos, quedó dominado por la suspensión de las negociaciones, las declaraciones genéricas y vacías, así como las medidas unilaterales y *ad hoc* para salir de la crisis (Caetano 2011, 41).

Estos acontecimientos dejaron entrever que la grave situación de asimetría entre los socios regionales, así como la inequidad del proceso, no había sido superada, lo que hacía cada vez más imperioso que el Mercosur de un giro en su accionar (Caetano 2011, 40–41). Las escasas iniciativas sociales implementadas de los años anteriores no fueron suficientes para atender las demandas sociales frente a la desigualdad, la falta de transparencia y los limitados canales de participación (Perrotta 2010, 74). Sin embargo, “el año 2002 puede ser considerado como el momento inicial de una etapa de inflexión en el curso histórico del proceso integracionista” (Caetano 2011, 41). A partir de la necesidad de iniciar un cambio, las partes comenzaron a realizar concesiones recíprocas. Brasil hizo algunas concesiones comerciales de carácter temporal a su debilitado socio argentino (Gómez Mera 2013, 15–20); mientras que el nuevo presidente argentino Eduardo Duhalde, manifestó su voluntad de revitalizar el comercio entre ambos países. Asimismo, los Estados Partes propusieron una reingeniería institucional del Mercosur con una visión menos intergubernamental. En este sentido, se puede mencionar la transformación en el 2002 de la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría

Técnica y la creación del Tribunal Permanente de Revisión del bloque, cuyo objetivo es funcionar como un sistema de solución de controversias (Caetano 2011, 41–43).

Con todo, algunos autores apuntan que el corolario de la revisión del modelo de integración regional del bloque se dio con la firma del "Consenso de Buenos Aires", en octubre de 2003, cuando los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva señalaron que Mercosur debería apuntar a un modelo de integración que se centre en la justicia social y la dignidad de sus ciudadanos colectivos (Vázquez 2011, 172–73; Perrotta y Vázquez 2010, 17). Esto supuso un cambio de discurso integracionista, en donde los temas sociales y productivos comenzaron a tomar fuerza. Este fue parte del contexto en el que surgió lo que se ha denominado como regionalismo post hegemónico, que en el Mercosur se tradujo en la superposición de los modelos de regionalismo social y productivo, sobre el modelo estratégico con el que nació el Mercosur.

[...] el Mercosur en el 2000 fue relanzado, pero [...] realmente el impulso [...] fue a partir de la llegada de Lula en octubre de 2002 y un año después de Kirchner. Ahí, ese relanzamiento es como que tuvo realmente mayor significado.<sup>110</sup>

Esta etapa redefinió la estrategia de integración regional, observándola como un instrumento al servicio del Estado para mejorar la gobernanza, y ser el marco de políticas regionales que parten de una visión de desarrollo y de equilibrio entre las fuerzas de mercado y los actores sociales. Sin embargo, como se mencionó, es necesario recordar que ningún cambio es automático. No existieron cortes exactos entre las experiencias histórica de integración del Mercosur. Incluso, a finales de la década de los 90 se podían observar un mayor énfasis en los temas sociales. Varios órganos y actores del Mercosur consiguieron en esta época cambios importantes en materia socio laboral, e incluso migratoria. Otros, como la Reunión de Ministros del Interior, dieron un vuelco importante en sus visiones sobre el tema. Por eso se puede afirmar que la crisis del Mercosur y sus Estados Parte dio paso a un proceso de transición que constituyó la antesala hacia un modelo más social y productivo, que se afianzó con la entrada de los gobiernos de izquierda en Argentina y Brasil. Es en este marco en el que nació el Acuerdo de Residencia del Mercosur, y bajo el cual se debe entender su formulación, negociación y firma.

---

<sup>110</sup> Juliana Peixoto. *Ibidem*.

## Conclusiones

En este capítulo se analizó la institucionalidad del Mercosur con relación a los temas socio laborales, de libre circulación de trabajadores y migratorios, con el fin de conocer cuál fue el rol de este proceso de integración en la adopción del Acuerdo de Residencia así como las dinámicas del proceso regional en el que se este instrumento. Como se observó, el Mercosur nació en la etapa del regionalismo abierto, por lo que pese a proponerse alcanzar un mercado común, se concentró en la agenda comercial del proceso de integración. Sin embargo, el aumento de la actividad comercial hizo necesario acordar ciertas medidas compensatorias en el bloque, por lo que en la primera etapa del Mercosur (1991-1994), se desarrollaron algunas iniciativas encaminadas a tratar los temas socio laborales, así como los de la libre circulación de mano de obra y migratorios.

Dos fueron los órganos que trataron el tema migratorio durante esta el proceso de transición. El primero, el SGT2 que trataba asuntos aduaneros, tuvo una perspectiva de control y facilitación del tránsito de personas con el objeto de incrementar los intercambios económicos intrabloque. En cambio, el SGT11 que trataba asuntos laborales, tuvo una visión más amplia respecto del tema, gracias a la participación más democrática que incluía sectores sindicales y el apoyo de organizaciones internacionales como la OIT. Así en el SGT11 surgieron varias propuestas que tenían como objetivo caminar hacia la libre circulación de trabajadores. Con todo, ninguna de las propuestas de este órgano se convirtió en normativa del bloque, posiblemente debido a la resistencia en los temas sociales, en una época en la que el modelo mercantilista de desarrollo estaba en auge. Pese a esto, poco a poco se fue construyendo un espacio para la discusión de estos temas dentro del proceso de integración regional.

Por su parte, a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto los resultados frente al tema migratorio fueron ambiguos. Por un lado, los órganos del Mercosur responsables por los temas socio laborales dejaron de lado la discusión de la libre circulación de trabajadores para debatir las migraciones laborales. Esto significó circunscribir el tema a la mera coordinación de las legislaciones nacionales en la materia, sin extender su análisis a la región como un todo.

Asimismo, a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto también se crearon varios órganos nuevos que abordaron el tema. Entre ellos el Foro Consultivo Económico y Social, la Comisión Sociolaboral, el Grupo de Servicios y la Reunión de Ministros del Interior, al

tiempo que se modificaron otros organismos que venían trabajando la temática. El SGT11, paso a ser el SGT10, y la reunión de Ministros del Trabajo se re institucionalizó definitivamente a partir del “Programa de Acción hasta el año 2000”. Lamentablemente, la gran cantidad de organizaciones no supuso sinergias en el trabajo. Con excepción de algunas acciones de la Reunión de Ministros del Trabajo para fortalecer las propuestas del Foro Consultivo y el SGT10, la proliferación de espacios de negociación sin poder de decisión tuvo como resultado disfuncionalidades y pérdidas de eficiencia.

En ese sentido, dada la naturaleza democrática del SGT10, y su largo trabajo en la materia migratoria, hubiera sido natural que el AR emane del seno de este órgano, especialmente, si tenemos en cuenta la naturaleza garantista del instrumento. No obstante, es necesario considerar que el Acuerdo de Residencia desliga la relación entre trabajo y migraciones, y el SGT10 tenía una visión muy ligada a las migraciones laborales. Pero sobre todo, este instrumento podría explicarse de mejor manera si se comprende que este órgano era visto con escepticismo por los gobiernos y empresarios, por lo que una propuesta de envergadura como el Acuerdo de Residencia en este espacio se hubiera visto frenada o matizada. La Reunión de Ministros del Interior, en cambio, al ser un órgano eminentemente gubernamental, incitaba menos sospechas y preocupaciones, por lo que pudo negociarse dicho instrumento sin mayores dificultades en su seno.

Ahora bien, como observamos, la RMI venía modificando en cierta medida su visión sobre las migraciones, pasando de una posición de cierre de fronteras a una de gestión de los flujos migratorios regionales. Con el desgaste de la idea de la agenda neoliberal, y la crisis del Mercosur, se observaron cambios sustanciales en las propuestas que emanaban de los técnicos que asistían a tales reuniones. En este marco surge entonces la idea argentina del Acuerdo de Residencia, propuesta que pudo quedar estancada en este espacio, pero que sin embargo encontró una ventana de oportunidad en un momento político determinado.

A este respecto, no es posible entender al Acuerdo de Residencia sin tener en consideración que, al momento de su firma, el bloque atravesaba una etapa de transición hacia el regionalismo post hegemónico. La doble crisis argentina y brasilera, así como los fallidos intentos por relanzar al Mercosur, permitieron a las partes observar que era imperioso realizar un cambio real. En ese sentido, además de concesiones recíprocas, y una reingeniería institucional del bloque, la revisión del modelo de integración implicó también un énfasis en

los temas sociales y productivos. Esto, en última instancia, llevó al surgimiento de políticas regionales novedosas entre las burocracias estatales, como el Acuerdo de Residencia, y a la inclinación de los gobiernos de la región a adoptarlas.

## Capítulo 4

### **Los intereses de Argentina en el Acuerdo de Residencia: Las contradicciones de la política migratoria argentina y la acumulación de la experiencia argentina en el tema migratorio**

La literatura indica que el Acuerdo de Residencia respondió a la necesidad argentina de superar el problema interno de la migración irregular proveniente de los estados vecinos (OIM 2012; Lavenex et al. 2016; Margheritis 2012; Modolo 2013). Sin embargo, esta explicación no permite entender por qué el Acuerdo de Residencia fue tan innovador. Ciertamente fue un instrumento que no tenía parangón con ninguna de las políticas migratorias de los Estados de la región e, incluso, fue novedoso para los estándares internacionales.

En ese sentido, este capítulo busca entender de qué manera la experiencia argentina en el tema migratorio influyó en los tomadores de decisión que impulsaron y negociaron el Acuerdo. En ese sentido, este capítulo busca, primeramente, comprender por qué era importante para Argentina contar con un instrumento a nivel regional que le ayudara superar su problema de la migración interna. Para esto se realizará un recuento histórico de las políticas migratorias en Argentina. Esto nos permitirá observar qué llevó a Argentina a acumular una gran cantidad de migrantes regionales en condiciones irregulares en su territorio, y por qué las políticas migratorias que se estaban implementando, en especial las amnistías, no daban una respuesta a este problema.

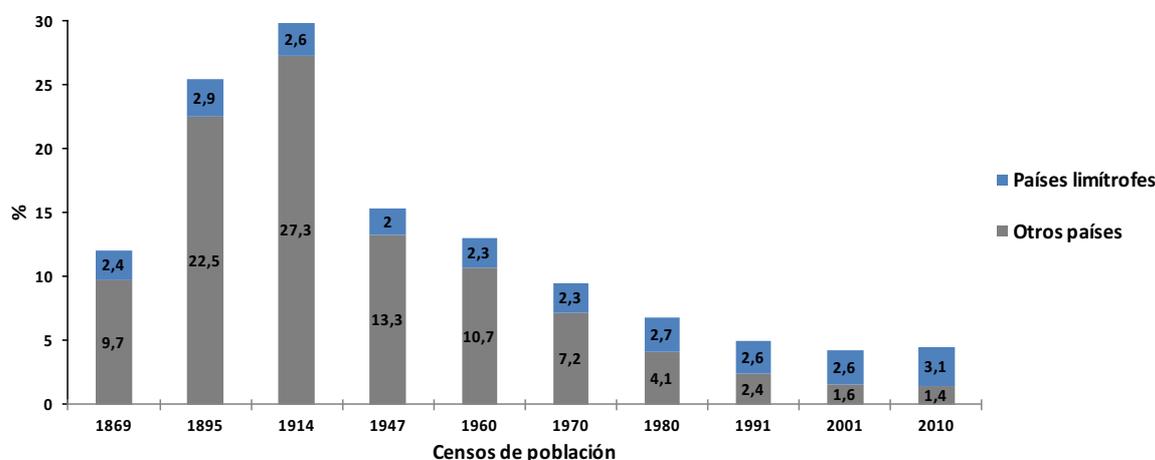
El análisis de la evolución de la política migratoria argentina se ha dividido en seis etapas tomando como referencia con la división realizada por Pacecca y Courtis, Novick y Modolo (2008, 10; 2010; 2016 respectivamente), quienes han tratado ampliamente las políticas migratorias en ese país. Esta división tiene como objeto evidenciar de qué manera diferentes momentos políticos y económicos del país tuvieron una impronta en dichas políticas y en la gobernanza de las mismas. Además, este recorrido nos permitirá entender la forma en la que la nación argentina ha ido acumulando experiencia sobre los temas migratorios a través del tiempo, y cómo dicha experiencia, sumada a la construcción democrática de la nueva Ley de Migraciones argentina (Ley 25.871), permitió una postura más abierta y coherente respecto a la materia, que en última instancia llevó al Estado argentino a realizar propuestas regionales

novedosas, y más ancladas con la realidad del país y la región, como el Acuerdo de Residencia.

### 1. La forma en la que se fue consolidando el interés de Argentina por el tema migratorio

La penetración e incidencia de los flujos migratorios internacionales en la Argentina ha incidido profundamente en ese país, incluso antes de su consolidación institucional,<sup>111</sup> haciendo que las migraciones constituyan uno de los temas más importantes y debatidos de su historia (Novick 2012, 8). Argentina fue receptor de masivos flujos migratorios europeos durante el siglo XIX y principios del XX, que llegaron en 1914 a representar aproximadamente el 30% de su población (figura 4.1) (OIM 2008, 13). Luego, estos flujos extra continentales fueron lentamente mermando y Argentina se convirtió paulatinamente en un país que combina la atracción de migración de la región sudamericana, que se ha mantenido relativamente estable en el tiempo (figura 4.1), con la emigración de nativos argentinos a partir de la década de 1960 (Novick 2010, 26; OIM 2008).

**Figura 4.1 Porcentaje de flujos migratorios continentales y extra continentales en relación a la población argentina, 1869-2010**



**Fuente:** Elaborado en base al INDEC y los Censos Nacionales de Población 1869-2010.

Pese a la importancia de las migraciones para la nación argentina, durante la mayor parte de su historia, la política migratoria ha sido poco consistente, pues la misma ha estado sujeta a los avatares políticos y económicos del país, así como las diferentes estrategias de desarrollo e

<sup>111</sup> La Ley Avellaneda (1876) fue aprobada cuatro años antes de federalizarse la ciudad de Buenos Aires (1980), y tres años antes de que terminara la campaña al desierto (1879) (Novick 2008, 3), en la que se conquistó grandes extensiones de territorio que estaban en poder de los pueblos indígenas, para incorporarlas para el naciente modelo agroexportador

ideologías del momento. Con todo, este devenir produjo en las instituciones argentinas que manejaban la migración una experiencia que, paulatinamente, permitió la construcción de una gobernanza más sólida en el tema.

### **1.1. Las migraciones durante el establecimiento del Estado argentino (1870-1930)**

En esta etapa (1870-1930), la promoción de la masiva inmigración europea estuvo asociada con la estrategia poblacional de colonización de los territorios argentinos, cuyo objetivo era aumentar la producción agrícola y ganadera para aportar a una estrategia de desarrollo agroexportadora (Novick 2010). Por esas épocas, Europa sufría de exceso de mano de obra, desabastecimiento e inestabilidad política; y Argentina, que se había posicionado exitosamente en el mercado mundial como país agroexportador, se convirtió en uno de los principales destinos de los emigrantes de ese continente. Por su parte, la predilección por las migraciones de ultramar del gobierno argentino, se debe al carácter “civilizatorio” que las élites argentinas le atribuían a este tipo de flujos migratorios<sup>112</sup> (Pacecca y Courtis 2008, 10; Modolo 2016, 209).

Cabe indicar que estas políticas de apertura y promoción de los flujos migratorios europeos fueron plasmadas a través la Constitución Nacional de 1853, y la primera Ley de Inmigración y Colonización, denominada Ley Avellaneda<sup>113</sup> de 1876 (Pacecca y Courtis 2008, 9–10). A este respecto, la Constitución Nacional impulsó la migración europea, otorgó protección a los extranjeros, y les extendió los mismos derechos que los nacionales (Modolo 2016, 203). Posteriormente, la Ley Avellaneda, de carácter liberal y aperturista (Oteiza 2004, 68), creó dispositivos institucionales que promovieron y facilitaron el ingreso, la inclusión laboral y social de los inmigrantes.<sup>114</sup> Esta ley fue fruto de un largo debate social y político que se proyectaba más allá de lo estrictamente migratorio, pues su objetivo central era acelerar el progreso económico y social de la nación acorde con las visiones imperantes en el momento, que se alineaban con el modelo agroexportador y una visión evolucionista, que veía en los europeos virtudes civilizatorias (Pacecca 2001, 7). Para los legisladores argentinos el objetivo

---

<sup>112</sup> La clase dominante consideraba que los inmigrantes europeos eran elementos esenciales para una comunidad política moderna pues, se los consideraba portadores de “hábitos” de orden, disciplina e industria” (Pacecca 2001, 7).

<sup>113</sup> Ley No. 817.

<sup>114</sup> Una persona que se declarase inmigrante tenía acceso a varias ventajas tales como ser alojado y mantenido a expensas de la nación por períodos de entre 5 a 10 días, ser trasladado gratuitamente al lugar donde va a radicarse, introducir utensilios y herramientas libres de impuestos, etc. (Pacecca 2000). No obstante, como lo menciona Acosta Arcarazo (2018, 47) estos programas no fueron exitosos dado que las llegadas de europeos no cumplieron las expectativas previstas.

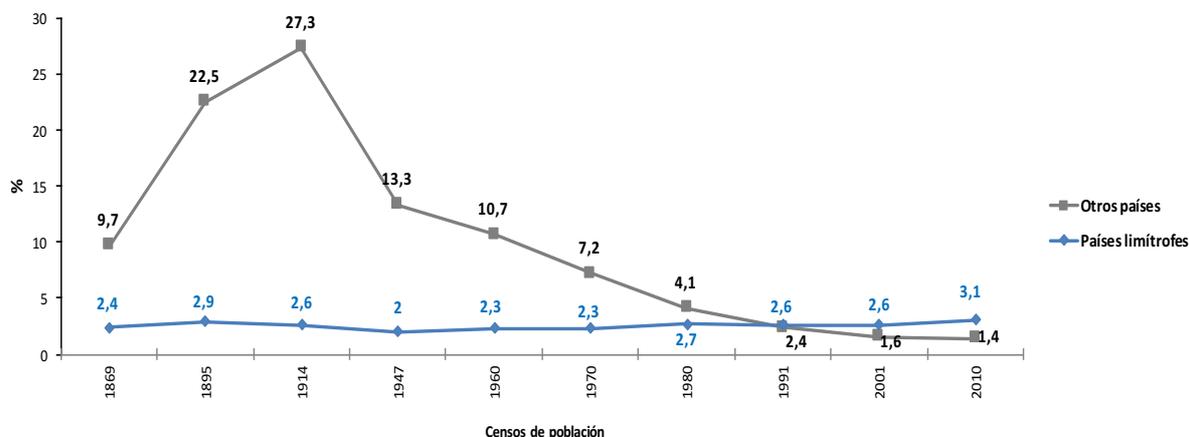
de la migración era blanquear la población y contribuir con mano de obra europea para la agricultura y la naciente industria (Acosta Arcarazo 2018, 31).

Bajo este marco, la Ley Avellaneda definió por primera vez quién es un inmigrante, especificando sus deberes y derechos; y a todo extranjero que ingresaba al país con la documentación exigida, la Ley le otorgaba el estatus de residente y los mismos derechos civiles que los nacionales (Pacecca y Courtis 2008, 41; Novick 2000, 6). Asimismo, esta Ley creó el Departamento General de Inmigración (antecedente de la actual Dirección Nacional de Migraciones) dentro de la órbita del Ministerio del Interior, que estaba a cargo de formular y controlar la política migratoria, dado que debía proponer al Ejecutivo medidas para fomentar la inmigración, y manejaba fondos y recursos con cierta autonomía (Novick 2008, 4; 2000, 6). La ventaja de contar con la Ley, era justamente disponer de un instrumento fruto de un acuerdo social amplio, que impida el manejo *ad hoc* de las políticas migratorias y, por lo tanto, aúne a la gobernanza en el tema.

Bajo el amparo de estas normas de atracción de los flujos migratorios, la cantidad de extranjeros en territorio argentino, entre 1869 y 1930 se multiplicó once veces, pasando de 210.000 migrantes a 2.300.000 (Pacecca y Courtis 2008, 9–10). Esto hizo que los extranjeros pasen de constituir el 12% de la población argentina, a casi un 30% de la misma en el mencionado período (figura 4.1) (Novick 2010), lo que tuvo una fuerte incidencia no solo en las características demográficas del país, sino también en las económicas, políticas y sociales.

La mayor parte de esta migración de ultramar provino de Italia, seguida por los inmigrantes de España y Francia (OIM 2008, 13; Pacecca y Courtis 2008, 10; Modolo 2016, 205). Sin embargo, es necesario recalcar que si bien las migraciones latinoamericanas no pueden compararse en volumen a las extra continentales en esta etapa, el censo de 1914 registró aproximadamente unas 200.000 personas originarias los Estados limítrofes, que correspondían al 8,6% del total de inmigrantes que ingresaron al país (Pellegrino 2009, 18; Pacecca 2000), y al 2,6% del total de la población argentina. Estos flujos migratorios regionales eran de larga data, herencia del mercado económico y laboral forjado en la época de la colonia, y presentaban un crecimiento lento pero sostenido a lo largo del tiempo (figura 4.2.) (Pacecca y Courtis 2008, 21; Pacecca 2000).

**Figura 4.2 Evolución de los flujos migratorios de países limítrofes y el resto del mundo como porcentaje de la población total en Argentina, 1869-2010**



**Fuente:** Elaborado en base al INDEC y los Censos Nacionales de Población 1869-2010.

Si bien la inmigración latinoamericana no fue objeto de políticas de promoción en esa época, y tampoco se tomaron en cuenta sus especiales características<sup>115</sup> (Pacecca y Curtis 2008, 41), la política migratoria establecida durante esta primera etapa coincidía con la visión liberal del momento, pues fue poco selectiva y no existía referencias a medidas de control, de prevención o de represión de estos inmigrantes (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 41). El ingreso y permanencia fueron concedidos a todos los inmigrantes con independencia de su origen nacional, y las restricciones que se establecieron eran de carácter general y remitían a factores como la edad, discapacidad física o mental, así como antecedentes penales (Pacecca 2000).

No obstante, es necesario tener en cuenta que la migración regional en esta etapa era mínima, si comparada con la europea, y generalmente se daba en los sectores rurales de las áreas fronterizas que necesitaban mano de obra estacional. Sin embargo, a medida que fueron aumentando los flujos de los países limítrofes, se fueron incrementando las medidas de control a los extranjeros regionales, especialmente durante los gobiernos de facto.

<sup>115</sup>A diferencia de los migrantes de ultramar, los migrantes limítrofes poseen ciertas características específicas. Su ingreso no es por vía marítima, sino terrestre, y hasta la década de 1950 sus patrones de permanencia se concentraban en los sectores rurales de las áreas fronterizas que necesitaban mano de obra estacional (levantamiento de cosechas o esquila). En ese sentido su permanencia estaba fuertemente marcada por la pendularidad, pues generalmente regresaban a su país de origen en un plazo comparativamente breve (OIM 2008, 14; Pacecca 2000).

## 1.2. El inicio de las políticas restrictivas contra los migrantes (1930-1945)

Durante esta etapa (1930-1945) el esquema agroexportador argentino comenzó a sufrir fisuras (Pacecca y Courtis 2008, 10). Existió una retracción del mercado internacional que tuvo como consecuencia la caída del comercio y la entrada de capitales. Esto llevó a los sectores dominantes a cambiar el modelo liberal de desarrollo, hacia uno con mayor intervención estatal (Novick 2000, 7–9). Asimismo, para 1940 comienza una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (Pacecca y Courtis 2008, 10).

Bajo este marco, la otrora política migratoria liberal de puertas abiertas, plasmada en la Constitución de 1853 y la Ley Avellaneda, comenzó a volverse restrictiva. Las primeras limitaciones al ingreso y permanencia de inmigrantes surgieron en la primera década del siglo XX. En un principio se alegó el estado sanitario de los migrantes. Luego, la creciente participación de extranjeros, especialmente europeos, en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas, comenzó a ser una preocupación para las clases dirigentes (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 20), que prontamente comenzaron a establecer frenos a la política migratoria aperturista. Bajo este marco se dictaron la Ley de Residencia de Extranjeros en 1902,<sup>116</sup> la ley de Defensa Social en 1910,<sup>117</sup> y la reglamentación de la Ley de Avellaneda de 1923<sup>118</sup> (Novick 2010, 28; Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 20).

Por último, la crisis económica internacional, la creciente desocupación local y la previsible confrontación bélica en Europa, llevaron a dictar una serie de decretos que restringieron fuertemente el ingreso de los inmigrantes<sup>119</sup> (Pacecca y Courtis 2008, 11; Acosta Arcarazo 2018, 86). Se inicia así la aprobación fuera del trámite parlamentario regular de una serie de normas fragmentadas y asistemáticas que concentraban la capacidad de decisión de los temas migratorios en manos del poder Ejecutivo. Esto en última instancia no permitió una discusión más democrática de las normas y políticas migratorias (Pacecca 2000), dejándolas más sujetas al vaivén de las percepciones en los gobiernos de turno.

---

<sup>116</sup> Ley No. 4144. Esta ley permitía al Ejecutivo a impedir la entrada a todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional. De igual manera permitía al Ejecutivo acusar, detener, juzgar y expulsar a los extranjeros, sustrayéndolos de la esfera judicial (Pacecca 2000).

<sup>117</sup> Ley No. 7209. Esta ley no solo legitima la restricción al ingreso y expulsión de extranjeros con base en criterios de mantenimiento de la seguridad y el orden, sino que incluso identifica explícitamente las ideologías que atentan contra esos “valores”. Se impide el ingreso de anarquistas y de personas que realicen un ataque contra las instituciones del gobierno o funcionarios públicos (Novick 2000, 6; Pacecca 2000).

<sup>118</sup> Decreto del 31 de diciembre de 1923.

<sup>119</sup> Decretos como el No. 13.335 de 1932 y No. 8972 de 1938 (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 20).

En relación a los flujos migratorios, en esta etapa la migración europea comienza a declinar, más debido a la situación internacional de la crisis, que a las políticas restrictivas que se implementaron en la Argentina (Novick 2012; 2010). Cabe indicar que la Primera Guerra Mundial inició el declinio de los flujos de inmigrantes europeos, tendencia que se acentuó en la década de 1930. Esto sumado al crecimiento vegetativo de la población argentina, disminuyó el número de extranjeros sobre el total de la población (Novick 2000, 7–8).

Por su parte, los migrantes limítrofes, que tradicionalmente se integraban en las áreas de frontera, comienzan a mediados del siglo XX a migrar paulatinamente hacia las áreas urbanas, especialmente al área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>120</sup> (OIM 2008, 14; Pacecca 2000). En ese sentido, si bien los empleos en las nacientes industrias argentinas se cubren principalmente por la migración interna rural urbana, lentamente se va cooptando a la población inmigrante limítrofe (Pacecca y Courtis 2008, 10), que poco a poco comienzan a ser percibidas como un “problema” por las clases dirigentes (Novick 2000, 8), quienes veían en estas poblaciones la antítesis de los supuestos valores civilizatorios europeos.

### **1.3. El retorno de la promoción a las migraciones desde una visión de selección y encauzamiento (1946-1955)**

En la década del primer peronismo (1946-1955), la política económica se nacionalizó. Aumentó la participación del sector público en el sistema productivo, mientras disminuyó la participación del capital extranjero. La industria nacional empezó a despegar, por lo que el mercado interno y la fuerza laboral se volvieron una prioridad dentro de este proceso. En tal virtud, las migraciones fueron percibidas como parte integrante de la política global de desarrollo, y se retorna a la promoción migratoria (Novick 2000, 10–11; 2010, 28–29), pero ya no desde la óptica de puertas abiertas que inspiró la Ley Avellaneda, sino más bien desde una visión de selección y encauzamiento<sup>121</sup> (Novick 2000, 12). El gobierno peronista necesitaba mano de obra para impulsar la estrategia por sustitución de importaciones, que

---

<sup>120</sup> El Área Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad de Buenos Aires (Ciudad Capital de la República Argentina) y un conjunto de municipios (actualmente 24) que generalmente se denominan como “partidos del Gran Buenos Aires”. Este espacio es históricamente el centro urbano más relevante del país y conforma una unidad en términos económicos, socio demográficos y ocupacionales, aunque mantiene cierta heterogeneidad interna (Maceira 2012)

<sup>121</sup> La selectividad se fundamentaba en la captación de recursos humanos calificados para el plan de desarrollo industrial que se estaba desarrollando, y el encauzamiento se vincula con la colonización destinada a poblar las zonas rurales, especialmente los latifundios improductivos (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 21).

frente a la caída de la migración europea podía ser llenada con los países vecinos (Novick 2000, 11).

Con relación a la normativa y política migratoria de esta época, cabe indicar que la Constitución Nacional sancionada por el peronismo de 1949 fomentaba la migración europea, establecía igualdad de derechos civiles para los inmigrantes legales y les otorgaba derechos políticos luego de 5 años de haber obtenido la nacionalidad<sup>122</sup> (Novick 2000, 10–11; 2010, 28–29). No obstante, también se comienza a reconocer y dar valor a los migrantes de la región bajo una concepción de integración latinoamericana (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 21), instaurando una imagen más positiva de estos migrantes.

Respecto a las competencias institucionales, en el primer peronismo se reordena la gestión y control migratorios (Pacecca 2001, 13–14). Así en febrero de 1949, se crea la Dirección Nacional de Migraciones que concentró las competencias de otras instituciones en la materia. Pese a que esta institución en sus primeros años dependió sucesivamente de distintos ámbitos sujetos al Poder Ejecutivo (Novick 2010, 28–29; 2012, 8), finalmente quedó a cargo del Ministerio del Interior y de Transporte, que desde el 2016 se denomina Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Este órgano sería el encargado de aplicar la política migratoria en toda la República Argentina. No obstante, tomando en consideración que el poder Ejecutivo fue concentrando cada vez más las atribuciones en materia migratoria, la Dirección Nacional de Migraciones fue un organismo “que actuó prácticamente de manera autónoma [...] y que entendió la cuestión migratoria en términos de seguridad y policíacos” (Linares 2017, 252).

Más adelante, en julio de 1949 se inicia la primera amnistía migratoria, que fue prorrogada por tres veces más,<sup>123</sup> por lo que tuvo una duración 19 meses (OIM 2012, 55). Pese a que la medida fue establecida para los extranjeros de todas las nacionalidades, la idea de la integración latinoamericana estaba muy presente en los argumentos que legitimaron esta medida (Novick 2010, 28–29), una vez que los flujos extra continentales para mediados del

---

<sup>122</sup> El artículo 31 de la Constitución de 1949 establecía “Art. 31. -Los extranjeros que entren en el país sin violar las leyes, gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, como también de los derechos políticos, después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad. A su pedido podrán naturalizarse si han residido dos años continuos en el territorio de la Nación, y adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuos de residencia, salvo expresa manifestación en contrario. La ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros.”

<sup>123</sup> Decreto 15.972 de 8 de julio de 1949. Prorrogado por Decreto 24.666 de 4 de octubre de 1949, Decreto 12.369 de 17 de junio de 1950 y Decreto 25.950 de 6 de diciembre de 1950 (OIM 2012, 55)

siglo XX habían mermado, por lo que proporcionalmente los flujos de la región eran mayores. Sin embargo, esta amnistía inaugura un ciclo de varias otras que les siguieron a continuación que, como veremos más adelante, constituyeron una solución coyuntural a los problemas de fondo que necesitaban urgentemente una gobernanza en el tema.

#### **1.4. Las políticas migratorias a mediados del siglo XX (1955-1976)**

##### **1.4.1. Las políticas sobre inmigración y las recurrentes amnistías**

Tanto en los gobiernos democráticos, como en los militares de esta etapa, existió una visión ambigua frente a las migraciones.<sup>124</sup> Por un lado, se necesitaba la mano de obra para fomentar la estrategia basada en la sustitución de importaciones, que frente a la disminución de los flujos migratorios de ultramar estaba siendo aportada por los países vecinos; y, por otro, la idea de que los migrantes deseados eran los europeos (Novick 2000, 13). A este respecto, es necesario recordar que para las élites argentinas los inmigrantes limítrofes constituían la antítesis de los valores civilizatorios europeos. Esto hizo que tanto en los gobiernos civiles como en los de facto no hubieran orientaciones refundacionales o giros inesperados frente a la política migratoria (Pacecca 2001, 10). La diferencia más visible fueron las amnistías migratorias aplicadas durante los gobiernos democráticos que regularizaban los inmigrantes que se acumulaban en los gobiernos de facto (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 21).

Por su parte, si bien rara vez se menciona a los inmigrantes limítrofes en las normas y políticas de la época, se introdujeron varios decretos que regulaban implícitamente el patrón de ingreso y permanencia de este tipo de inmigración. Dado que el ingreso por tierra de los migrantes limítrofes era más difícil de controlar, estas normas comienzan a focalizarse en el control de la permanencia. En ese sentido, en 1965, durante el gobierno democrático de Illia, se dicta el Reglamento de Migración<sup>125</sup> que establece una serie de categorías y requisitos que complejiza el ingreso y permanencia de los extranjeros.

Posteriormente, el Decreto Ley firmado en 1967, durante el gobierno de facto de Onganía, denominado Represión de la Inmigración Clandestina,<sup>126</sup> se impide a los extranjeros “ilegales” desarrollar tareas o actividades remuneradas, así como multas para las personas que empleen,

---

<sup>124</sup> Este período incluye las administraciones que resultaron de golpes de estado (Aramburu 1955-1958, Onganía 1966-1969 y el breve interinato de Guido), así como aquellas que resultaron de elecciones democráticas (Frondizi 1958-1962, Illia 1963-1966 y el período del tercer peronismo 1973-1976) (Pacecca 2001, 10).

<sup>125</sup> Decreto No. 4418.

<sup>126</sup> Decreto Ley No. 17.294.

alojen o transporten a migrantes en esta condición, haciendo que los controles se vuelquen sobre estos últimos (Pacecca 2000; 2001, 17–20; Gonzáles 2004, 14). Esta serie de restricciones, aunadas a la fragmentación de las categorías de migrantes, dificultaron los trámites de regularización, pero no impidieron o disminuyeron los flujos migratorios, por lo que su único resultado fue acumular migrantes en condiciones de irregularidad (Pacecca y Courtis 2008, 11), que se encontraban en situaciones de extrema precariedad.

Se estima que los migrantes limítrofes en 1960 representaron el 2,3% de la población total (figura 4.1), siendo que la cuarta parte de ellos se concentraba en el área metropolitana de Buenos Aires (Pacecca 2000; Pacecca y Courtis 2008, 22–23). En ese sentido, la acumulación de migrantes irregulares durante los gobiernos militares, llevaba a que los gobiernos civiles iniciaran amnistías migratorias para regularizar su situación precaria (Mármora 1983; Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 21). Así, durante los gobiernos civiles de Frondizi, Illia y Perón se realizaron tres amnistías migratorias, la de Frondizi que se dio en mayo de 1958 para inmigrantes de todas las nacionalidades,<sup>127</sup> y la de Illia y Perón, de diciembre del 1965 y enero de 1974, respectivamente, que fueron específicas para inmigrantes de países limítrofes<sup>128</sup> (Novick 2010, 29; 2000, 15–18).

[...] en Argentina era muy común esta historia de acumular migrantes irregulares durante las épocas de quiebre de los Estados de Derechos, es decir en las épocas de las dictaduras de los gobiernos no constitucionales, acumulación, acumulación. En la restauración de la democracia se hacía un programa especial de regularización de los migrantes que obviamente decaía al poco tiempo inclusive aún sin quiebre del Estado de Derecho, simplemente porque se sumaban personas que no regularizaban su situación.<sup>129</sup>

Se estima que la amnistía de 1958 regularizó a 31.500 extranjeros (Pacecca 2001, 18). Por su parte, la amnistía específica de 1965 radicó a 216.677 inmigrantes limítrofes, mientras que 10 años más tarde, en la amnistía que se llevó a cabo en 1974, se radicaron otros 147.383 migrantes limítrofes más, con lo que ya se comienza a evidenciar un proceso de acumulación

---

<sup>127</sup> Decreto 3.364 de 1 de mayo de 1958.

<sup>128</sup> La amnistía de Illia se dio a través del Decreto 49 de 3 de enero de 1964 y la de Perón se dio a través del Decreto 87 de 11 de enero de 1974 (OIM 2012, 55).

<sup>129</sup> Nora Pérez Vichich, Ex-asesora de la Dirección de Migraciones Internacionales de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Consultora internacional en temas migratorios internacionales, entrevista por Adriana Montenegro, 21 de octubre de 2016, audio y transcripción.

de inmigrantes en situación irregular entre amnistía y amnistía (Pacecca 2000), que no resolvía la situación de fondo.

#### **1.4.2. El comienzo del éxodo argentino**

Por último, cabe indicar que durante esa misma década comienza una emigración considerable de argentinos al exterior. El éxodo de los nativos en esta época se debe a la inestabilidad política y la persecución de científicos y académicos por los gobiernos militares (Pacecca y Courtis 2008, 12; Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 15). Buena parte de los destinos de los argentinos, en esta primera etapa emigratoria, se concentraron en los países de la región como Venezuela, Chile, Brasil y México; aunque también se menciona una salida de nativos a Francia (Calvelo 2008, 3). A partir de este momento la emigración argentina comienza a seguir un derrotero muy asociado a los cambios políticos y sociales del país, aunque mantiene una cierta continuidad. Se calcula que solo entre 1960 y 1970 habrían emigrado entre 300.000 y 350.000 argentinos (Calvelo 2008, 5).<sup>130</sup>

A partir de esto, comienza entonces a observarse una cierta preocupación del Estado argentino por la salida de sus connacionales. A este respecto se crea en 1965 la Comisión de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados. Posteriormente, en el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberalización Nacional de 1973, se indica que era necesario resolver el problema de la emigración y se sostiene la necesidad de repatriar a científicos y técnicos del país. De esta manera, poco a poco la emigración argentina se visibiliza hasta convertirse en un tema de discusión política y social intensa, que toma mucho cuerpo a inicios del siglo XXI (Palomares et al. 2007, 23–26), y que permite a los argentinos no solo visibilizarse como país receptor de migraciones, sino también como emisor.

### **1.5. Las políticas migratorias durante la dictadura cívico-militar (1976-1983)**

#### **1.5.1. Las políticas sobre inmigración y la Ley Videla**

Cuando se produjo el golpe de Estado (1976 y 1983), el gobierno nacional implantó una nueva estrategia de desarrollo basada en la desindustrialización, la liberalización de los

---

<sup>130</sup> Dada la dificultad para sistematizar los saldos de emigrantes nativos argentinos en las décadas de 1960 y 1970, Calvelo realiza un estimado a partir de los números presentados por varios autores tales como Gurrieri, Lattes, etc. En ese sentido, estima que entre 1960 a 1969 emigraron aproximadamente 100.000 a 110.000 argentinos y entre 1970 y 1979 habrían emigrado entre 200.000 a 250.000 (Calvelo 2008, 5).

mercados internos y mayor vinculación con los mercados internacionales (Nejamkis 2016, 15). El objetivo de este régimen fue “imponer un orden económico y social ortodoxo que eliminara todo vestigio de las políticas del peronismo” (Cavarozzi 2002; Nejamkis 2016, 14). El Estado se minimizó y existió una caída de los salarios reales y capacidad de pago de la clase media y obrera. Los inmigrantes limítrofes se inscribían en este segmento del mercado laboral, que era el que más había sufrido ajustes y reducciones (Nejamkis 2016, 14–16).

Dada las duras condiciones de la clase trabajadora en la época, las políticas neoliberales implementadas tuvieron que ser impuestas a través de la represión social e ideológica, e incluso el exterminio físico para acallar la oposición y llevar adelante el modelo económico que se perfilaba. Bajo este esquema, la inmigración también fue objeto de una fuerte intervención estatal mediante el control policial y la prohibición expresa del trabajo de los "inmigrantes ilegales" (Novick 2010, 16; 2012, 9).

Una vez que el gobierno militar clausuró el Congreso, toda norma aprobada en esta época, incluida las normas migratorias, no pasaron por el trámite parlamentario regular (Pacecca y Courtis 2008, 42). Por esta razón, para continuar emitiendo las normas del gobierno de facto, se creó una Comisión de Asesoramiento Legislativo conformada por las fuerzas armadas que examinaba los proyectos antes de su ratificación por el Ejecutivo (Novick 2008, 6). Bajo este marco se dictaron una serie de políticas restrictivas, entre las que se encontraban las políticas migratorias, que obedecieron a la visión de un grupo reducido de actores militares que otorgaron amplias atribuciones al Ejecutivo para el control de los flujos migratorios.

De esta forma, en 1981 se dictó la Ley General de Migración y Promoción de la Inmigración, denominada “Ley Videla”,<sup>131</sup> que deroga definitivamente la Ley Avellaneda, e incorpora una serie de principios y normas que habían sido dictadas sobre la materia anteriormente<sup>132</sup>. Esta ley, vinculada a la doctrina de la seguridad nacional “devino en un dispositivo generador de ilegalidad que colocó a gran parte de la población migrante en situación de especial vulnerabilidad” (Pacecca y Courtis 2008, 42).

---

<sup>131</sup> Decreto-Ley 22.439/81.

<sup>132</sup> Específicamente incorpora los principios de las leyes 817, 17.294 y el Decreto 4805 al tiempo que los deroga (Pacecca 2000).

Si bien la Ley Videla comienza indicando que su objetivo era fomentar la migración, recalca que esta migración debería cumplir ciertas “características culturales que permitieran su adecuada integración a la sociedad argentina”, con lo que nuevamente se hace énfasis en la promoción de la migración europea en detrimento de la regional (Pacecca y Courtis 2008, 42), pese a que en la década del 60 la migración europea no era sustancial y la migración de la región era proporcionalmente mayor (Acosta Arcarazo 2018, 13). Asimismo, la Ley distingue entre ilegalidad por ingreso e ilegalidad por permanencia, y establece las categorías de migrantes permanentes, temporales y transitorios, pero solo establece derechos civiles para los primeros<sup>133</sup> (Pacecca y Courtis 2008, 42).

No obstante, como lo apuntan Pacecca y Courtis (2008, 42), uno de los puntos más críticos de la Ley fue la restricción de los derechos fundamentales para los inmigrantes irregulares. Se prohibía a los migrantes en situación irregular realizar actividades remuneradas por cuenta propia o ajena e, incluso, no se podía proporcionarles trabajo o alojamiento bajo la pena de multas para quienes incumpliesen la norma.<sup>134</sup> Tampoco se podía admitir como alumnos a los hijos de extranjeros en esta condición, e incluso se les exigía a estos justificar su legalidad para recibir atención médica, pudiendo la autoridad migratoria realizar controles sin notificación en los lugares comerciales, industrias, establecimientos de educación, hospitales u otros.<sup>135</sup>

De igual manera, la Ley reiteró al Poder Ejecutivo, y específicamente al Ministerio del Interior, como ente que concentra las funciones en el tema migratorio (Brumat 2016, 243), y por lo tanto a cargo de “establecer los lineamientos y pautas de la política” en la materia.<sup>136</sup> Este exceso de facultades conferidas al Poder Ejecutivo, durante un régimen de facto, favoreció a que la Ley fuese interpretada y aplicada según la voluntad de este (Brumat 2016, 243). Esto dio paso a que la fijación de los criterios de admisibilidad, mediante resoluciones de la Dirección Nacional de Migraciones, fuera una práctica constante (Nejamkis 2016, 25).

---

<sup>133</sup> Artículo 15 *Ibidem*. Con todo, es necesario recalcar que incluso los derechos civiles de los argentinos eran vulnerados en esta época por las prácticas estatales represivas, por lo que la proclamación de los derechos civiles de los extranjeros permanentes tampoco era una garantía (Nejamkis 2016, 24); tanto es así, que se podía expulsarlos del territorio por expresiones tan ambiguas como “actos que atenten contra la seguridad del Estado”.

<sup>134</sup> Artículo 28, 30, 31 y 31 *Ibidem*. No obstante, es necesario indicar que esta prohibición ya se había implementado bajo el decreto 17.294 del gobierno de Onganía. Lo que hace la Ley es incorporar esta normativa, pero además impedir el derecho a la salud y educación, así como extender la obligación de denuncia a hospitales, centros educativos, centros asistenciales, etc. (Pacecca 2000).

<sup>135</sup> Artículo 102.103 y 107 *Ibidem*.

<sup>136</sup> Artículo 3 *Ibidem*.

Asímismo, la Dirección Nacional de Migraciones podía ejecutar detenciones y expulsiones de migrantes sin control del Poder Judicial,<sup>137</sup> siendo que incluso los recursos de apelación en última instancia los resolvía el mismo Ministerio del Interior. Esto convirtió a este órgano en juez y parte de estos procesos.<sup>138</sup> Por último, también se facultó a este órgano a sancionar a los extranjeros, cualquiera que sea su situación migratoria, en los casos de condena por delitos o por expresiones normativas tan ambiguas como la realización de “actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República”<sup>139</sup> (Novick 2008, 8).

Todo esto, en última instancia, demostró la discrecionalidad con la que se manejó el tema migratorio durante esta etapa. En especial, los intentos por crear una gobernanza migratoria en el tema, como la establecida en la Ley Avellaneda, terminaron por diluirse. El tema migratorio quedó sujeto al vaivén de las políticas de turno y los migrantes terminaron por ser chivos expiatorios del gobierno de facto.

### **1.5.2. Las políticas sobre emigración y la persecución política de los emigrantes**

Con relación a la emigración, durante esta etapa se da otra ola de salida de argentinos del país, que se asocia con la persecución política, pero también con el deterioro salarial y la falta de opciones laborales que se generó en esta época. Este nuevo éxodo diversificó la composición profesional y educativa de las corrientes emigratorias argentinas que incluían no solo a científicos y académicos, sino también a militantes, gremialistas, estudiantes o trabajadores manuales. Grupos estos que huían de la persecución, y que generalmente se radicaron en países de la región (Calvelo 2008, 3,7).

En resumen, durante esta etapa se da una intensificación de la persecución a los inmigrantes limítrofes, y una concentración del poder decisorio en el tema en manos del Ejecutivo, que manejó los asuntos bajo la óptica de la doctrina de seguridad nacional. Además, también se observa un importante éxodo de argentinos al exterior, por la persecución política de la dictadura, que fue formando un contingente importante de nativos en el exterior, que

---

<sup>137</sup> Véase Tribuna. “Ley de migraciones los derechos de todos. La derogación de la ley de la dictadura y la sanción de una nueva norma es un paso adelante para la democracia y la integración social”. El Clarín, 5 de enero del 2004. Acceso el 20 de abril de 2018. [https://www.clarin.com/opinion/ley-migraciones-derechos\\_0\\_SyjQR5RkRYx.html](https://www.clarin.com/opinion/ley-migraciones-derechos_0_SyjQR5RkRYx.html)

<sup>138</sup> Artículo 80 Ibídem.

<sup>139</sup> Artículo 95 Ibídem.

paulatinamente fue tomando importancia en el discurso de los políticos, burócratas y la sociedad en general.

## **1.6. Las políticas migratorias luego del retorno a la democracia (1983-2002)**

### **1.6.1. Las políticas sobre inmigración y las recurrentes amnistías migratorias**

Pese al retorno a la democracia en 1983, el tratamiento del fenómeno migratorio no se modificó automáticamente. El carácter discriminatorio de las leyes migratorias luego del retorno a la democracia fueron el resultado no solo de la arquitectura jurídica de la época de la dictadura, sino de todo un siglo de leyes excluyentes (Acosta Arcarazo 2018, 89). Además, la fuerte deuda externa, la recesión industrial y la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas iniciaron un período de ajuste económico en la Argentina (Novick 2010; 2000, 21). Esta tendencia se profundizó en los años noventa bajo las consignas del Consenso de Washington, la disminución del papel del Estado, la necesidad de integrar al país en la economía global y volverlo más competitivo en este escenario; por lo que pese a entrar en un período democrático, se generaron una serie de transformaciones macro estructurales que aumentaron la desigualdad y la exclusión social (OIM 2008, 15). Todo esto tuvo un impacto en las políticas migratorias del país que mantuvieron una visión restrictiva y de seguridad del fenómeno migratorio.

En tal virtud, la norma sancionada en 1981 durante la dictadura militar (Ley Videla), fue legitimada en esta etapa mediante la adopción de dos reglamentos que visaban su aplicación: el primero desarrollado por Alfonsín en 1987, y el segundo por Menem en 1994 (Novick 2010).<sup>140</sup> A este respecto, el Decreto 1434 de 1987, dictado en el período de Alfonsín (1983-1989), instauró una serie de criterios para que la Dirección Nacional de Migraciones otorgara visas permanentes y temporales, las cuales no habían sido establecidas anteriormente en la Ley Videla. Sin embargo, la política esbozada en este instrumento fue bastante restrictiva y selectiva, pues solo se admitían inmigrantes con capital propio, profesionales, científicos, empresarios, religiosos, etc.; perfiles estos que no se equiparaban a las condiciones de los inmigrantes limítrofes. Además, este reglamento profundizaban la concentración del poder decisorio en la Dirección Nacional de Migraciones, que al estar bajo el Ministerio del Interior mantenía una óptica policial y de securitización (Novick 2000, 23; Oteiza, Novick, y Arujo 1996, 22).

---

<sup>140</sup> Decreto No 1023/94.

Por su parte, el Decreto 1023 de 1994, dictado durante el período de Menem (1989-1999), derogó el Decreto anterior y restringió aún más la legislación en materia migratoria. Si bien este Decreto introdujo nuevos criterios de admisión, entre los que se encontraba la de *trabajador contratado*, incorporó la exigencia de que el contrato se celebrara por escrito ante escribano público. También el Decreto restringió el cambio de categorías de residente transitorio a permanente, lo que dificultó aún más que los migrantes limítrofes, que entraban con visa de turista, pudieran posteriormente regular su estatus. Asimismo, este decreto desarrolló una serie de inhabilidades absolutas y relativas para ser admitido en el país, las cuales eran altamente discriminatorias, como por ejemplo el ejercicio de la prostitución, ser una persona presumiblemente inútil (por carecer de arte, oficio u profesión), o cualquier otra circunstancia que a juicio del Ministerio del Interior lo señale como una persona que no puede integrarse a la sociedad (Novick 2000, 26–27; Pacecca y Courtis 2008, 42; Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 99). Desde el punto de vista institucional, el Ministerio del Interior asumió aún más facultades decisorias en esta etapa, pudiendo inclusive modificar los lineamientos de la política de inmigración previstas en esta normativa, volviendo cada vez más arbitrarios los lineamientos en la materia (Novick 2000, 26–27).

Esos años, sobre todo los años previos al Acuerdo, ya la sociedad civil tenía una preocupación muy grande primero porque teníamos una norma que provenía de la dictadura, si, que ni siquiera la podemos nombrar como ley, era una regla estatal, porque no fue sancionada con los mecanismos constitucionales porque la constitución había sido vulnerada y el Congreso simplemente no funcionaba, funcionaba una comisión llamada CAL Comisión Asesora Legislativa que era conformada por las diferentes fuerzas armadas. Ellos fueron los que elaboraron esa ley, que curiosamente después de restablecida la democracia todavía duró 20 años.<sup>141</sup>

En ese contexto, se intensificó la idea de inmigración limítrofe como un problema, especialmente en el segundo quinquenio de la década de 1990 (Mármora 2004, 61). Así, el Estado, en especial algunos funcionarios del Poder Ejecutivo que tenían resonancia en los medios de comunicación, asociaron los problemas sociales y económicos de esta época con la inmigración. En tal virtud, se los culpó por el cólera, el desempleo y la delincuencia, mientras se desestimaban las causas macro estructurales de la crisis en el debate público. Además, la discriminación dificultaba el acceso a derechos de esta población, pues muchas veces la

---

<sup>141</sup> Nora Perez Vichich. *Ibidem*.

estigmatización se encarnaba en las instituciones estatales como la policía, escuelas y hospitales (Caggiano 2011, 9). Esta idea del migrante como amenaza, contribuyó a legitimar el mantenimiento de las políticas restrictivas y de carácter persecutorio y represivo en esta etapa (Benencia 2011, 20).

En ese sentido, el mantenimiento de la Ley Videla, y los reglamentos y decretos que dictaron en esta etapa para legitimar esta normativa, habían dificultado cada vez más la radicación de los inmigrantes en situación irregular. Además, el deterioro del mercado de trabajo que sufrió Argentina, a mediados de los noventa, no solo impactó en los argentinos sino también en los inmigrantes limítrofes, que generalmente ocupan trabajos de alta desprotección socio laboral y salarios menores (Pérez Vichich 2005, 6). Esto llevó a que existiera un contingente importante de inmigrantes en condiciones precarias y sin posibilidades de integración, pues estas normas no impedían el paso de inmigrantes al país, solo dificultaban su regularización y la posibilidad de acceder a los derechos más fundamentales (Zaffaroni 2004, 46; Mármora 2004, 60).

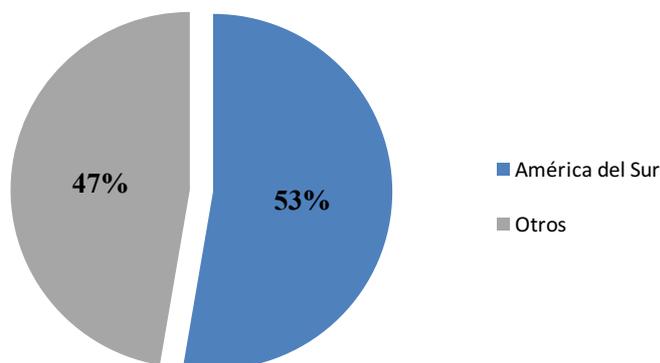
Además, si bien el número de total de inmigrantes frente a la población había disminuido considerablemente, pasando de ser casi el 30% de la población en 1914, a constituir el 5% en el censo de 1991<sup>142</sup> (figura 4.1); lo cierto es que la inmigración limítrofe y sudamericana había aumentado considerablemente su porcentaje en relación al total de extranjeros.<sup>143</sup> Es necesario tener en cuenta que Argentina cuenta con más de 70 pasos fronterizos a lo largo de sus 9.376 kilómetros de frontera, los cuales permiten la entrada de migrantes limítrofes a este país con relativa facilidad (Benencia 2011, 28). En ese sentido, la disminución de las migraciones de ultramar, y un mayor intercambio entre los países de la región, llevó a que los inmigrantes limítrofes pasen del 8.6% del total de inmigrantes en 1914, al 50.2% en 1991. Razón por la cual, en esta década, la proporción de migrantes sudamericanos logró sobrepasar las migraciones del resto de mundo (figura 4.3), siendo Paraguay, Chile, Bolivia y Uruguay los que mayor número de inmigrantes aportaba al país (figura 4.4.).

---

<sup>142</sup> Incluso, el porcentaje de inmigrantes en relación a la población Argentina (5%) era un poco más alto que el porcentaje de inmigrantes a nivel mundial que en la época era del 2.9% (OIM 2017, 15). En ese sentido, Argentina ya no podía ser catalogada como un país de inmigración masiva como a comienzos del siglo XX, aunque el saldo migratorio continuaba siendo positivo (mayor número de inmigraciones que emigraciones).

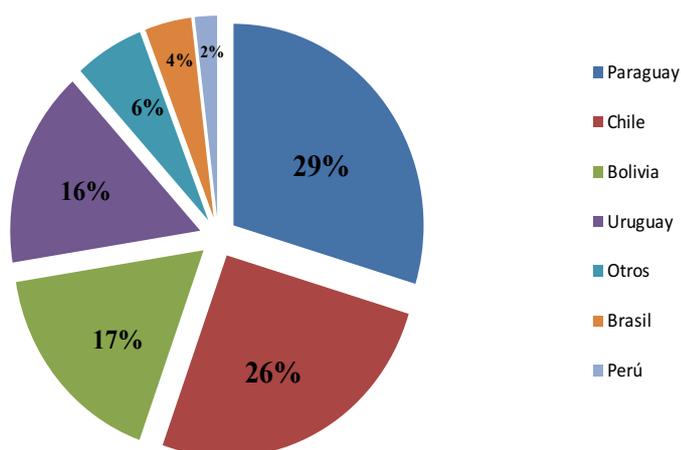
<sup>143</sup> El total de migrantes en el censo de 1991 fue de 1.605.871 extranjeros. Proyecto IMILA/CELADE: total de inmigrantes en Argentina por Nacionalidad, 1991.

**Figura 4.3 Stock de inmigrantes en Argentina provenientes de países de América del Sur y otros, Censo 1991**



**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE y el Censo argentino de 1991.

**Figura 4.4 Stock de inmigrantes en Argentina por país de América del Sur, Censo 1991**



**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE y el Censo argentino de 1991.

La facilidad de ingreso, aunada a las políticas migratorias restrictivas que se estaban aplicando en Argentina, creó una gran cantidad de inmigrantes irregulares que se encontraban en situaciones extremadamente precarias en suelo argentino. Esto hizo con que las amnistías migratorias fueran vistas como una salida fácil al problema. Tanto Alfonsín como Menem alternaron sus políticas restrictivas con programas especiales de regularización. El gobierno de Alfonsín dictó en 1984 una amnistía que se aplicó a todas las nacionalidades, y que fue prorrogada una vez más con una duración total de 10 meses.<sup>144</sup> De la misma forma Menem dictó otra amnistía, pero esta para inmigrantes nativos de países limítrofes, que también fue

<sup>144</sup> Decreto 780 de 23 de mayo de 1984, prorrogado por Decreto 3.627 de 14 de noviembre de 1984.

prorrogada por tres veces más, y tuvo una duración de 15 meses<sup>145</sup> (OIM 2012, 55; Novick 2000, 22,25).

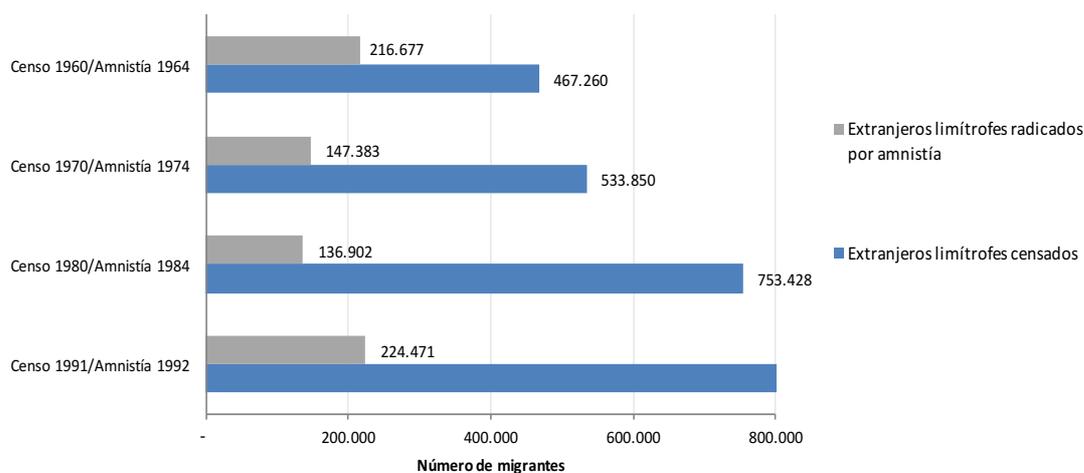
Sin embargo, como se observó, estas medidas no eran excepcionales, pues desde mediados del siglo XX los gobiernos democráticos venían estableciendo amnistías para paliar la acumulación de migrantes en situaciones de precariedad debido a la dificultad que presentaban las medidas ordinarias para su regularización. Entre 1949, fecha de la primera amnistía realizada en el gobierno peronista, hasta 1992, hubo un total de seis amnistías migratorias, tres generales (1949, 1958 y 1984) y tres que se dieron específicamente para nativos de países limítrofes (1964, 1974, 1992) (Pacecca y Curtis 2008, 43). Esto dejaba entrever la difícil situación en la que se encontraba la población migrante en condición irregular, y las medidas *ad hoc* que se utilizaron como respuesta a esta problemática.

Lamentablemente, estas amnistías resultaban medidas coyunturales que no aportaron una solución definitiva a la situación de los migrantes irregulares. Más aún la apertura y luego restricción de la política migratoria en la Argentina acumulaba migrantes en situación irregular entre una y otra medida, lo que obligaba a que las amnistías fueran medidas recurrentes y no de excepción (OIM 2012, 54–57). En la gráfica que se adjunta a continuación (figura 4.5) se observa que entre una amnistía y otra no disminuía el número de migrantes solicitando ser regularizados, sino que más bien la tendencia era al aumento de los mismos.

---

<sup>145</sup> Decreto 1.033 de 24 de junio de 1992, prorrogado por Decreto 864 de 29 de abril de 1993, Decreto 1.096 de 10 de septiembre de 1993 y Decreto 2.504 de 12 de diciembre de 1993.

**Figura 4.5** Número de extranjeros limítrofes censados y radicados por amnistías, 1960 a 1990



**Fuente:** Elaborado en base a Pacecca y Courtis (2008, 43) a partir del Anuario Estadístico, INDEC, 1995.

Ahora bien, este hecho no pasó desapercibido por algunos de los funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, quienes ya reconocían que la forma contradictoria en la que se llevaba la política migratoria argentina eran medidas a corto plazo que no daban una respuesta al problema. Como lo mencionó una de las funcionarias de la Dirección Nacional de Migraciones que estuvo a cargo de la redacción de propuesta del Acuerdo de Residencia:

Nosotros conocíamos ya por nuestra historia que las amnistías implican un parche coyuntural en un determinado momento, cuando se termina la amnistía si vos no generaste algo que modifique la manera de tratamiento de las migraciones en el día a día, inmediatamente volvés a generar bolsones de irregularidad. Eso porque la legislación migratoria ordinaria no se ajusta o no se ajustaba, en el caso de Argentina, a la realidad de los migrantes que teníamos, era pedir determinados requisitos que era imposible que el migrante cumpliera, era como tener un desarrollo de una política de escritorio, que vos podés plantear un objetivo idea, pero si no se ajusta a la realidad de tu país, lo único que haces es generar mayor irregularidad. Eso era lo que pasaba con las amnistías, pasábamos por las amnistías, eran como movimientos espasmódicos, amnistías amplias, legislación cerrada [...] o sea la propia dinámica nos daba la pauta de que ni una ni otra era la solución a la problemática.<sup>146</sup>

<sup>146</sup> Adriana Alfonso, jefa del Área Jurídica y jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, entrevista personal a Adriana Montenegro, 18 de octubre de 2016, Buenos Aires, audio y transcripción.

Más aún la última amnistía aplicada en el gobierno de Menem en 1992, había demostrado que era cada vez más difícil para la Dirección Nacional de Migraciones manejar estos procesos de regulación masivos y excepcionales. La amnistía de 1992 había “desbordado las estructuras edilicias y funcionales” de la Dirección Nacional de Migraciones, el Registro Nacional de Personas e incluso de los Consulados. Esto tuvo como consecuencia un difícil control del proceso que llevó a que fueran emitidos una serie de Documentos Nacionales de Identidad falsos (OIM 2012, 59). La misma concentración de funciones en esta entidad, aunada a una política migratoria que no daba cuenta de la realidad, desbordaba la capacidad de la Dirección Nacional de Migraciones y evidenciaba su ineficacia.<sup>147</sup>

Incluso, con el fin de paliar la presión por el aumento del número migrantes, Argentina negoció en el año 1998 acuerdos bilaterales con Bolivia, Perú<sup>148</sup> y Paraguay, para proveer recíprocamente un régimen migratorio facilitado. El proyecto con Paraguay no llegó a firmarse, pero los proyectos con Bolivia y Perú dieron paso a leyes que establecían criterios *ad hoc* para otorgar residencias temporarias y plazos más flexibles para la presentación de la documentación.<sup>149</sup> Sin embargo, dado que la documentación exigida era similar a la prevista en la legislación migratoria común, la aplicación de estos convenios, pese a haberse prorrogado en varias oportunidades, no fue exitosa numéricamente (OIM 2012, 60; Pacecca y Courtis 2008, 43–44). Se estima que en los primeros seis meses, 982 bolivianos y 5.546 peruanos iniciaron trámite de conformidad con esta legislación. Sin embargo, la aplicación de estos convenios no tuvo buenos resultados, pues aún se sometía a estos extranjeros a un régimen difícil de cumplir (Pacecca y Courtis 2008, 43–44).

---

<sup>147</sup> Por ejemplo, en una visita del Director Nacional de Migraciones a la Comisión de Población del Congreso en abril del 2000, ya se mencionaba sobre la escasez de funcionarios de la entidad. Posteriormente, en el 2004, el director de la Dirección Nacional de Migraciones de la época comparece ante la Comisión y menciona “[...] evidentemente todo el sistema anterior era muy malo porque Migraciones solamente era una fábrica de ilegales, prefiero decir “indocumentados”. Se generaba un sistema muy perverso, con muchos requisitos prácticamente incumplibles [...]”. Exposición de Ricardo Rodríguez, Director Nacional de Migraciones ante la Comisión, 24 de marzo de 2004 (Novick 2004, 164)

<sup>148</sup> En el año de 1999 se sancionaron las leyes 25.098 y 25.099 que aprobaron los convenios con Bolivia y Perú respectivamente. Asimismo, mediante las leyes 25.318 de y 25.536, sancionados en el año 2000 y 2002 respectivamente, se aprueba el Protocolo adicional al Convenio firmado con Bolivia y amplían en ambos casos el plazo establecido para la regularización migratoria de estos nacionales en Argentina (Novick 2006, 7).

<sup>149</sup> Estos convenios no rompían con la ecuación de migración y trabajo pues “contemplan la situación de aquellos que desean ingresar al territorio de una de las partes para desarrollar actividades remuneradas en relación de dependencia, y la de aquellos que encontrándose en el territorio de la otra parte en situación migratoria irregular deseen regularizarla, de modo tal que puedan desarrollar actividades remuneradas, en relación de dependencia o autónomas, en el sector formal de la economía. Estos convenios prevén la situación de los familiares de los inmigrantes, los que disponen de los mismos derechos y obligaciones que aquellos.”

Sí, porque aparte las experiencias que nosotros teníamos de acuerdos bilaterales tampoco habían sido muy buenas, numéricamente hablando, porque habíamos tenido acuerdos recientes con Perú, Bolivia y uno que avanzó bastante con Paraguay pero que realmente no se firmó por el Congreso Paraguayo, que establecía un régimen más fácil para los trabajadores, que digamos contemplaba no solo al trabajador en relación de dependencia, sino también al autónomo, que era todo una novedad para el tema y que establecía un régimen para entregar documentación más fácil [...] Ahora, siempre terminábamos dependiendo de la voluntad del empleador, en el caso de los dependientes, y ahí por mucha buena voluntad que se le pusiera de parte de la negociación del gobierno, la cosa hacía agua. Numéricamente hablando no era lo que se esperaba, y eso que se le puso mucho ímpetu a la negociación de estos acuerdos, y ahí sí que trabajó Ministerio de Trabajo, Relaciones Exteriores, Interior, todos trabajamos de manera conjunta en la negociación de esos acuerdos, que como te digo no tuvieron en los hechos muchos resultados numéricamente hablando.<sup>150</sup>

Como se ha observado, Argentina siempre fue un país de recepción de migraciones, y en los últimos años las migraciones regionales representaron el contingente más importante de ingresos. Lamentablemente, luego de la Ley Avellaneda la gobernanza migratoria de Argentina se volvió cada vez más securitista, y concentró las competencias en materia migratoria en manos del Ejecutivo, específicamente en la Dirección Nacional de Migraciones. Esto hizo con que la gobernanza migratoria sea inestable y esté sujeta a los vaivenes de las políticas de turno, combinando momentos de mayor apertura a las migraciones con políticas más restrictivas. La consecuencia de esto fue la creación de contingentes importantes de migrantes en situación irregular y condiciones precarias que, de tiempo en tiempo, eran regularizados a través de amnistías migratorias. Sin embargo, estas medidas resultaban una solución coyuntural al problema de fondo, pues entre cada amnistía migratoria solo aumentaba el número de inmigrantes. En ese sentido, incluso la Dirección Nacional de Migraciones había visto desbordada su capacidad frente a la gran cantidad de solicitudes de regularización. Ante esto, era necesario para Argentina buscar una nueva fórmula que le permitiera salir del círculo vicioso que había generado la gobernanza migratoria en el tema.

---

<sup>150</sup> Adriana Alfonso. *Ibidem*.

### **1.6.2. La política sobre emigraciones y cómo el contingente de emigrantes permitió un cambio de visión sobre las migraciones en general**

En relación con los emigrantes argentinos, cabe indicar que a partir del retorno de la democracia se inicia otro éxodo emigratorio, que es el resultado del deterioro de la situación económica en el país. Esta emigración se agrava a mediados de la década de 1990 con la aplicación de políticas marcadamente neoliberales, y encuentra su punto más álgido con la profunda crisis económica, social y política del país en el año 2001. En esta etapa el perfil social de los emigrantes se diversificó aún más, encontrándose personas de clase media, trabajadores manuales, profesionales, estudiantes, etc. Esta emigración está signada por la voluntad de huir del desempleo, la precarización del trabajo y la pérdida de poder adquisitivo que se dio en esta época (Calvelo 2008, 3). Los nuevos destinos migratorios ya no son los países de la región, sino los países del hemisferio norte como España, Italia, Estados Unidos y Canadá (Pacecca y Curtis 2008, 12).

Si bien el tema de la emigración no fue contemplado en la Ley Videla, durante la etapa democrática se tomaron algunas acciones para dar cierta respuesta a este fenómeno. Así, en 1984 se creó la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior, como órgano asesor del Poder Ejecutivo que facilitaba el retorno de la migración forzada. Posteriormente, en 1991 se aprueba la Ley 24.007 que otorgó el derecho al voto a los argentinos en el exterior. También, se creó la Dirección de Argentinos en el Exterior dentro de la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo fin es asesorar, informar y asistir a los emigrantes fuera de Argentina (Calvelo 2008, 11).

Con todo, es importante considerar el creciente interés que esta temática poseía en el imaginario argentino, en especial a partir de la crisis económica, política e institucional del país en el 2001 (Calvelo 2008, 6). Cabe recordar que Argentina venía experimentando hacia finales de 1998 una recesión económica y financiera ininterrumpida, que vio su punto más álgido en la crisis del 2001. Esta crisis fue el corolario de la aplicación irrestricta de una serie de reformas de carácter neoliberal que dejaron a gran parte de los argentinos en la pobreza y precariedad laboral (Busso 2017, 9). Los niveles de desempleo pasaron del 18.3% en octubre de 2001 al 21.5% en mayo de 2002, y la pobreza en 28 centros urbanos aumento del 38.3% al 53% en ese mismo período (Fiszbein, Adúriz, y Giovagnoli 2003, 152). Ese contexto extremadamente negativo tuvo como consecuencia una salida masiva de argentinos al exterior. Pese a la dificultad para medir el número de emigrantes argentinos en el exterior, se

calcula que la migración neta de nativos pasó de un valor negativo de 280 mil, en el período censal de 1980 a 1991, a un valor negativo de 487 mil, en el período que va de 1991 a 2001 (Calvelo 2010, 89); mientras que en el año 2005 se calculó que el saldo emigratorio de argentinos llegaría a 806 mil, lo que correspondería al 2.1% de la población del país (Ratha y Xu 2008, 50; OIM 2008, 28).

Si bien Argentina continuaba siendo un país de inmigración, y el tamaño relativo de la población argentina en el exterior continuaba siendo bajo respecto al total de la población del país, su crecimiento sostenido y vinculación con la crisis argentina del 2001, así como el endurecimiento de las políticas migratorias de los países del Norte, hizo que cada vez esta temática reciba mayor atención mediática y sea percibida como uno de los problemas sociales de la nación (Palomares et al. 2007, 28; Busso 2017, 9–10). En ese sentido, desde algunos ámbitos se comienza a discutir la congruencia que debía existir entre el pedido de respeto de los derechos de los argentinos en exterior, con las políticas migratorias internas que manejaba el país.<sup>151</sup>

De hecho, la emigración de argentinos al exterior fue uno de los factores que permitieron el cambio de prisma hacia las migraciones en general. La creciente emigración empujada por la crisis del sistema neoliberal en Argentina gradualmente fue la pauta que permitió insertar el tema migratorio en la agenda argentina con otros estados, tales como la búsqueda de mayores niveles de protección para sus connacionales en otros países, o las firmas bilaterales de convenios para mejorar las situaciones de los inmigrantes en su territorio, tales como los firmados con Bolivia y Perú (Pérez Vichich 2004, 140). Más aún, si bien existían muchos prejuicios en contra de los inmigrantes de la región, la crisis argentina y la consecuente salida de argentinos al exterior en situaciones precarias, cuestionó el propio sistema doméstico. Era necesario comenzar a ser consecuentes si se buscaba el respeto de los derechos de los connacionales argentinos en el exterior.

---

<sup>151</sup> Uno de los argumentos que se utilizaron para que los sectores más conservadores del Ministerio del Interior permitan que la propuesta del Acuerdo de Residencia suba al Mercosur fue justamente la necesidad de ser congruentes entre los pedidos de respeto de los derechos de los emigrantes argentinos, con las políticas migratorias de la Argentina casa adentro. Adriana Alfonso, Jefa del Área Jurídica y Jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, *Ibíd.*

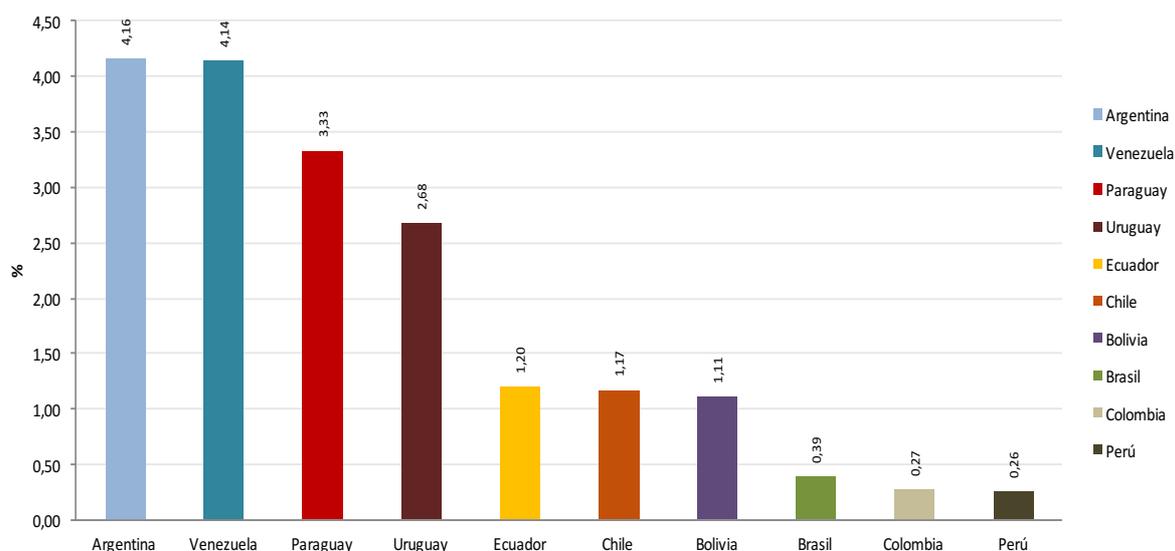
## 2. El cambio de visión sobre las migraciones en Argentina

### 2.1 La discusión democrática para modificar las políticas migratorias argentinas

Lamentablemente, al iniciar el siglo XXI la ley Videla de 1981 todavía estaba vigente y las políticas migratorias seguían el mismo patrón. Al parecer existió mucha dificultad para descartar las imágenes de los migrantes creadas en el período de la dictadura, que seguían reproduciéndose en el período democrático, volviendo cotidianas la discriminación y estigmatización de este grupo (Correa 2006, 5). Más aún, existía una clara política restrictiva hacia los inmigrantes impulsada por la Dirección Nacional de Migraciones, que cada vez más concentraba poderes en el tema (Mármora 2004, 62).

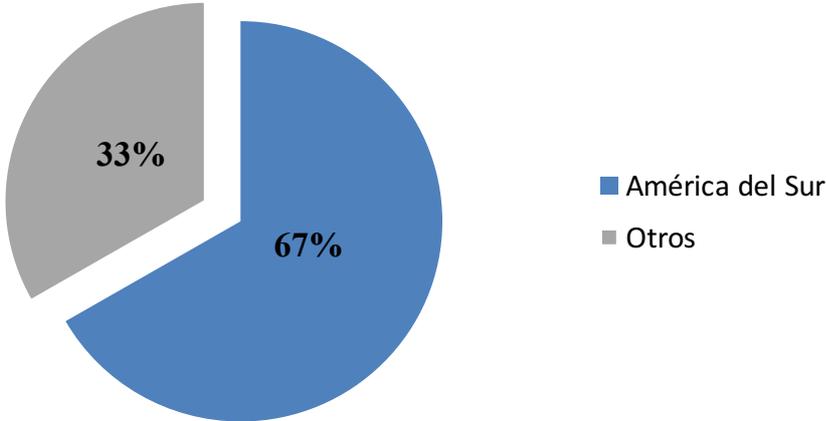
Por su parte, si bien para la época, la proporción de migrantes en Argentina en relación a la población había disminuido considerablemente desde 1914, siendo en el 2001 apenas el 4,2% de la población (figura 4.2); el número de migrantes era relativamente alto, especialmente si comparado con los demás países de la región. Para el año 2000 Argentina era el país que mayor número de migrantes recibía en la región (figura 4.6), la mayoría de ellos de origen sudamericano (figura 4.7). Los principales países de origen eran Paraguay, Bolivia, Chile y Uruguay (figura 4.8), países que posteriormente fueron parte de la negociación y firma del Acuerdo de Residencia.

**Figura 4.6 Stock de inmigrantes como porcentaje de la población total en los países América del Sur, año 2000**



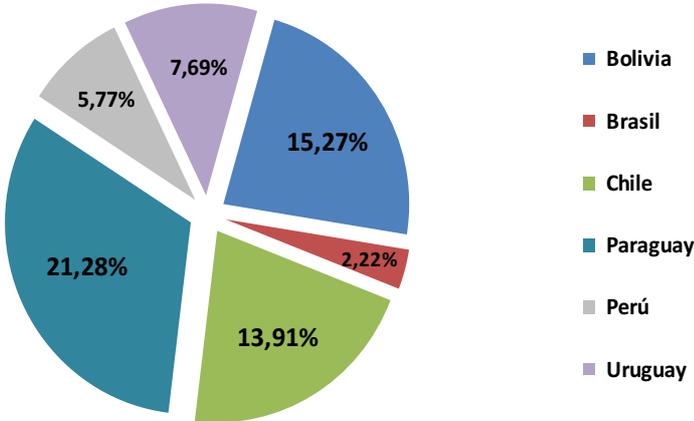
**Fuente:** Elaborado en base al *World Development Indicators* y Banco Mundial.

**Figura 4.7 Stock de inmigrantes en Argentina provenientes de países de América del Sur y otros, Censo 2001**



**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE, Censo 2001.

**Figura 4.8 Stock de inmigrantes por país de América del Sur en Argentina, Censo 2001**



**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE, Censo 2001.

Con todo, pese al mantenimiento de la Ley Videla, este período fue también uno de efervescente discusión de las migraciones y de la política migratoria en Argentina. El poder tradicional sobre las políticas migratorias, que antes estaba en manos del gobierno argentino, pasó gradualmente a ser compartido por otros estamentos y organizaciones durante esta etapa (Mármora 2010, 75). En ese sentido, si bien no siempre existían consensos entre las distintas posiciones políticas, hubo un intenso intercambio entre las diversas entidades del Estado a

cargo del tema migratorio, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

Como se mencionó, el endurecimiento de las políticas de corte neoliberal y la disminución del Estado a partir de la década de los 90, aumentó los niveles de desigualdad y exclusión, en donde los migrantes eran uno de los grupos más vulnerables. Por su parte, si bien la restauración de la democracia permitió aumentar la participación ciudadana, dicha participación no encontraba eco en los modelos clásicos de representatividad política, por lo que diversos actores de la sociedad tuvieron que redefinir los ejes de acción colectiva y ejercer sus derechos políticos frente a un Estado disminuido, que no podía garantizar justicia social, especialmente para aquellos que no eran considerados “ciudadanos” (Correa 2006, 3; Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 55). Por esta razón, a partir del retorno a la democracia se observó un desarrollo considerable de estos actores en la construcción y gestión de políticas públicas en temas migratorios (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 55), así como la incorporación del lenguaje de los “derechos humanos” en el tratamiento de este tema (Correa 2006, 3).

En ese sentido, si bien habían existido organizaciones que se ocupaban del bienestar de los migrantes desde comienzos del siglo XX,<sup>152</sup> estas tomaron mayor protagonismo a partir de la década de los 90, realizando varias actividades en defensa de sus derechos (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 85–86, 91–92; Nicolao 2013, 93). Parte del empoderamiento de las organizaciones de sociedad civil que trabajaban en el tema migratorio en esa época, tuvo que ver con su presencia y participación en varias conferencias y foros de la materia a nivel internacional. Entre estos espacios se encontraba la Conferencia Mundial de Población, realizada en El Cairo en 1994, y la Conferencia Mundial contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, realizada en el 2001 en Durban. La activa intervención en estos espacios internacionales les permitió a estos actores cuestionar las agendas estatales

---

<sup>152</sup> Las actuales organizaciones de sociedad civil que trabajan en los temas migratorios tienen sus antecedentes en otro tipo de asociaciones inspiradas por los migrantes a finales del siglo XIX y principios del XX. Las asociaciones mutualistas de los inmigrantes europeos fueron de las primeras organizaciones que trabajaron para asistir a este grupo. Posteriormente, y raíz de la masiva inmigración europea y del desarrollo industrial en el país, se comenzaron a organizar las primeras asociaciones de carácter sindical. Debido al envejecimiento de sus socios y su argentinización, la presencia del Estado de bienestar y el surgimiento de los sindicatos, el mutualismo comenzó a convivir con otras formas de asociación en donde el factor migratorio ya no era predominante. Actualmente, se han creado asociaciones de migrantes como consecuencia del continuo, pero no masivo, arribo de corrientes migratorias de países de la región, cuyo objetivo es acceder a una ciudadanía sustancial (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 57–59).

presentadas por los delegados gubernamentales a nivel internacional, pero también colaboró para que estas inicien un proceso de articulación conjunto casa adentro (Correa 2006, 6).

Por su parte, los organismos internacionales también tuvieron su espacio de incidencia en la política pública migratoria. Específicamente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que contaba con una oficina nacional en Buenos Aires desde el año de 1953, venía colaborando con ese país en programas de cooperación técnica y asesoramiento a entes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Una de las actividades que venía desarrollando esta entidad, y que tuvo una incidencia considerable en la actuación de los burócratas, entre los que se encontraban los funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones argentina, fue la organización del Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales en Mar del Plata desde 1988.<sup>153</sup> Este curso posibilitó la capacitación e intercambio de información a cientos de funcionarios de las áreas gubernamentales procedentes de países latinoamericanos, lo que de alguna forma les permitió pensar en otras formas de manejo migratorio más allá de las medidas tradicionales que se venían implementando en sus países. De hecho, una de las funcionarias de la Dirección Nacional de Migraciones, que fue parte de la redacción del Acuerdo de Residencia, indicó en una entrevista que los cursos impartidos a cargo de esta organización internacional le permitieron buscar soluciones más aperturistas que fueran más allá de las visiones estatocéntricas del momento.

Recordé un tema que se relaciona con la incidencia de las posturas de la OIM en la política migratoria regional. Es el llamado Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales que la OIM dicta desde el año 1985 en Buenos Aires y que a partir de 1988 paso a tener su sede en la ciudad de Mar del Plata. En este curso se capacitan funcionarios procedentes de todos los países de América Latina (excepto Surinam y Guyana). Yo tuve la oportunidad de hacer el curso en la década del 90, hoy y desde hace unos cuantos años soy profesora en dicho curso. Haciendo memoria ahora recuerdo que ese intercambio de experiencias con mis compañeros de otros países de Sudamérica y la visión de la temática que transmitían los profesores implico en

---

<sup>153</sup> El Curso Interamericano fue creado en el año de 1979 por iniciativa del Gobierno de España y la Organización de Estados Americanos (OEA), y se desarrollaba en Madrid-España. Este curso convocaba a burócratas de todos los países de América Latina, exceptuando Guayana y Suriname, así como República Dominicana, Haití y Cuba. En 1981 la OIM comienza a colaborar con el desarrollo del curso, pero fue en 1985 que la sede del curso se trasladó a Buenos Aires. Finalmente, en 1988 este se desarrolla en Mar del Plata y en el año de 1999 la OEA se retira de la organización dejando a la OIM a cargo del evento. OIM. "Curso Interamericano sobre migraciones internacionales". Acceso el 4 de mayo de 2018. <http://robuenosaires.iom.int/historia>

mi formación una apertura en la búsqueda de soluciones más allá de las entonces tradicionales medidas estatocéntricas.<sup>154</sup>

De igual manera, las discusiones entre la burocracia y redes de académicos en espacios de formación, también colaboraron para una socialización que permitió un discurso de las migraciones más cercano al tema de derechos humanos. A este respecto, la misma funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones manifestó:

Yo en ese momento estaba cursando esta maestría de políticas migratorias internacionales, entonces desde el punto de vista académico, pero a lo mejor no basado en la experiencia de ningún otro país, se hablaba, hablábamos de los derechos humanos de los migrantes. Desde el punto de vista académico. Lógicamente aquello que uno escucha y puede charlar con profesores de la talla de Lelio Mármora, que lo tenía de profesor, incide; es una cosa como lógica, verdad [...] pero en el desarrollo mismo de la idea del por qué [del Acuerdo de Residencia] te diría que una incidencia académica de esta maestría donde con algunos de los profesores hablábamos de este tema, de la realidad y cómo poder gobernar la situación de los migrantes en la medida que fuera de carácter práctico y lógico.<sup>155</sup>

Por otro lado, esta efervescencia de los grupos no estatales luego del retorno a la democracia creó en 1996 la “Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en Defensa de los Derechos de los Migrantes” (en adelante la Mesa), conformada por diversas organizaciones de la sociedad civil,<sup>156</sup> la OIM y una red de investigadores académicos. Este espacio tuvo la posibilidad de plantear objetivos conjuntos y específicos, lo que permitió mejorar significativamente la heterogeneidad de las organizaciones de sociedad civil, y por ende el nivel de incidencia frente a los actores estatales (Correa 2006, 7). En el origen de la Mesa estuvo la preocupación por la difícil situación por la que atravesaban los migrantes en el país a mediados de la década de los noventa, debido a la estigmatización y a las diversas trabas burocráticas para su regularización. En ese sentido, uno de los objetivos más importantes que se planteó la Mesa

---

<sup>154</sup> Adriana Alfonso, jefa del Área Jurídica y jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, entrevista por correo electrónico a Adriana Montenegro, 18 de octubre de 2016.

<sup>155</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*

<sup>156</sup> Entre estas organizaciones se encontraban el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), el Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), la Fundación Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) y el Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, el departamento de migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Para mayor información sobre estas asociaciones consultar a Sergio Caggiano (2011, 8-9) y a Altillio, Dublanc y Vega (2011, 68).

de Organizaciones fue realizar un análisis crítico de la normativa migratoria, principalmente la Ley Videla, así como proponer un proyecto legislativo bajo un enfoque de derechos humanos de los migrantes, que formó la base de la posterior Ley de Migraciones (Caggiano 2011, 9; Correa 2006, 6; Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 68; Brumat y Torres Amancay 2015, 66–67).

Si bien se mantuvo la normativa y las políticas migratorias restrictivas en esta etapa, estos intercambios democráticos dieron paso a una mayor discusión y apertura sobre el tema migratorio en la sociedad argentina. Más aún, la situación cada vez más precaria de los migrantes en suelo argentino hizo que a partir de la década de los 90 las organizaciones de sociedad civil comiencen a trabajar sostenidamente en el tema, creando espacios para la discusión, capacitación y la disidencia frente a la política migratoria argentina que se llevaba de forma discrecional por parte del Ejecutivo. Esto permitió, como veremos mas adelante, la construcción democrática de una gobernanza migratoria en Argentina.

## **2.2. Las discusiones de la Ley de Migraciones argentina**

Ahora bien, a partir de la instauración de la democracia en 1983 se habían presentado ante el Congreso sin mayor éxito seis proyectos que intentaban modificar la Ley Videla, y cuatro que proponían derogarla<sup>157</sup> (Novick 2008, 142). Cabe indicar que entre 1990 y 1991 se crearon dos comisiones con competencia en materia migratoria, específicamente la Comisión de Población y Recursos Humanos en la Cámara de Diputados, y la Comisión de Población y Desarrollo en la Cámara de Senadores. A la par, la reforma constitucional de 1994, que establecía igualdad de derechos civiles entre extranjeros y nacionales, y que permitió incorporar varios tratados de derechos humanos,<sup>158</sup> hizo que la labor parlamentaria fuera mucho más activa en términos de elaboración de proyectos sobre temas migratorios (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 100).

---

<sup>157</sup> Entre las iniciativas presentadas para modificar la ley se destacan los proyectos de Cafiero y otros (1996 y 1998), Carrió y Fayad (1996), Dellepiane y otros (1997), Pichetto y Rampi (1998), etc. Por su parte los proyectos que planteaban la derogación de la Ley por una nueva fueron presentados por Muñoz y otros (1994), Totto y otros (1995), Mondelo y otros (1999), y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999). Para mayor información sobre estos proyectos consultar (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 100–107).

<sup>158</sup> El artículo 20 de la Constitución establece que los extranjeros gozan en el territorio de la Nación argentina de todos los derechos civiles del ciudadano. Además, el artículo 75, numeral 22 indicaba que los tratados como la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, tenían jerarquía constitucional.

Pese a esto, algunos de los proyectos que fueron presentados ante el Congreso proponían un control aún más riguroso frente a los inmigrantes irregulares, afectando fundamentalmente a extranjeros origen latinoamericano. Uno de los que mayor atención suscitó fue el del Poder Ejecutivo,<sup>159</sup> presentado en el año 1998. Este proyecto elaborado por la Dirección Nacional de Migraciones, y firmado por el Presidente Carlos Menem y el Ministro de Interior de la época, asociaba la falta de permiso de residencia con la comisión de delitos, extendía aún más las facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, aumentaba el monto de las multas, y creaba nuevas causales de expulsión (Altilio, Dublanc, y Vega 2011, 104–5).

Afortunadamente, este proyecto sufrió varias críticas por parte de numerosas instituciones, por lo que finalmente perdió estado parlamentario.

No obstante, la intensa actividad parlamentaria sobre el tema dejaba entrever la necesidad de producir un cambio jurídico que diera una respuesta a la problemática migratoria en Argentina (Novick 2008, 142; Oteiza y Novick 2000, 13–15). En tal virtud, también se presentaron otros proyectos más acordes con el nuevo clima socio-político. El principal de ellos fue el que se trabajó durante 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados (en adelante la Comisión), que si bien también perdió estado parlamentario, fue la base sobre la cual posteriormente se presentaría el proyecto de ley que eventualmente se convirtió en la Ley de Migraciones argentina No. 25.871 (Novick 2008, 142; Oteiza y Novick 2000, 13–15).

En ese sentido, para abrir nuevamente el debate sobre el proyecto de ley migratoria, la Comisión organizó en diciembre de 2000 un Seminario sobre Política Demográfica en el que participaron expertos, funcionarios ligados a los temas migratorios y organizaciones de la sociedad civil. Si bien existieron diferentes visiones en este espacio, existía consenso sobre la necesidad de derogar la Ley Videla, limitar la discrecionalidad del Ejecutivo a la hora de aplicar la política migratoria, y establecer procesos claros para apelar a las resoluciones administrativas. A partir de esta experiencia, se avanzó en las discusiones para elaborar un proyecto de ley que fue presentado en el año 2001 por el diputado Giustiniani (Giustiniani 2004, 35; Novick 2004, 166–67; Brumat y Torres Amancay 2015, 67–68).

---

<sup>159</sup> Otro de los proyectos que se pueden citar en este sentido fue el presentado por el Diputado Dellepiane y otros en 1997 y Pichetto y Rampi en 1998.

Así, durante todo el 2002 se discutió el proyecto en la Comisión. Incluso, en septiembre de 2002 se convocó a una audiencia pública en la que participaron 300 personas de sociedad civil y el Estado con el fin de realizar aportes, sugerencias y revisar el texto del proyecto que se venía trabajando (Giustiniani 2004, 35; Novick 2004, 167). Por primera vez en la historia de Argentina se facilitó la participación de la sociedad civil en la construcción de la nueva Ley de migraciones (Correa 2006, 8; Acosta Arcarazo 2018, 118). El fruto de este intercambio consiguió a fines del 2002 el dictamen favorable de la Comisión, pero el tiempo para presentar la misma había pasado y la propuesta caducó (Novick 2004, 167).

Pese a esto, lo importante del proceso no solo fue la discusión democrática de la propuesta de Ley, sino la posibilidad de intercambiar ideas entre los diferentes actores públicos y privados que trabajaban en el tema. Si bien se indica que las participaciones de la Dirección Nacional de Migraciones en esta etapa de discusión de la Ley fueron bastante puntuales, lo importante era abrir un espacio para la discusión de ideas, que anteriormente había sido mucho más restringido, y que eventualmente podría repercutir en algunos estamentos más abiertos del Ministerio del Interior.

Posteriormente, en marzo de 2003, se volvió a presentar el proyecto del año anterior. Durante este tiempo existieron algunas trabas para su discusión en el plenario. La propuesta debía pasar por las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Derechos Humanos, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Presupuesto y Hacienda. En la Comisión de Defensa hubo algunas objeciones que finalmente se destrabaron, pero fue la Comisión de Presupuesto y Hacienda que por temas presupuestarios e ideológicos no dio dictamen positivo. Por su parte, en el 2003, luego de la firma del Acuerdo de Residencia, se nombró como Director Nacional de Migraciones a Ricardo Rodríguez, y comenzó un período de mayor intercambio entre esta entidad, los diputados de la Comisión, los autores del proyecto y la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes. A raíz de este trabajo conjunto se obtuvo un nuevo dictamen que contaba con el pleno consenso del Poder Ejecutivo (Novick 2004, 167–68).

Entonces una nueva característica muy importante de la nueva ley es exactamente esa, que es un producto parlamentario, es un producto del congreso, y con discusión. Yo me acuerdo que se venían discutiendo diferentes proyectos con suerte diversa, pero nunca se llegó a la sanción, la posibilidad de sancionar una nueva ley migratoria había empezado a concretarse en el debate en

el parlamento en el año 2000, a través de la Comisión de la Población de Diputados, entonces ahí habían empezado las discusiones institucionales e institucionalizadas dentro del parlamento, donde participaba la Cancillería, o sea todos los organismos que tenían competencia sobre el tema migratorio, obviamente la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, Cancillería, Ministerio de Trabajo.<sup>160</sup>

No obstante, como los plazos legislativos se acortaban, y no se contaba aún con los dictámenes de todas comisiones, el proyecto se presentó sobre tablas en la última sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del año 2003 (Novick 2004, 168). Así, luego de obtenerse el acuerdo de todas las bancadas, el proyecto se sancionó en una votación única y sin discusión parlamentaria el 4 de diciembre de ese año. Pocos días después, el 17 de diciembre del mismo año, se aprobó el proyecto en la Cámara de Senadores bajo el número 25.871.<sup>161</sup> En la discusión de los senadores que apoyaron el proyecto como Giustiniani, Cafiero, Escudero y Losada estaba muy presente la idea de destruir mitos y xenofobias, integrar los migrantes a sus sociedades, atraer a los argentinos que viven en el exterior y, recordando la experiencia peronista de 1953, convertir a la Argentina en un polo de atracción de migrantes, especialmente latinoamericanos (Novick 2008, 142).

La Ley Migratoria 25.871 ha sido reconocida por los estudiosos como una normativa migratoria de puertas abiertas, y es la primera en el mundo que reconoce y garantiza el derecho humano a migrar<sup>162</sup> (Norambuena y Matamoros 2016, 63). Esta Ley, a diferencia de la Ley dictada en el período militar, fue resultado de un largo proceso de discusiones y consensos entre el Poder Legislativo, el Ejecutivo y los diferentes sectores de la sociedad civil (Mármora 2004, 63), por lo que refleja las transformaciones que se fueron procesando al interior de la sociedad argentina (Pérez Vichich 2004, 150). Incluso, no solo se pasó de una política restringida y sustentada en la noción de seguridad nacional casa adentro, sino que dicha ley entró en vigencia en un momento en el que las políticas migratorias internacionales se volvían cada vez más restringidas aún más con los hechos sucedidos a partir del 11 de septiembre de 2001.

---

<sup>160</sup> Nora Pérez Vichich. *Ibidem*.

<sup>161</sup> Ley 25.871 publicada en el boletín oficial del 21 de enero de 2004.

<sup>162</sup> Nótese que el artículo 4 de la Ley 25.871 establece que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”, mientras que el artículo 12 numeral 2 la Declaración Universal de los Derechos Humanos solo reconoce el derecho a salir de cualquier país, pero no a ingresar a otro. Argentina al reconocer el derecho de migrar da paso a garantizar el ingreso en su territorio (Novick 2008, 143).

Además, a diferencia de la normativa migratoria de la época de la dictadura, la nueva Ley equipara los derechos de los migrantes con los derechos de los que gozan los nacionales,<sup>163</sup> rememorando las disposiciones de la Constitución de 1853. De igual manera, la nueva Ley reconoce como inalienables los derechos a la educación y la salud de este grupo, independientemente de su condición de regularidad,<sup>164</sup> norma que se presenta como ruptura de lo establecido en la Ley Videla. Por último, la ley establece que el Estado es el encargado de impulsar la regularidad migratoria, para lo cual debe implementar medidas tendientes a este respecto<sup>165</sup> (Norambuena y Matamoros 2016, 64).

Este recuento permite observar que, si bien la Ley pasó por un lento proceso de aprobación, generó una serie de beneficios más allá de su aprobación y el consecuente cambio de política migratoria. En primer lugar, la discusión democrática del tema abrió paso a un intercambio de ideas entre el Estado y las organizaciones de sociedad civil, que hasta el momento no había encontrado un espacio sostenido de diálogo con los hacedores de políticas. Por otro lado, la posibilidad de que entidades como la Dirección Nacional de Migraciones pudiera entablar diálogos con el resto de la sociedad y el legislativo sobre el tema, permitió observar que más allá de las diferencias existían puntos en común. La Ley Videla y la política migratoria no se ajustaban a la realidad y no estaba dando una respuesta a una problemática que cada vez más se agravaba. Por último, también podría citarse que este diálogo permitió generar un nuevo clima político frente a las migraciones. A este respecto, representantes de la sociedad civil y academia argentina respondieron que era posible que la discusión doméstica haya tenido una incidencia indirecta en las negociaciones del Acuerdo de Residencia, regionalizando de esta manera lo que se discutía a nivel doméstico en Argentina para el Mercosur.

Es posible, que representantes del Estado hayan llevado al plano regional algunas de las discusiones que estaban teniendo a nivel interno. Es posible, pero bueno al mismo tiempo, no se canalizó eso a nivel interno, bueno sí se fue dando, pero con el paso del tiempo, no, en Argentina un año después... Es cierto que, por ejemplo, a diciembre de 2002, en el caso argentino, concretamente, más que en brasilero, ya se venían dando muchas discusiones a nivel interno. De hecho en octubre de 2002 hubo la gran audiencia pública en el Congreso Nacional

---

<sup>163</sup> Artículo 6. Ley 25.871.

<sup>164</sup> Artículo 7. Ley 25.871.

<sup>165</sup> Artículo 17. Ley 25.871.

para debatir el proyecto de ley, del diputado Giustiniani, en ese momento, que fue la que termina aprobándose un año después.<sup>166</sup>

[...] ya había la voluntad de los partidos políticos, sociedad civil y faltaba el partido oficial del gobierno que suscriba esa iniciativa, pero es cierto que ya había transcurrido para diciembre de 2002 varias instancias de diálogo entre la sociedad civil y Estado, pero en el marco de la reforma de la Ley en Argentina, obviamente, sí, igual se hablaba de la necesidad del enfoque de derechos humanos, de migración regular, de pensar en el enfoque regional, pero no necesariamente habían propuestas de lo que fue luego el contenido del Acuerdo.<sup>167</sup>

O sea que realmente era una coyuntura interesante porque además la Argentina tuvo la iniciativa pero no es que solo lo estaba planteando para el Mercosur, también lo estaba planteando para la propia Argentina, ya estaba en discusión el proyecto de la nueva ley migratoria que se sancionó en el 2004, creo que ya estaba en discusión en ese momento, que después fue la 25871, o sea, de alguna manera fue trasladar la inquietud que se tenía para la propia Argentina al Mercosur.<sup>168</sup>

En ese sentido, si bien el Acuerdo de Residencia fue anterior a la Ley de Migraciones argentina, y las organizaciones de sociedad civil no tuvieron ninguna participación directa en este instrumento y su negociación, el clima de diálogo y de intercambio de opiniones permitió una visión más amplia sobre el tema migratorio, incidiendo también en la posición de algunos burócratas. Más aún algunas académicas concuerdan que todos estos intercambios permitieron crear una “burocracia socializada”<sup>169</sup> que, en última instancia, generaron una política más coherente en el tema.

Con todo, es necesario recalcar que la consolidación del cambio de rumbo al tema migratorio en Argentina se consolida con la entrada de Kirchner al gobierno (2003-2007), mandatario con el que finalmente se aprueba la Ley de migraciones.

---

<sup>166</sup>Pablo Ceriani, Coordinador del Programa de Migración y Asilo Universidad en el Centro de DDHH en la Universidad Nacional de LANUS, entrevista persona a Adriana Montenegro, 21 de octubre del 2016, Buenos Aires, audio y transcripción

<sup>167</sup> Pablo Ceriani. *Ibidem*.

<sup>168</sup> Nora Pérez Vichich. *Ibidem*.

<sup>169</sup>Leiza Brumat, Investigadora sobre temas de Migraciones Internacionales, Derechos Humanos y Regionalismo de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), entrevista personal a Adriana Montenegro, 20 de octubre de 2016, Buenos Aires, entrevista No.06-Arg, transcripción.

Finalmente la apertura en el poder ejecutivo se da con el cambio de gobierno en mayo de 2003, cuando asume Néstor Kirchner, que es el que finalmente, como partido oficialista, el que termina dando la última voluntad que faltaba.<sup>170</sup>

En ese sentido, si bien la sociedad civil no participó directamente de las negociaciones del Acuerdo de Residencia, se podría decir que el proceso de construcción democrática de una gobernanza migratoria a nivel doméstico repercutió indirectamente en las negociaciones del Acuerdo de Residencia, regionalizando de esta forma lo que se discutía a nivel interno en Argentina hacia el Mercosur.

### **Conclusiones**

Para comprender de qué manera la experiencia de Argentina jugó un rol en la difusión del modelo de gobernanza migratorio del Mercosur, este capítulo realizó un recuento histórico de la evolución de las políticas y normativas migratorias en ese país. En ese sentido, observamos que Argentina tiene una larga experiencia en el tema migratorio. Desde la entrada de los inmigrantes europeos a comienzos del siglo XX, hasta las inmigraciones latinoamericanas en Argentina a comienzos del siglo XXI, y la emigración de connacionales al exterior en el tema migratorio, las migraciones han constituido una parte importante de la historia de ese país.

Pese a esto, las migraciones no tuvieron un tratamiento consistente a lo largo del tiempo. La Ley Avellaneda de carácter liberal, paulatinamente fue dando paso a medidas coyunturales y restrictivas tomadas por el Ejecutivo. Incluso pese a ciertas diferencias entre los gobiernos civiles y de facto respecto a la política migratoria, no existieron propuestas refundacionales de la misma. La mayor diferencia estribaba en la aplicación de amnistías migratorias en los gobiernos civiles, luego de períodos de mayor cierre frente a las migraciones en los gobiernos militares.

Esto puede explicarse en parte por el sesgo civilizador que las élites argentinas adjudicaban a la inmigración europea en detrimento de la latinoamericana. Dado que los flujos migratorios europeos disminuyeron debido a acontecimientos extrínsecos a la política argentina, las inmigraciones latinoamericanas comenzaron a cobrar mayor presencia, sobre todo en las áreas metropolitanas. Esto, aunado a un período en el que la doctrina de seguridad nacional cobraba

---

<sup>170</sup> Pablo Ceriani. *Ibíd.*

cada vez más importancia, llevó a establecer políticas migratorias cada vez más cerradas frente a la inmigración limítrofe, colocando más trabas para su regularización. La Ley Videla, dictada en la época de la dictadura militar, si bien incorporó algunas medidas restrictivas específicas en contra de los inmigrantes, condensó en gran parte los postulados que ya se habían dado anteriormente a través de diferentes decretos dictados en los gobiernos anteriores, tanto militares como civiles.

Sin embargo, con el retorno de la democracia la situación no se modificó inmediatamente. Era difícil deshacer la imagen de los inmigrantes construida en las etapas anteriores. Las políticas migratorias restrictivas y la normativa dictada seguían incorporando obstáculos para la regularización migratoria de miles de inmigrantes limítrofes, que no por ello dejaban de ingresar al territorio argentino debido a la gran extensión de su frontera terrestre. La única solución que encontró el Ejecutivo frente al problema fue nuevamente la aplicación de sendas amnistías migratorias para regularizarlos.

Sin embargo, gradualmente el Ejecutivo se fue dando cuenta de que las amnistías migratorias solo aumentaban el contingente de migrantes que se encontraban en situación irregular entre cada medida aplicada. Además, estas medidas habían causado el desbordamiento de la capacidad edilicia y funcional de la Dirección Nacional de Migraciones, e incluso la generación de mayores delitos a partir de estos procesos, como la falsificación de los documentos de identidad nacionales, lo que dio paso a que los mismos funcionarios repensaran su actuación frente al panorama migratorio. En ese sentido, no es extraño que la propuesta del Acuerdo de Residencia haya salido de la Dirección Nacional de Migraciones. En especial, teniendo en cuenta que la DNM propuso salir de soluciones coyunturales como una amnistía migratoria regional en los países del Mercosur, y en vez de eso establecer una política migratoria que diera una respuesta permanente al tema.

Por su parte, a finales de los años 90 el poder tradicional sobre las políticas migratorias, que antes estaba en manos del Ejecutivo, pasó a ser compartido por otros estamentos del Estado y organizaciones. A este respecto, el mayor protagonismo e incidencia de la sociedad civil y organismos internacionales, así como una apertura en la legislatura para tratar una nueva Ley Migratoria, dio paso a un momento de discusión democrática del tema que incluía canales formales e informales de comunicación. Si bien no siempre existían consensos en materia migratoria hubo un intercambio intenso de ideas, actitudes políticas y maneras de pensar entre

estas diversas entidades. Muchos de los burócratas en temas migratorios que trabajaron durante los años 90 y 2000, incluyendo los funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, tuvieron la oportunidad de entrar en contacto con las nuevas ideas en el tema a través de la socialización en diferentes círculos académicos y laborales, así como en los diferentes debates para la formulación de la nueva Ley de Migraciones. Más aún, se observó que hubo una rica discusión entre burócratas de la Dirección Nacional de Migraciones que estuvieron a cargo de formular el Acuerdo de Residencia y académicos, así como espacios de capacitación para los técnicos estatales organizados por organismos internacionales, lo que les permitió pensar en otras formas de manejo migratorio más allá de las medidas tradicionales que se venían implementando en sus países. Esto, en última instancia, di paso a que los formuladores de políticas tengan una visión más aperturista que les permitiera buscar fórmulas novedosas para enfrentar el problema de la migración irregular que tenían en el territorio argentino. Por esta razón se puede decir que la gobernanza migratoria que se estaba construyendo a nivel doméstico se regionalizó hacia el Mercosur.

## Capítulo 5

### **Los intereses de Brasil en el Acuerdo de Residencia: la experiencia migratoria del Estado brasileiro y la importancia estratégica del Mercosur para este país**

Este capítulo tiene como objetivo conocer ¿de qué manera la experiencia brasileira tuvo un rol en la difusión de la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia del Mercosur? De conformidad con la literatura, Brasil planteó una amnistía migratoria regional en el seno de la Reunión de Ministros del Interior, pero al conocer la propuesta argentina decidió retirarla por encontrarla superadora (OIM 2012; Lavenex et al. 2016; Margheritis 2015). Sin embargo, esta literatura no indagó sobre los antecedentes y razones que pudieron llevar al Brasil a, primeramente, tomar la iniciativa de presentar una propuesta de una amnistía migratoria y, posteriormente, a optar por la iniciativa de Argentina e, incluso, defenderla ante los demás Estados signatarios.

Por esta razón, este capítulo analiza primero los flujos y políticas migratorias del Brasil que se han dado a lo largo de su historia. Este análisis histórico se ha dividido en 5 etapas tomando en consideración los estudios realizados por Baeninger, Gomes, Patarra, Povia Neto y Sprandel sobre el tema (2002; 2003; 2011; 2010 respectivamente). Esto tiene como objetivo observar de qué manera diferentes momentos políticos y económicos del Brasil tuvieron una impronta en las políticas migratoria de este país y su gobernanza. Además, el conocer los principales instrumentos de política migratoria que tenía el país para dar respuestas a los flujos migratorios, nos permiten entender por qué Brasil tuvo la iniciativa de proponer una amnistía migratoria regional en la Reunión de Ministros del Interior.

Otro de los temas que se va a indagar, es la participación de la sociedad civil en la gobernanza migratoria de Brasil. Se ha observado que un mayor intercambio entre sociedad civil y Estado permite una discusión más plural sobre la política migratoria y, en ese sentido, se indaga si este segmento de la sociedad pudo haber contribuido para que los burócratas brasileiros comenzaran a hallar soluciones a los problemas migratorios domésticos y regionales.

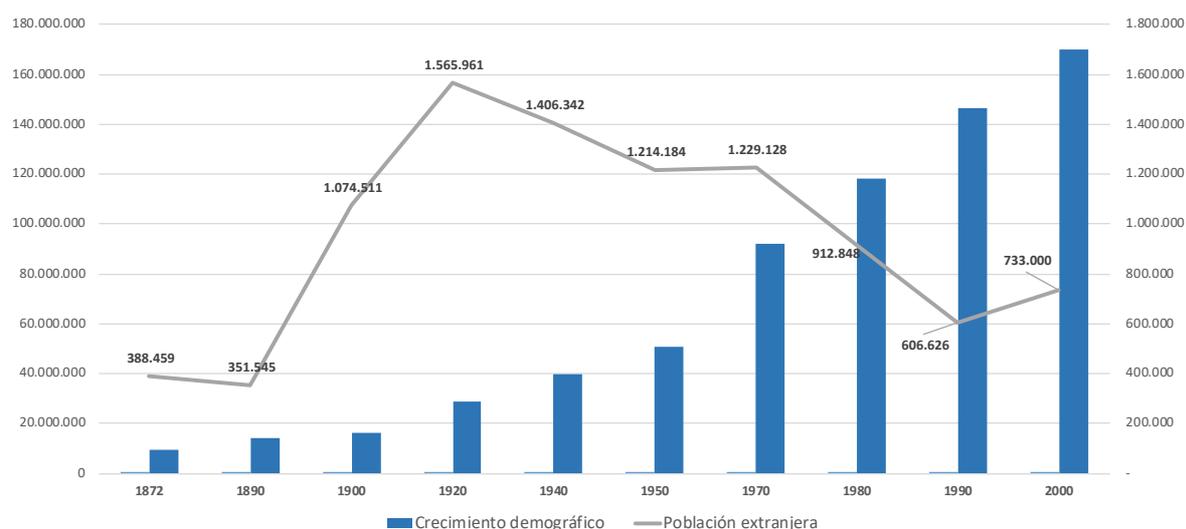
Por último, como se mencionó, es necesario ahondar en el interés del Brasil por el Mercosur. En ese sentido, se va a examinar por qué era importante mantener y fortalecer el bloque regional pese a todos los impases que se habían dado con los demás Estados Parte a finales de los años 90. Para esto se va a analizar la importancia estratégica que ha tenido el Mercosur

para la política exterior brasilera, especialmente durante las dos presidencias de Cardoso, por ser el mandatario que firmó el Acuerdo de Residencia del Mercosur. Además, también se analizará la importancia del Mercosur para Argentina. Esto permitirá entender por qué se propuso a este instrumento como parte de las estrategias de afianzamiento del bloque.

## 1. La evolución de las políticas migratorias en el Brasil

Las políticas migratorias en el Brasil estuvieron atadas a las dinámicas demográficas y económicas del país, así como sus ciclos políticos. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, Brasil atrajo a la población migrante del viejo continente para cubrir las necesidades de mano de obra, y así afianzar su modelo primario exportador. Esto que trajo como consecuencia la llegada de un contingente importante de extranjeros europeos al Brasil. No obstante, una vez que el aporte de mano de obra para el sector agrícola e industrial pudo ser proporcionado por los flujos migratorios internos, las migraciones internacionales fueron mermando consistentemente en el tiempo y cambiando sus tendencias migratorias, no solo por el mayor crecimiento demográfico interno (figura 5.1), sino también por una serie de factores a nivel internacional que ayudaron a presentar esta tendencia. El gráfico que se presenta permite observar en dos ejes el aumento de la población brasilera y la forma en la que los flujos migratorios han venido disminuyendo desde comienzos del siglo XX.

**Figura 5.1 Inmigración al Brasil en números absolutos, 1872-2000**



**Nota:** Note que los flujos migratorios y demográficos están en diferentes escalas. El crecimiento demográfico del Brasil se presenta en la escala a la izquierda y se encuentra en millones, los flujos migratorios se presentan en la escala derecha y se encuentran en miles.

**Fuente:** Elaborado en base a Levy (1974, citado por Gomes 2003, 86).

A continuación, se va a analizar de qué manera los diferentes momentos políticos, económicos y demográficos del Brasil, así como los choques externos, tuvieron una impronta en los flujos y políticas migratorias en el país. Esto tiene como objetivo analizar por qué Brasil tomó la iniciativa de presentar en el seno del Mercosur una amnistía migratoria regional como parte de las políticas sociales del bloque.

### **1.1. El período histórico de la inmigración en Brasil (1500-1930)**

A partir de la conquista del Brasil en 1500, la inmigración tuvo un papel importante para la composición de la población de ese país. Desde ese momento, y con distintos ritmos, la migración se inserta en momentos diferentes de la economía brasilera contribuyendo a la formación de su sociedad (Baeninger 2002, 12). Durante los primeros trescientos años del período colonial este país solo admitía ciudadanos nacionales de la península ibérica, especialmente portugueses, así como la migración forzosa de esclavos africanos, desarraigados principalmente de Angola y Mozambique, que llegaron desde 1531 hasta mediados del siglo XIX (CIDOB 2004, 573; Gomes 2003, 84; Fernandez 2015, 19–20).

La migración portuguesa en el Brasil en la etapa de colonización se dio en el contexto de la apropiación militar y económica de la tierra, mientras que la migración africana esclava fue destinada a las plantaciones azucareras de la región noroeste del país; y a partir del siglo XVIII también se los destinó a las minas de oro del estado de Minas Gerais (CIDOB 2004, 573–74). Se estima que en el territorio de la colonia portuguesa residían en 1819, vísperas de la independencia del Brasil, cerca de 3.6 millones de habitantes, siendo que el 69% de estos eran libres y el 31% se encontraban en la esclavitud (Brito 2004, 8). Por su parte, se calcula que entre el siglo XVI al XVII ingresaron aproximadamente unos 600 mil africanos, mientras que entre los siglos XVIII hasta mediados del XIX entraron 1.9 millones, aunque algunos autores hablan del ingreso de hasta 4 millones de esclavos africanos a territorio brasilero (Patarra et al. 2011, 160).

No obstante, luego de que en 1808 el Brasil abrió sus puertas a la inmigración de otros Estados europeos, y en 1888 abolió la esclavitud, los movimientos migratorios comenzaron a diversificarse (Acosta Arcarazo 2018, 11; CIDOB 2004, 573–74). Con el fin de la migración forzosa de esclavos africanos al Brasil, el sector agrícola se vio en la necesidad de contar con nueva mano de obra para mantener el modelo agrario exportador, que provino principalmente de la implementación de políticas para la atracción de inmigrantes del viejo continente. Esta

inmigración provenía de los países de Italia, España y Alemania, que conjuntamente con Portugal, se sumaron a las principales naciones de origen de los flujos migratorios al país en esta etapa (Gomes 2003, 84). Cabe indicar que la preferencia por el perfil europeo se debe al carácter “civilizatorio” que la élite política brasilera le atribuía a estos migrantes, segregando aquellos extranjeros que se consideraban “diversos culturalmente” (Gomes 2003, 85; Patarra et al. 2011, 161; Póvoa Neto y Sprandel 2010, 56).

El contingente de migrantes europeos que llegaron al Brasil en esta época eran personas de escasos recursos que no fueron absorbidas por el mercado laboral en su continente,<sup>171</sup> pero que hallaron fuentes de trabajo en el cultivo de cafetales y la naciente industria brasilera, principalmente en los estados federales de Sao Paulo y Rio de Janeiro, y posteriormente se trasladaron al Sur y Sudeste del Brasil (Patarra et al. 2011, 160). En general, se estima que a finales del siglo XIX, y hasta la tercera década del XX, habrían ingresado a este país más de 4 millones de extranjeros (Fernandez 2015, 20). El financiamiento de esas migraciones fue realizada, por un lado, por el gobierno central y el Estado de Sao Paulo y, por la otra, a través de contratos entre sociedades de inmigración y dueños de haciendas particulares, mediante pagos que se realizaban a cada inmigrante que ingresaba al Brasil (Nobrega 2008, 116).

El ingreso de inmigración europea en Brasil hizo que entre 1900 y 1920 la proporción de la población inmigrante llegase a representar casi el 7% de la población total. Más aún, de los 11 millones de inmigrantes europeos que llegaron a América Latina entre 1824 y 1924, se considera que Argentina recibió la mitad de estos, pero al Brasil ingresaron aproximadamente un 37% (CIDOB 2004, 573). Sin embargo, pese a la política migratoria de puertas abiertas, Brasil comenzó a observar una disminución de estos flujos durante la Primera Guerra Mundial. Esto llevó a la carencia de mano de obra europea para la labranza del café en este período, que dio paso a la migración nipona, que fue la única excepción importante de promoción estatal de la migración no europea, (Póvoa Neto y Sprandel 2010, 56). Así, en la primera mitad de la década de 1930 los japoneses pasaron a constituir el 44% del total de inmigrantes extranjeros en el Brasil. (Patarra et al. 2011, 162). No obstante, poco después, se comenzaron a establecer políticas restrictivas en contra la inmigración japonesa, por lo que

---

<sup>171</sup> La naciente industrialización en Europa, que atrajo la mano de obra del sector rural a las ciudades, aunada a la transición demográfica en Europa (aumento de las tasas de natalidad y el mantenimiento de las tasas de mortalidad) hizo con que los ciudadanos europeos no puedan ser absorbidos por el mercado de trabajo de sus países (Levy 1974, 50). En ese sentido, el excedente de europeos llevó a una migración importante de estos nativos a América.

estos flujos cesaron casi completamente para 1941, y solo se retomaron a partir de 1952, pero sin el mismo dinamismo (Patarra et al. 2011, 162).

En esta primera etapa, se observa que las políticas migratorias del Estado brasileiro tuvieron un papel importante para encauzar o modificar los flujos migratorios provenientes de Europa, África e, incluso, Asia de conformidad con las necesidades económicas del momento. Esto llevó a que las migraciones internacionales tengan un papel considerable en la composición demográfica del Brasil. Sin embargo, la tradición migratoria del Brasil comenzará a declinar en las próximas décadas debido a un sinnúmero de factores externos e internos, que llevaron a que este país sea considerado, hasta mediados de los 80, demográficamente cerrado a las migraciones. Lo cual difiere de la experiencia vivenciada en la misma etapa por Argentina.

## **1.2. El cambio de la migración externa por la interna en Brasil (1930-1960)**

A comienzos del siglo XX se comienzan a observar medidas restrictivas a la migración internacional. En 1907, en el marco de protestas por la jornada laboral, Brasil adoptó Decreto 1641, conocido como la Ley Adolfo Gordo que permitía expulsar a aquellos que “por cualquier motivo comprometan la seguridad nacional o la tranquilidad pública” con el objetivo de disolver los liderazgos sindicales y presentar al trabajador migrante como un agitador subversivo. Esta ley fue incluso perfeccionada en 1921 mediante el Decreto No. 4269 en el que se reprimía la propaganda del anarquismo y otras teorías “exóticas” a través de la tipificación de estas actividades como delitos. Más aún, a través del Decreto 4247 del mismo año Brasil podría prohibir la entrada de migrantes basándose en su condición física, salud y edad (Sacchetta Mendes 2010, 182–85; Acosta Arcarazo 2018, 96).

Sin embargo, fue para finales de 1930 en donde se publicaron medidas restrictivas que evidenciaban que Brasil ya no apostaba a los migrantes europeos como estrategia de desarrollo, las cuales fueron aumentando hasta que la Constitución de 1934, y posteriormente la de 1937, comenzaron a fijar cuotas de ingreso<sup>172</sup> (Levy 1974, 55). Estas medidas fueron el reflejo de la crisis en la economía mundial, y la consecuente caída de los precios del principal producto primario exportador del Brasil (OIM 2010, 18; Patarra et al. 2011, 162).

---

<sup>172</sup> La Constitución de 1934 impuso un porcentaje de ingreso del 2% relativo al volumen de los colectivos presentes en el país en los últimos 50 años. Además, restringía la entrada a la necesidad de integración étnica e impedía la concentración extranjera en el territorio nacional. La Constitución de 1937 también impuso cuotas de ingreso (Ribeiro de Oliveira 2015)

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, la inmigración dejó de tener para Brasil el peso demográfico y económico que tuviera en el período anterior. Las políticas de Estado no apostaban más a la venida de inmigrantes como estrategia de desarrollo o de atención a las prioridades de la economía nacional<sup>173</sup> (Póvoa Neto y Sprandel 2010, 56).

La crisis de 1929 acabó por inviabilizar el monocultivo del café como principal producto de exportación del Brasil al mercado internacional, y la producción pasó a concentrarse en el mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones. Durante esta etapa, el crecimiento poblacional del país, aunado a los desequilibrios regionales y sociales, hicieron con que algunas regiones del Brasil fueran incapaces de propiciar medios de supervivencia para sus poblaciones, creando un excedente demográfico que se trasladó a las áreas de mayor crecimiento urbano e industrial, como Sao Paulo y Rio de Janeiro, así como a la expansión de la frontera agrícola en la Región Centro-Oeste y el estado del Paraná (Patarra et al. 2011, 163; Brito 2016, 6–8).<sup>174</sup> En este escenario, la migración internacional, que hasta ese momento tenía un peso importante en la configuración de la población brasilera, perdió relevancia y cedió espacio para las migraciones internas, especialmente de la Región Nordeste y el estado de Minas Gerais. Una vez más las dinámicas económicas del Brasil tuvieron un papel importante en la configuración de la nueva realidad poblacional.

Se estima que durante los años 40 la Región Nordeste del Brasil y Minas Gerais fueron responsables por casi el 65% del total del incremento de la emigración acumulada en el país; mientras que en las décadas de 1950 y 1960 esas totalizaron casi el 83% de esa inmigración. Solo en el estado del Paraná, que era uno de los principales receptores de migración interna, su crecimiento poblacional pasó de 1.2 millones en 1940, a 6.9 millones en 1970. Por su parte, las grandes metrópolis como Sao Paulo y Rio de Janeiro fueron responsables de un cuarto del crecimiento demográfico en la década del 70 (Patarra et al. 2011, 163).

Con todo, las migraciones internas encontraron condiciones mucho menos favorables de ascenso social que los inmigrantes europeos a comienzos del siglo XX. Esto se dio porque

---

<sup>173</sup> Traducción de la autora.

<sup>174</sup> Con el objeto de hacer posible la ocupación de tierras en el interior del Brasil se estableció una serie de políticas públicas e incentivos gubernamentales con el fin de tornar aptas las regiones para la producción agrícola a gran escala para el mercado externo. Las tierras elegidas abarcaban las regiones del centro oeste, norte y noroeste del territorio brasileño (Alves y Eudes 2014, 50).

sobre los migrantes internos pesaba la imagen de ser “atrasados” e “incivilizados”, al contrario de los inmigrantes europeos que únicamente eran vistos como personas de escasos recursos. Este estereotipo estaba marcado por una fuerte connotación racial, debido a la presencia afroamericana en el Nordeste, en especial del estado de Bahía (Nobrega 2008, 121–22).

Ahora bien, a la par de que el Estado brasilero ya no apostaba por atraer a los migrantes europeos como estrategia de desarrollo, la II Guerra Mundial también incide en la disminución de estos flujos, los cuales se vuelven casi imperceptibles a finales de la década del 40. La merma de los migrantes del antiguo continente hizo con que las migraciones procedentes de la región comiencen a ser algo más visibilizadas, aunque en términos absolutos sus números no eran significativos. De esta forma, comienza a observarse el ingreso de argentinos, uruguayos, paraguayos y bolivianos, así como chilenos, que desde la década de los 70 huían del gobierno de facto de su país (CIDOB 2004, 574). Todos estos países de origen de los flujos migratorios regionales hacia Brasil fueron los que posteriormente formaron parte del Acuerdo de Residencia del Mercosur.

Yo tengo esta teoría de que hubo un *gap* [brecha en la política migratoria] muy grande en términos de la burocracia. Porque aquí no fue solo la dictadura, el período fue mayor, cuando el Brasil deja de tener política migratoria, yo creo que fue en los años 40 y 50, pero dejó de ser una cuestión que necesitase política pública, ya no había más inmigraciones, extranjeros viniendo, menos brasileros saliendo, habían salido en la época de la dictadura, pero el exilio era otra cosa diferente.<sup>175</sup>

Bajo este escenario las migraciones internacionales comienzan a perder importancia, mientras que los temas poblacionales al interior del Brasil toman mayor protagonismo. Este hecho, asociado a la prácticamente inexistente emigración de nativos brasileros en la época (entre 1940 y 1980 los saldos migratorios internacionales del país eran próximos a cero), hizo con que las migraciones internacionales estuvieran fuera del debate público en el Brasil, y no volvieran tener importancia sino hasta que fueran parte del discurso de seguridad nacional en la época de la dictadura (OIM 2010, 34).

---

<sup>175</sup> Marcia Anita Sprandel, Asesora Técnica del Senado Federal del Brasil y Especialista en Migraciones, entrevista personal a Adriana Montenegro, 10 de noviembre de 2016, Brasilia, transcripción. Traducción de la autora.

### **1.3. Las políticas migratorias brasileiras a partir de la instauración de la dictadura (1960-1985)**

#### **1.3.1. Las políticas de inmigración bajo la doctrina de seguridad nacional**

A partir del golpe de Estado de 1964, hasta el retorno de la democracia en 1985, las políticas migratorias pasaron a tener un enfoque de defensa y seguridad nacional. Las otrora políticas de atracción de mano de obra inmigrante a comienzo del siglo XX, se fueron transformando durante la vigencia del régimen autoritario militar en políticas restrictivas y de control (OIM 2010, 11–12). En ese sentido, la legislación migratoria indagó más en los aspectos relacionados a la organización política de los migrantes, que en los temas poblacionales y de inserción socio económica de este grupo (Póvoa Neto y Sprandel 2010, 56). Durante la década de 1960, la admisión de inmigrantes fue limitada a los segmentos económicos que necesitaban mano de obra, y en la década del 1970, solo se permitió el acceso a migrantes permanentes si estos contaban con un contrato de trabajo con una empresa brasileña (Gomes 2003, 87).

En este marco que se dictó el Estatuto del Extranjero de 1980, bajo Ley No. 6.815/80, y su reglamento del mismo año que fue adoptado bajo Decreto No. 86.715/80 (SICREMI y OEA 2012). La gobernanza establecida durante el gobierno de facto se caracterizó por tener una visión de seguridad, defensa de los intereses domésticos y de protección del trabajador nacional frente al extranjero. Bajo esta óptica esta legislación estableció una serie de prohibiciones a los extranjeros tales como ser propietarios de medios de comunicación o ejercer actividades políticas en el Brasil.<sup>176</sup> La única excepción a estas reglas era para los ciudadanos portugueses, que a través del Estatuto de Igualdad<sup>177</sup> podían gozar de igualdad de derechos y deberes en relación a los brasileiros, haciendo con que el resto de extranjeros sean considerados como individuos de segunda categoría.<sup>178</sup> De igual manera, este Estatuto preveía la extradición de extranjeros por circunstancias tan ambiguas como atentar contra la seguridad nacional, el orden político y social, la tranquilidad o la moralidad pública, la economía popular, o por cualquier otra causa que lo torne nocivo a la conveniencia e intereses nacionales.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Véase artículos 106 y 107. Ley No. 6.815/80

<sup>177</sup> La “Convención sobre igualdad de derechos y deberes entre brasileiros y portugueses”, firmada entre Brasil y Portugal el 7 de diciembre de 1971, establecía que los nacionales de uno y otro país gozarán de igualdad de derechos y deberes con relación a los nacionales de estos países. Brasil, Decreto No. 70.391 de 12 de abril de 1972. Acceso 12 de junio de 2019. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D70391.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70391.htm)

<sup>178</sup> Véase artículo 106, inciso X, numeral 2. Ley No. 6.815/80

<sup>179</sup> Véase artículo 65. Ley No. 6.815/80

Por su parte, la Ley fue bastante ambigua con relación al perfil de los trabajadores migrantes que podrían entrar al país. El artículo 16 de esta normativa indicaba que la política migratoria estaría dirigida principalmente a “propiciar la mano de obra especializada a varios sectores de la economía”, pero que la misma debería tener en cuenta la política de desarrollo nacional, el aumento de la productividad y tecnología, así como captación de recursos para sectores específicos. Además, esta ley vetaba la participación de los inmigrantes en cualquier tipo de sindicato o asociación profesional, así como organizar reuniones de cualquier naturaleza.<sup>180</sup> De esta forma, el Estatuto restringió en gran medida la admisión de inmigrantes trabajadores, incluyendo los migrantes calificados y, además, desde una visión de seguridad nacional, les impedía toda forma de asociación.

Ahora bien, de conformidad con los datos del Banco Mundial en términos generales la inmigración en esta etapa continuó decreciendo. En 1975 existían en el país aproximadamente 1.170.533 de migrantes, para 1980 esa cifra había bajado a 1.112.834 y en 1985 fueron 944.562. Más aún, si se compara estas cifras con el total de la población veremos que en 1975 la inmigración correspondía al 1.08% de la población total, en 1980 esta era equivalente al 0.91% y para 1985 correspondía a penas al 0.69%. Con esto se evidencia que pese que las migraciones internacionales entraron a la agenda de seguridad, en términos numéricos los flujos migratorios en el Brasil eran poco significativos.<sup>181</sup>

Por último, cabe indicar que esta preocupación con la seguridad nacional en la época de la dictadura no solo afectó a los migrantes económicos, sino también a los exiliados y solicitantes de asilo de otros países del Cono Sur que huían de regímenes autoritarios. Si bien en 1960 Brasil fue el primer país del Cono Sur en ratificar la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, durante la dictadura la recepción de este tipo de migrantes fue atendida principalmente por organizaciones caritativas, religiosas y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En esta etapa el Estado brasilero hizo caso omiso de esta problemática, llegando incluso en algunos casos a ejercer hostilidades contra la población refugiada (Póvoa Neto y Sprandel 2010, 57).

---

<sup>180</sup> Véase artículo 106, inciso VII. Ley No. 6.815/80

<sup>181</sup> Banco Mundial. “Brasil. Volúmenes internacionales de migrantes, total” y “Población total”. Acceso 2 de junio de 2019. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.TOTL?locations=BR&view=chart>; <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=BR&view=chart>

Durante el período del gobierno militar se observa una mayor preocupación con los migrantes más por razones políticas que por económicas o demográficas. Como se observó en esta etapa las migraciones representaban un porcentaje mínimo de la población y no eran significativas. Lamentablemente, las normas que se dictaron en esta época en relación al tema migratorio no fueron modificadas sino hasta el año 2017, cuando se dicta la nueva Ley de Migraciones brasilera. En ese sentido, desde el regreso a la democracia hasta la reforma del Estatuto de Extranjeros, la gobernanza migratoria en Brasil se llevaba a través de una ley que tenía una visión de seguridad nacional y una serie de medidas coyunturales que no conseguían dar respuesta incluso a la escasa inmigración que tenía el Brasil.

### **1.3.2. La emigración brasilera por razones políticas**

Por su parte, también es necesario resaltar que en esta época se observa un movimiento emigratorio por razones políticas. Algunos sectores de la sociedad brasilera comenzaron a salir del país debido a la dictadura. El régimen autoritario militar reprimió a la población, disminuyó sus posibilidades de participación política y vulneró una serie de derechos y libertades básicos. Bajo este escenario la emigración fue un escenario viable para algunas personas que buscaban resguardar su integridad. El perfil de estos inmigrantes era mayoritariamente hombres y mujeres de clase media e intelectuales, que migraron a países como Francia, Chile, México, Cuba, Canadá, Portugal y Suecia (Villanueva 2014, 6).

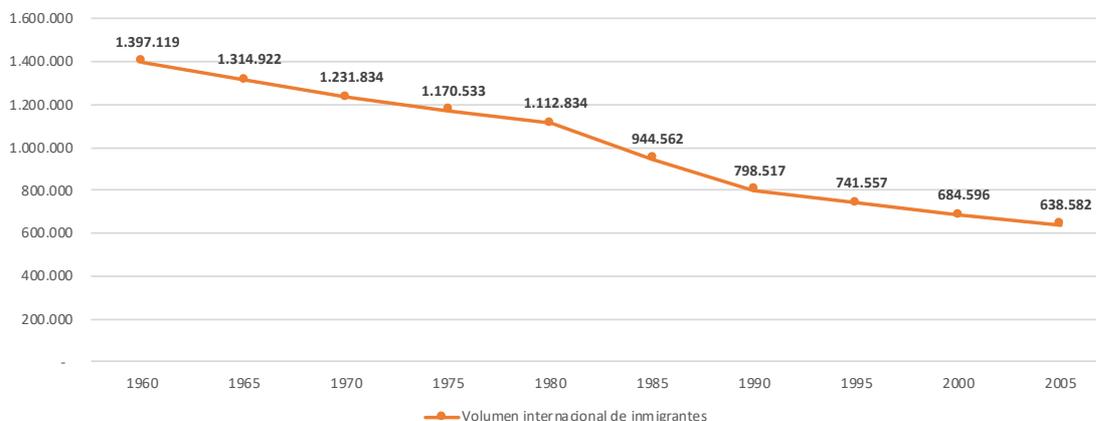
Es difícil establecer con exactitud los números de emigrantes que salieron del país en la época, no obstante, se estima que para la década del 80 existían un volumen de 1.2 millones de brasileros en el exterior (OIM 2010, 35). Cabe indicar que, si bien los números de la emigración parecen considerables, en proporción con la población total del Brasil no lo eran. Más aún, si se compara la experiencia de Brasil con la de los exiliados chilenos, uruguayos y argentinos, el volumen de emigrantes brasileros en esta etapa es considerablemente menor, lo que permite hablar de un “exilio marcado por su dimensión cualitativa, más que cuantitativa” (Póvoa Neto y Sprandel 2010, 59; Villanueva 2014). No obstante, estos exiliados comenzaron a formar redes sociales que permitieron mejorar la inserción de los emigrantes brasileros que salieron del país posteriormente.

## 1.4. Las políticas migratorias brasileñas a partir de la restauración de la democracia (1985-1999)

### 1.4.1. El aumento proporcional de los inmigrantes sudamericanos en Brasil

Para entender los movimientos migratorios en esta etapa (1985-1999), y las políticas asociados a estos, es necesario tener en cuenta la coyuntura política y económica de esta década. El endurecimiento de las políticas neoliberales Post Consenso de Washington, el aumento de la deuda externa y el estancamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones iniciaron una de las crisis más graves de la historia de este país, aumentando los niveles de recesión y desempleo. Por esta razón, durante este período, se llegó incluso a registrar retornos de los migrantes internos a los estados brasileños que anteriormente habían sido expulsos de mano de obra. Más aún, las tendencias migratorias hacia las grandes metrópolis, que otrora eran polos de atracción, se modifican volviendo más complejo el mapa de los flujos migratorios internos en el país (Patarra et al. 2011, 163–65). Por su parte, para 1990 Brasil contaba con un contingente de inmigrantes significativamente menor que en décadas anteriores (figura 5.2).

**Figura 5.2 Volúmenes de migrantes internacionales en Brasil, 1960-2005**

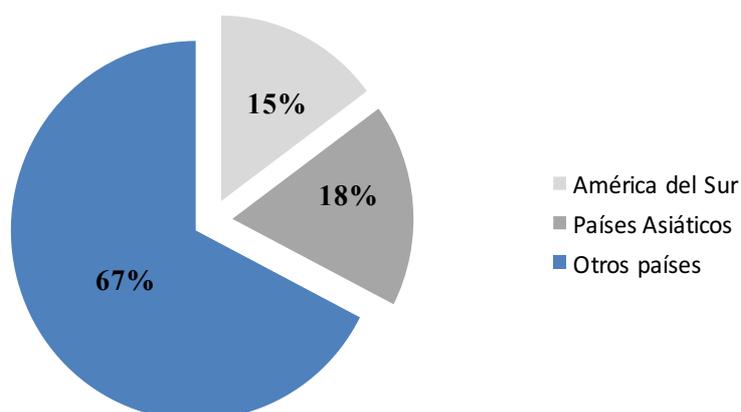


**Fuente:** Elaborado en base al World Development Indicators, Banco Mundial.

Sin embargo, es durante este período que el Brasil pasa a recibir un número proporcionalmente mayor de flujos inmigratorios del Sur Global, especialmente de países de Sudamérica, Asia y África (Patarra et al. 2011, 167). En especial, la consolidación del patrón migratorio intrarregional desde la década de los 70, se debe no solo a la permeabilidad de las fronteras brasileñas, sino también a un contexto de mayor integración económica regional. Se estima que de los 768 mil inmigrantes que ingresaron al Brasil en 1991, 114 mil

correspondían a inmigrantes de América del Sur. Esto, equivale a un 15% del total de migrantes que ingresaron al país (figura 5.3).

**Figura 5.3 Stock de inmigrantes en Brasil provenientes de países de América del Sur, Asia y otros, Censo 1991**<sup>182</sup>



**Fuente:** Elaborado en base a proyecto IMILA-CELADE y el Censo brasilero de 1991.

Más aún, si bien en esta etapa continuaron las migraciones fronterizas, migración que ha sido histórica en el país, entre 1990-2000 esta migración comenzó a concentrarse aún más en las áreas metropolitanas, como Sao Paulo y Rio de Janeiro, ciudades que recibieron un importante contingente de bolivianos y peruanos. De hecho, se estima que para el año 2000 el 43% de los bolivianos en territorio brasilero se concentró en Sao Paulo. Muchos de los cuales se encontraban en situaciones de explotación laboral en la industria de la confección en esa ciudad (Da Silva 2012, 21), hecho que preocupaba al Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia. De igual manera, en esta etapa se comenzaron a observar un mayor flujo migratorio de otros países de la región que no tenían traducción migratoria al Brasil como Colombia y Venezuela (OIM 2010, 20, 30).

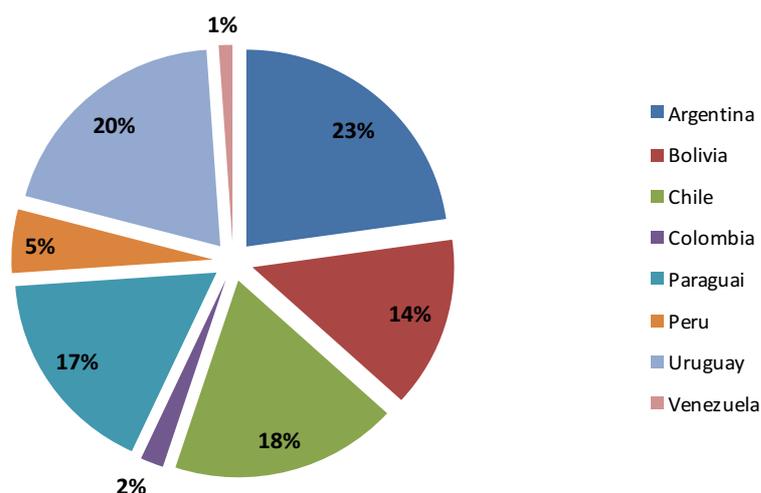
Pero mira la cantidad de bolivianos que estaban en Sao Paulo como trabajo semi-esclavo en confecciones de los coreanos, ese fue un fenómeno que nos asustó mucho en el Brasil en la época, en el Brasil no habíamos tenido ese antecedente. Eran coreanos con pequeñas y medias

<sup>182</sup> No se consideró a Rusia dentro de los países asiáticos, pues si bien el 77% del territorio de Rusia se encuentra en Asia, el 75% de su población se concentra en el continente europeo, por lo que a los migrantes provenientes de este país se los incluyó dentro de la población europea que está considerada en la categoría “otros”.

confecciones aquí en Sao Paulo, empleando manos de obra semi-esclava boliviana, los bolivianos ganaban centavos de real por pieza de ropa producida, y trabajando en lugares cerrados, con candado, sin salarios fijos, sin derechos del trabajador.<sup>183</sup>

Con todo, pese a que la inmigración Sudamericana al Brasil había aumentado en relación a las décadas anteriores, era perceptiblemente menor que el porcentaje de migrantes regionales que recibía Argentina en la misma época (53%). Más aún, si se compara el número de inmigrantes con la población brasilera, se observa que estos solo llegaban a un 0.53% de la población, mientras que en Argentina los inmigrantes constituían un 4.9%. Cabe indicar que la mayor parte de la inmigración de la región hacia Brasil provenía de Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile y Bolivia (figura 5.4), los mismos países con los que posteriormente se firmó el Acuerdo de Residencia.

**Figura 5.4 Stock de inmigrantes por país de América del Sur en Brasil, Censo 1991**



**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE, Censo brasilero de 1991.

Ahora bien, el hecho de que el fenómeno migratorio haya perdido importancia para el Brasil hizo con que este no constituya un tema discutido en los círculos políticos en Brasilia o en la sociedad en general. La migración internacional en este país solo cobraba una mayor relevancia cuando tenía un cierto impacto a nivel local o fronterizo. En ese sentido, no hubo mayores discusiones para modificar la legislación en la materia. Pese a la entrada de la

<sup>183</sup> Luis Paulo Telez Barreto, Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro vía medios electrónicos, 1 de septiembre de 2017, audio y transcripción. Traducción de la autora.

democracia, el Estatuto del Extranjero de 1980 no se llegó a reformar, aunque se adoptaron varias medidas gubernamentales para incorporar a los inmigrantes que ingresaban a ese país durante esta época. Específicamente el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), que fue creado a través del Estatuto del Extranjero, pero cuyas atribuciones fueron establecidas a comienzos de la década de 1990,<sup>184</sup> adoptó decenas de resoluciones destinadas a suplir los vacíos y ambigüedades del Estatuto. Afortunadamente, el CNIg tuvo una visión más liberal que restrictiva respecto al tema migratorio, por lo que en general sus resoluciones se encaminaron a flexibilizar en la medida de lo posible el Estatuto (Gomes 2003, 95; Reis 2011, 60).

[...] y nuestra ley [migratoria] es de 1980, anterior a la constitución. Entonces nuestra constitución no tenía la misma visión de la ley, mucha cosa retrógrada que existía en esa ley, por eso nosotros creamos el Consejo Nacional de Migración que legisla sobre los vacíos de nuestra ley, por medio de resoluciones. Nosotros tenemos más de 100 resoluciones.<sup>185</sup>

Exactamente este [CNIg] trabaja en las brechas de la ley de forma que actualiza las formas anticuadas y presas a parámetros de otra época del régimen militar. Entonces los parámetros que guían esta ley son protección del mercado de trabajo brasileiro y la seguridad nacional, entonces esa ley es muy restrictiva para el migrante.<sup>186</sup>

Cabe indicar que en términos institucionales la migración en Brasil está a cargo de un conjunto variado de órganos tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Justicia y la Policía Federal, entre otros. Sin embargo, es el CNIg,<sup>187</sup> que es un órgano colectivo a cargo del Ministerio del Trabajo, el que tiene entre sus funciones formular la política de inmigración, establecer las normas de selección de migrantes, dirimir sobre los vacíos de la Ley y coordinar las acciones que las diversas instituciones llevan a cabo en relación al tema de la inmigración.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Decreto No. 840, de 22 de junio de 1993.

<sup>185</sup> Izaura Soares de Miranda, Ex Directora do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça, entrevista personal a Adriana Montenegro, 9 de noviembre del 2016, Brasilia-Brasil, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>186</sup> Paulo Gustavo Iansen, Jefe de la División de Inmigración del Itamaraty, entrevista personal a Adriana Montenegro, 10 de noviembre de 2016, Brasilia-Brasil, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>187</sup> El CNIg es un órgano colectivo integrado por representantes del gobierno, trabajadores, empleadores y la sociedad civil, cuya presidencia se encuentra a cargo del Ministerio del Trabajo y Empleo.

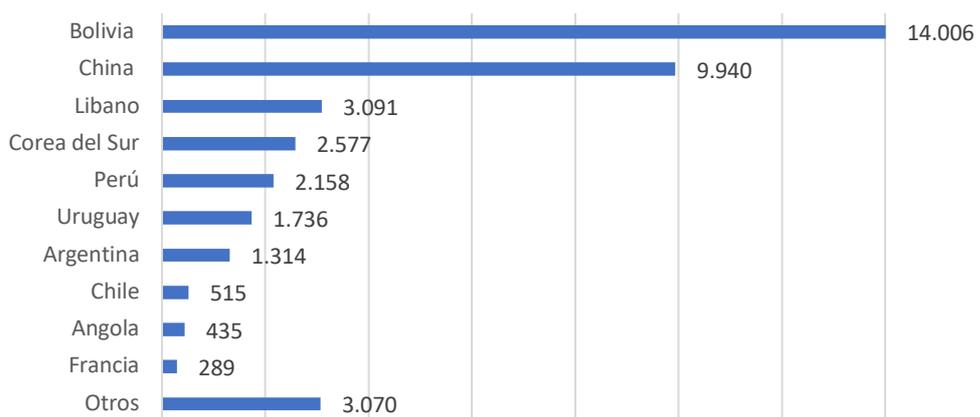
<sup>188</sup> Artículo 1, Decreto No. 840/1993

Además, a diferencia de otros países de la región en las que el control migratorio está a cargo del Ministerio del Interior, Brasil lleva estas competencias a través de su Ministerio de Justicia, específicamente a través del Departamento de Extranjeros de esta cartera de Estado, que tenía no solo una vocación de seguridad sino también de derechos humanos.

Con todo, la flexibilización que mencionamos anteriormente no fue suficiente para evitar la acumulación de un significativo contingente de migrantes latinoamericanos y asiáticos en condición irregular, especialmente en las áreas metropolitanas. Si bien, como se ha mencionado, la inmigración tenía poco impacto a nivel de la población del Brasil, constituyendo en la época apenas el 0,53% de la misma, el hecho de que buena parte de estas migraciones internacionales se concentrara en los núcleos urbanos, las hacía más visibles. Por esa razón, con el objeto de paliar las dificultades de inserción de esta población durante esta etapa el Gobierno Federal implementó tres amnistías generales para regularizar a los migrantes, aunque el número de personas que se beneficiaron de estas fueron una minoría. La primera de estas amnistías se realizó en 1981, en donde se regularizó a aproximadamente 27 mil personas, luego otra en 1988, en donde se regularizó a aproximadamente 37 mil personas, y la última en 1998 en donde se regularizó a aproximadamente 40 mil (Acosta Arcarazo 2018, 147).

El mayor contingente de migrantes que accedieron a las dos últimas amnistías eran bolivianos, seguidos por chinos, libaneses y coreanos del sur (figura 5.5). Sin embargo, también existieron solicitudes de los migrantes de la región como Perú, Uruguay, Argentina y Chile, que se encuentran entre los 8 primeros grupos que accedieron a este régimen diferenciado.

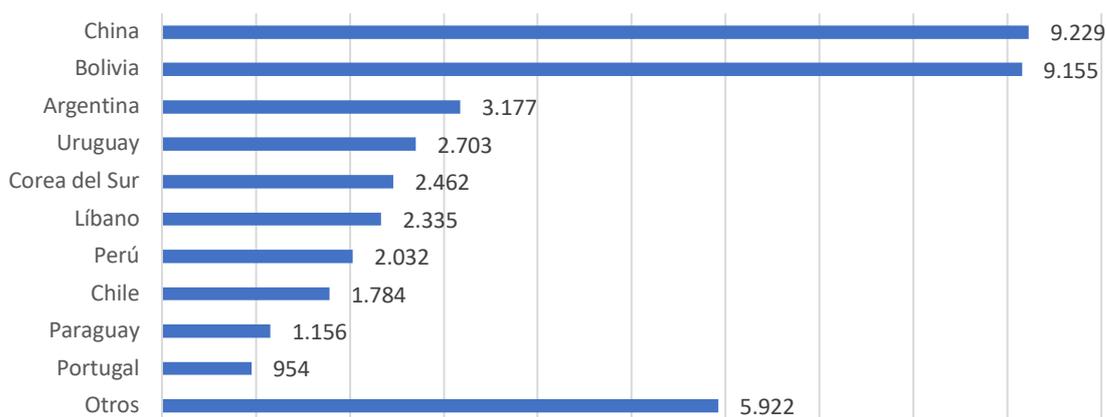
**Figura 5.5 Inmigrantes regularizados por amnistía migratoria de 1988**



**Fuente:** Elaborado en base a Gomes (2003, 88–89).

La segunda amnistía de 1998, que se llevó a cabo diez años después, regularizó aproximadamente a 41 mil personas. En esta amnistía, si bien existía un importante contingente de inmigrantes asiáticos, la presencia de latinoamericanos era igualmente significativa (CIDOB 2004, 575). Además, si bien el número de solicitudes de ciudadanos bolivianos disminuyó considerablemente frente a la amnistía anterior, aumentaron o se mantuvieron en el mismo número las solicitudes de argentinos, uruguayos, chilenos y paraguayos (figura 5.6). Con lo que se observa que para estas nacionalidades las amnistías constituían solo una solución coyuntural.

**Figura 5.6 Inmigrantes regularizados por amnistía migratoria de 1998**



**Fuente:** Elaborado en base a Gomes (2003, 88–89).

Luego del retorno de la democracia al país, no se dio una reforma a las leyes migratorias de la época de la dictadura. Una legislación cerrada a las inmigraciones, sumada al aumento proporcional de inmigrantes de la región dio como resultado la acumulación de un contingente significativo de migrantes, especialmente en las áreas urbanas. Esto llevó al Brasil a ensayar políticas coyunturales para dar una respuesta a la problemática, pero sin llegar a realizar cambios importantes. Ente estas medidas se encontraban las resoluciones del CNIg y las amnistías migratorias que se practicaron en 1988 y 1998. No obstante, debido al poco peso demográfico de las migraciones en este país, la experiencia migratoria brasilera en la época era mucho menor que la argentina. Esto pudo haber llevado a que el Brasil ensaye propuestas al Mercosur más apegadas a las respuestas tradicionales que venía llevando a nivel doméstico como las amnistías.

#### **1.4.2. Brasil como un país expulsor de migrantes**

Otro de los cambios registrados en esta etapa constituye la emigración de brasileros que salieron del país por el aumento del desempleo y la necesidad de ascenso social. Brasil a partir de época pasa a experimentar por primera vez en su historia un saldo migratorio negativo, que para 1997 se calculó en 1.5 millones de personas y en 2002 subió a 2 millones<sup>189</sup> (Amaral 2005; Fernández 2015, 22). No obstante, el pico de emigración en esta etapa se dio en los años 80, justamente por el largo período de crisis económica vivenciado por el Brasil en esta década (OIM 2010, 35).

La mayor parte de estos flujos se trasladaron a Estados Unidos,<sup>190</sup> Europa (Portugal, España e Italia), Japón<sup>191</sup> y Paraguay. No obstante, aunque la literatura menciona genéricamente a los “brasileros en el exterior” las situaciones en la que se encuentran estos grupos son bastante diversas. Por ejemplo, los flujos emigratorios hacia Japón estaban muy articulados con el mercado laboral nipón, mientras que los destinos principales de la migración irregular brasilera fueron hacia Norteamérica y Europa (Póvoa Neto y Sprandel 2010, 59; Patarra et al. 2011, 170–74). Sin embargo, para el Brasil la situación de la población brasilera en el exterior

---

<sup>189</sup> El Departamento de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil estimó que en el 2002 existían 1.965.498 extranjeros residiendo en el exterior (Patarra et al. 2011, 169).

<sup>190</sup> Estados Unidos es el principal destino de los migrantes brasileros que recibió en 1996, 2000 y 2003, aproximadamente 580, 800 y 713 mil emigrantes respectivamente. El perfil de los inmigrantes son jóvenes que pertenecen a la clase media y que entran de manera irregular al país para obtener una reserva financiera (Patarra et al. 2011, 170)

<sup>191</sup> El flujo migratorio de japoneses ocupa el tercer lugar en las pérdidas poblacionales de Brasil. En 1996 vivían en Japón aproximadamente 263 mil brasileros, y en 2003 ese número aumento a 269 mil (Patarra et al. 2011, 170).

comenzó a ser un motivo de preocupación, especialmente considerando el endurecimiento de las políticas migratorias del Norte Global a finales de la década de los 90.

Nosotros teníamos por primera vez en la historia un saldo negativo en la balanza migratoria [...] históricamente nosotros tuvimos más extranjeros en el Brasil que brasileiros afuera. En aquel momento no, eso estaba invertido, teníamos 4 millones de extranjeros en el Brasil y un millón de extranjeros dentro, entonces nosotros teníamos que proteger la población brasileira allá afuera, y veníamos negociando eso con los Estados Unidos, con la Unión Europea también. Negociaciones difíciles, y nosotros teníamos certeza que en América del Sur, esas negociaciones deberían y podrían andar mucho mejor y más rápido, y eso sí fue una política de gobierno, proteger nuestra población allá afuera.<sup>192</sup>

Ahora bien, aunque Brasil llegó a recibir remesas de sus emigrantes por un monto que casi llega a 5 billones de dólares en el año 2002, colocando a este país como el segundo receptor en América Latina de ingresos provenientes por este rubro, atrás apenas de México, si se compara los ingresos provenientes de las remesas con el PIB nacional, este alcanza apenas al 1%. Las remesas de hecho han tenido más un efecto local en el desarrollo de ciertas ciudades del país (OIM 2010, 10, 49–50). En ese sentido, el bajo impacto a nivel macro de las remesas nos lleva a ver que en realidad la importancia que habían cobrado las migraciones en los últimos años tenía que ver con su inserción en el discurso político, mediático y social.

Por su parte, los intercambios poblacionales entre brasileiros y las demás nacionalidades de la región tuvieron resultados mixtos. Por ejemplo, el stock de brasileiros en Argentina ha disminuido, pasando entre 1960 a 1991 de 48 mil a 33 mil personas, en cambio, los argentinos en Brasil han aumentado, pasando de 15 mil personas a 25 mil en ese mismo período. Este fenómeno también sucede con el Uruguay en donde los brasileiros se han estabilizado en alrededor de 14 mil personas, y los uruguayos han pasado de 11 mil a 22 mil personas, en estos cuarenta años (Baeninger 2002, 22).

Chile y Bolivia siempre presentaron un volumen mayor de sus migrantes en territorio brasileiro, que de brasileiros en su territorio. A partir de los años 70 se ha venido consolidando el volumen de los migrantes chilenos en suelo brasileño quienes han pasado de 1.4 mil

---

<sup>192</sup> Luis Paulo Telez Barreto, Ex Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 1 de septiembre de 2017, audio y transcripción. Traducción de la autora.

personas en 1960, a 17.8 mil personas para 1980. Los bolivianos en cambio en ese período han pasado de 8 mil a 15.6 mil (Baeninger 2002, 22).

En cambio, con Paraguay se ha venido fortaleciendo el proceso de emigración de brasileros. Se estima que en 1960 había 34 mil brasileros en Paraguay, volumen que creció hasta 98.8 mil en 1980, y llegó a 107 mil en 1990 (Baeninger 2002, 22). En ese sentido, del total de brasileros residentes en los países de la región en los años 90, alrededor del 59.3 de ese contingente se concentraban en el Paraguay, seguidos de Argentina, Uruguay y Bolivia (OIM 2010, 29).

No obstante, los mayores problemas de Brasil con los intercambios poblacionales entre países vecinos tenían que ver con los impases diplomáticos que se habían generado por este tema. Por un lado, Brasil tenía un número considerable de bolivianos en situación de explotación, pero también tuvo algunos impases con Bolivia debido a que existían alrededor de 400 familias de brasileros que vivían cerca de la frontera de ese país, pese a que la constitución boliviana prohibía a los extranjeros ocupar territorios en una franja de 50 km a lo largo de la frontera (Reis 2011, 56).

Por su parte, la emigración de brasileros a Paraguay que comenzó en los años 60, y que creció considerablemente en las últimas décadas, ha sido también fuente de importantes tensiones tanto para la sociedad paraguaya como para la brasilera. Incluso, el nombre de “brasiguayos”, adoptada en ambos lados de la frontera internacional, sirve para excluir a este grupo. Al dejar con este término indefinido el origen nacional de este grupo, se les niega tanto su calidad de inmigrante en Paraguay como de emigrantes en Brasil (Souchaud 2010, 134–35). Sin embargo, tanto la inmigración de ciudadanos del Mercosur para Brasil como la emigración de los brasileros a los países de la región nunca fueron un problema real para el país.

[...] pero migraciones del Mercosur nunca tuvieron un impacto grande. En Argentina sí, en Argentina hay muchos bolivianos y en Paraguay hay muchos brasileños, pero acá en Brasil la cuestión inmigratoria respectiva a Mercosur nunca fue problemática [...] En el caso del Brasil hay una migración significativa para el caso de Paraguay, pero no fue creada por Mercosur, sino por cuestiones internas del Brasil.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Marcelo Zero, Asesor del liderazgo del Partido de los Trabajadores en el Senado, entrevista personal a Adriana Montenegro, Brasilia-Brasil, 10 de noviembre de 2016, audio y transcripción.

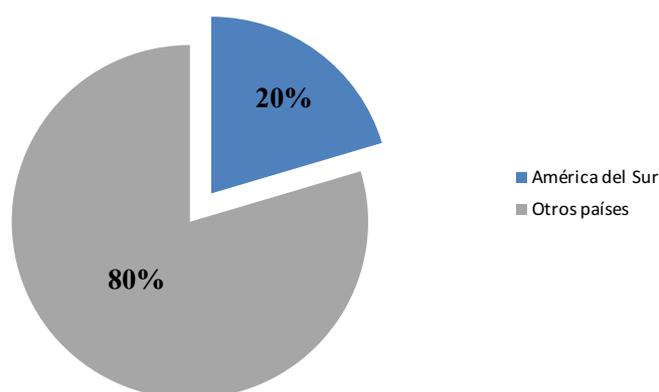
En resumen, a partir de las décadas de los 80 y 90 se observa una significativa salida de nacionales debido a las crisis por las que atravesó el Brasil. Estos flujos tuvieron como principal destino países desarrollados. Brasil, por primera vez en su historia, pasa a experimentar un saldo migratorio negativo que comienza a cobrar importancia, no tanto por los resultados económicos de la emigración, sino, por sus efectos políticos. Esto, permitió ingresar al debate el tema migratorio, que había sido relegado por mucho tiempo en el Brasil. Por otro lado, también existió un contingente importante de brasileños que emigró a los países de la región. Sin embargo, el mayor problema de los intercambios poblacionales entre Brasil y sus países limítrofes eran los impases diplomáticos que les había traído, y que dificultaban una mejor relación del país carioca con sus vecinos.

## 1.5. La migración del Brasil a comienzos del siglo XXI

### 1.5.1. El bajo impacto demográfico de las inmigraciones en el Brasil

A comienzos del siglo XXI se observa un modesto aumento de la inmigración proveniente de los países de la región. Mientras, como se mencionó, en el Censo de 1991 se observa que el stock de inmigrantes de América del Sur correspondía a un 15% del total de este contingente (figura 5.3), para el año 2000 ese porcentaje había aumentado un 20% (figura 5.7).

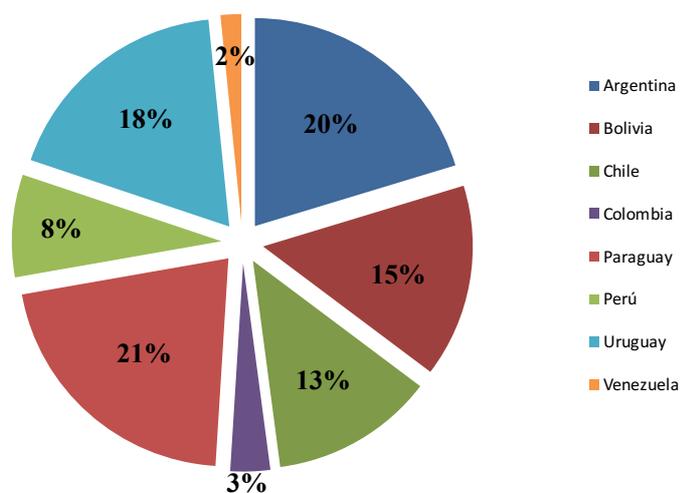
**Figura 5.7 Stock de inmigrantes en Brasil provenientes de países de América del Sur y otros, Censo 2000**



**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE, Censo brasileño del 2000.

Por su parte, si bien el stock de inmigrantes argentinos, uruguayos y chilenos disminuyó en casi una década (1990-2000), aumentó el número de paraguayos, bolivianos y peruanos (figura 5.4 y 5.8).

**Figura 5.8 Stock de inmigrantes por país de América del Sur en Brasil, Censo 2000**

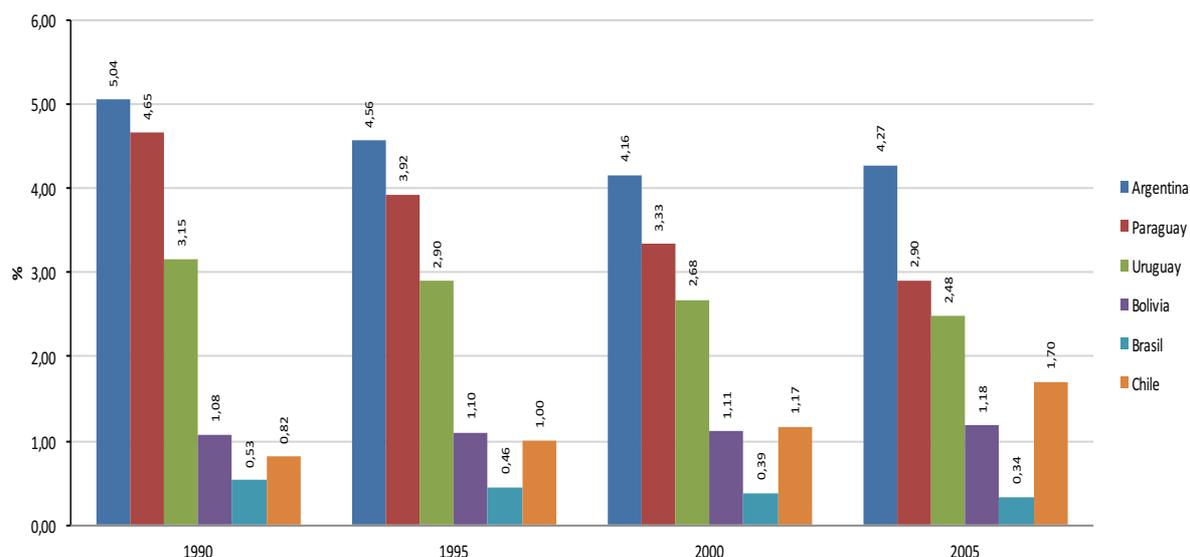


**Fuente:** Elaborado en base al Proyecto IMILA-CELADE, Censo brasilero del 2001.

Ahora bien, este modesto aumento tampoco constituyó un rubro considerable para el Brasil a comienzos del siglo XXI. El número de inmigrantes en el año 2000 era de 684.596 personas, pero si la comparamos con el total de la población brasilera el stock de migrantes correspondía únicamente al 0.39% (Banco Mundial 2017a), mientras que la de los emigrantes correspondían a un poco más del 1% para el año 2002.<sup>194</sup> Incluso, si comparamos el stock de inmigrantes como porcentaje de la población de Brasil con los otros Estados Parte del Mercosur, veremos que la inmigración en este país era la que menos generaba un impacto poblacional en esta nación (figura 5.9).

<sup>194</sup>Este número fue obtenido de estadísticas sobre emigración que presenta Amaral (Amaral 2005; Fernandez 2015) sobre el número de habitantes que registraba Brasil en el año 2000 de acuerdo con el Banco Mundial (Banco Mundial 2017b).

**Figura 5.9 Stock de inmigrantes como porcentaje de la población total de países firmantes del Acuerdo del Mercosur, 1990-2005**



**Fuente:** Elaborado en base a World Development Indicators y Banco Mundial.

En el cuadro anterior se observa que Brasil es el país que menos inmigrantes ha recibido desde 1990 al 2005 si se los compara como porcentaje de la población total. Esto podría explicar por qué a nivel doméstico, no existió una discusión importante en los círculos políticos para reformar la ley migratoria dictada en 1980, como se dio en Argentina. El único intento de reforma del Estatuto durante esta etapa fue la tímida propuesta realizada por Fernando Collor en 1991 (PL 1813), proyecto que fue posteriormente retirado por Fernando Henrique Cardoso en el 2001 (OIT 2017, 9).

Por su parte, el manejo de la política migratoria en la época continuaba siendo conservador y coyuntural. Las políticas migratorias se llevaban de manera *ad hoc* a través de las resoluciones de carácter administrativo del CNIg (Gomes 2003, 95), que solo se conseguían flexibilizar debido a un contexto de baja presión inmigratoria en el Brasil. Sin embargo, esto no evitaba que estas políticas estuvieran atadas por los principales lineamientos forjados en la época de la dictadura militar. Tampoco se propuso una solución permanente a las migraciones, más allá de las coyunturales amnistías. Esto trajo como consecuencia que la inmigración y las propuestas de política migratoria en el país tengan un espacio bastante limitado en su agenda pública.

### **1.5.2. Cómo la emigración coloca al tema migratorio en la agenda política**

Pese a que la emigración brasilera en esta etapa no tuvo un flujo tan intenso como en la década de los 80 (OIM 2010, 35), las redes migratorias brasileras comenzaron a consolidarse a partir de la década de los 90 y se fortalecieron a comienzos del siglo XXI (Feldman-Bianco 2016, 47–48). Asimismo, la atención mediática de estos grupos crecía, convirtiendo la salida de extranjeros en el imaginario brasilero en un problema social (Patarra 2005, 24 y 25).

La importancia del fenómeno migratorio internacional reside hoy mucho más en sus especificidades, en sus diferentes intensidades y espacialidades, y en sus impactos diferenciados (especialmente a nivel local) de lo que reside en el volumen de inmigrantes que son parte de los desplazamientos poblacionales (Patarra y Baeninger 2004, 3).

Por su parte, a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, la situación de los emigrantes comenzó a precarizarse. Para los países desarrollados se comenzó a percibir a esta población como peligro, amenaza u obstáculo. En especial se comenzó a perseguir a los migrantes considerados en situación de irregularidad, a quienes se los clasificaba de ilegales. En ese sentido, los brasileros que viven en el exterior comenzaron a movilizarse reclamando sus derechos.

[...] existe una relación intrínseca entre esas políticas restrictivas [...] que han resultado en deportaciones sistemáticas, muertes y asesinatos de inmigrantes en situación indocumentada, y las movilizaciones de los brasileros que viven y trabajan en Europa y en los Estados Unidos en pro del reconocimiento de sus derechos de ciudadanía en el Brasil (Feldman-Bianco 2016, 49).

De esta manera surgieron una serie de grupos de emigrantes que comenzaron a intercambiar información sobre su situación en el exterior. Una de las primeras asociaciones fue la Casa del Brasil en Lisboa que se creó en 1992. En ese sentido, la movilización de estos grupos, sus redes y el acceso a los centros de poder tanto en Brasil como en Portugal, les convirtió en un importante protagonista de las luchas de los emigrantes brasileros. Sus consignas iban dirigidas contra las políticas migratorias europeas, así como la falta de políticas de inclusión para los emigrantes en Brasil, las cuales recién comenzaron a implementarse en 1997 bajo la presidencia de Cardoso (Feldman-Bianco 2016, 50).

[...] ese número de 4 millones de brasileros en el exterior, fue una época en la que salieron muchos brasileros, nosotros necesitábamos la protección de estos brasileros, entonces había

junto al Itamaraty un trabajo muy fuerte de los consulados brasileiros de proteger esas poblaciones, y del Ministerio de Justicia de intentar negociar los acuerdos que regularizasen la situación migratoria de estas personas, y esto comenzó con Fernando Henrique Cardoso y luego Lula mantuvo eso con más ahínco.<sup>195</sup>

Pero la movilización de los emigrantes brasileiros en el exterior no fue solo un espacio importante para presionar al poder público a elaborar políticas públicas que les favorecieran, sino que además fueron los catalizadores que permitieron un debate amplio sobre el tema desde la sociedad civil, la academia y el Estado. Entre las primeras socializaciones democráticas sobre el tema se encuentra el I Simposio Internacional sobre Emigración Brasileira, que fue promovido justamente por la Casa del Brasil en Lisboa con apoyo del Itamaraty. Luego, dando continuidad a esta discusión, se organizó en mayo de 2002 el I Encuentro Ibérico de la Comunidad de Brasileiros en el Exterior, que fue organizado por la Procuraduría Regional de los Derechos de los Ciudadanos, con el apoyo de la Casa del Brasil en Lisboa, Cáritas, Pastoral de los Migrantes y el Instituto de Migraciones y Derechos Humanos. Este encuentro contó con la presencia de las autoridades brasileiras y portuguesas, asociaciones de brasileiros, iglesias y universidades, y tuvo como resultado el Documento de Lisboa que reivindicaba el derecho de los emigrantes brasileiros a su ciudadanía y al establecimiento de políticas públicas en favor de sus derechos. Paulatinamente, este movimiento se fue cobrando fuerza y contó con otros protagonistas y eventos realizados en otros países y contextos<sup>196</sup> (Feldman-Bianco 2016, 51).

No obstante, las movilizaciones de este grupo fueron fundamentales no solo para la reivindicación de sus derechos, sino que además permitieron ingresar al debate el tema migratorio, e incluso las luchas a favor de los derechos de los inmigrantes en Brasil, en el debate de los sectores políticos, académicos y de sociedad civil (Feldman-Bianco 2016, 50).

[...] la pauta migratoria política comienza a ser con los brasileiros en Portugal, porque los brasileiros en Portugal, que eran de clase media, dentistas, profesionales liberales, comienzan a

---

<sup>195</sup> Luis Paulo Telez Barreto, Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro vía medios electrónicos, 1 de septiembre de 2017, entrevista 11-BR, audio y transcripción. Traducción de la autora

<sup>196</sup> Se menciona por ejemplo que a partir del Documento de Lisboa en 2002 se establecieron otros instrumentos como los Documentos de Boston de 2005, Documento de Bruselas de 2007, las Conclusiones y el Acta de Consolidación del 2008, realizada en el marco de la I Conferencia de Brasileiros en el Mundo y el Documento de Barcelona de 2009 (Feldman-Bianco 2016, 54).

hacer una movilización grande porque se sentían perjudicados en Portugal y comienzan a reivindicar reciprocidad, porque los portugueses tenían tratamiento diferenciado en el Brasil, entonces la pauta migratoria política en el Brasil que se discutía aquí en el Congreso comienza a ser los brasileiros en el exterior, y ahí durante el gobierno de Color, muchos brasileiros se fueron para Estados Unidos, entonces surge esa categoría de brasileiros en el exterior [...] cuando se trae ese tema al Congreso, ahí se comienza a discutir, porque incluso el brasileiro en el exterior vota, y esta casa es movida por votos, y los brasileiros en el exterior tienen derecho a votar por presidente de la república [...] entonces a partir de la discusión los brasileiros en el exterior es que se comienza a discutir la inmigración al Brasil, pues durante un buen tiempo solo se discutía brasileiros en el exterior. Esta época era el final del gobierno de Fernando Henrique, comienzo del gobierno de Lula [...].<sup>197</sup>

Como se observa, a diferencia de los inmigrantes, los brasileiros en el exterior tenían un peso político que le permitían tener mayor capacidad de maniobra frente a los gobiernos de turno. Incluso, se menciona que el Partido de los Trabajadores (PT) fue uno de los partidos políticos que más recursos invirtió en las comunidades del exterior. Tanto es así que en el gobierno de Lula se respondieron a algunas demandas de esta población, que fueron promesas de campaña frente a las reivindicaciones de este grupo<sup>198</sup> (Feldman-Bianco 2016, 54). A este respecto, una de las entrevistada, que es especialista en temas migratorios, cuando se le preguntó la razón por la que el tema de la emigración de brasileiros había cobrado fuerza a finales del gobierno de Cardoso y comienzos del gobierno Lula, respondió:

Me parece una buena pregunta, ellos [emigrantes] no eran muchos, pero ellos hacían mucha presión, y yo creo que entra la cuestión de la justicia, de ser un ciudadano brasileiro y estar siendo explotado en el exterior, hay también una cuestión política porque allí había núcleos del Partido de los Trabajadores en Lisboa, tu tenías también varios en Boston, creo que era una cuestión también de ser una pauta ya en el campo del PT.<sup>199</sup>

Con todo, la movilización de la sociedad civil, especialmente a finales de la década de los 90, fue lo que permitió un mayor diálogo entre esta y el Estado. Este diálogo fue permeando ciertas estructuras del Gobierno, como el Ministerio de Justicia en Brasil, ente encargado del

---

<sup>197</sup> Marcia Anita Sprandel. *Ibidem*

<sup>198</sup> En 2002 Lula divulgó la “Carta a los brasileiros lejos de casa” en la cual incorporaba su plataforma de campaña a una serie de propuestas para mejorar las condiciones de los emigrantes brasileiros como la tasa de remesas y las mejoras al atendimento consular.

<sup>199</sup> Marcia Anita Sprandel. *Ibidem*.

tema migratorio en el país, lo que permitió conocer más a fondo las dificultades por las que atravesaban los migrantes e, incluso, socializar los nudos críticos de las políticas sobre el tema. A este respecto, el entonces Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia, que formó parte del equipo brasilero en las negociaciones del Acuerdo de Residencia, dijo que esa cartera del Estado estaba constantemente socializando los temas migratorios con la sociedad civil, y que, a pesar de que estos grupos no participaban directamente de las negociaciones, se les mantenía informados de los avances que había sobre el Acuerdo.

Participaron, nosotros les informábamos sí, nosotros intercambiábamos ideas con la sociedad civil, nosotros escuchábamos las opiniones de la sociedad civil, muchas veces hicimos seminarios para discutir este tema, y nosotros oímos a la sociedad civil sí, de esta recibíamos las informaciones de los sufrimientos de los bolivianos en el Brasil, de las dificultades de los brasileros en la Paz, esas informaciones sociales venían de entidades organizadas de la sociedad civil de Brasil y Argentina.<sup>200</sup>

Como se observa, el tema migratorio en Brasil había perdido importancia desde mediados del siglo XX. Sin embargo, con la salida de brasileros al exterior se comienza a discutir el tema, no tanto porque representaban demográficamente un número considerable, sino por las repercusiones política de este grupo. Algunos de estos, incluso, contaban con el apoyo del Partido de los Trabajadores. En ese sentido, las reivindicaciones de los brasileros en el exterior permearon, en un momento de crisis del modelo económico y político del país, los imaginarios de los políticos, los medios de comunicación y la sociedad en general, y permitieron ingresar el tema migratorio en el debate político y social del país, incluyendo la necesidad de encontrar una solución para la situación de los inmigrantes en territorio brasilero.

## **2. La importancia estratégica del Mercosur para el Brasil**

Cabe indicar que la política exterior brasilera ha sufrido ciertas modificaciones según los gobiernos de turno, pero ha mantenido como objetivo central el contribuir al desarrollo nacional, preservando al mismo tiempo su autonomía política a nivel internacional (Vigevani y Cepaluni 2007, 275; Bernal-Meza 2008, 159); lo que le conduce a no establecer alineamientos automáticos con un bloque político, económico o área de influencia (Costa Vaz

---

<sup>200</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

1999, 90). Por su parte, el regionalismo en América Latina ha fluctuado entre el desarrollo de esquemas de integración propios de la región, y sin la interferencia de Estados Unidos, o por el establecimiento de ámbitos de cooperación en donde la égida norteamericana es la pauta (Bernal-Meza 2008, 155).

En ese sentido, el Mercosur fue pensado desde su creación como un escalón que permitiría al Brasil pasar de una economía cerrada a otra abierta a nivel internacional, una vez que aumentaría su poder de negociación y extendería sus mercados por la vía de la integración económica. Pero además, el bloque también fue parte de una estrategia de posicionamiento político que le permitía al Brasil crear un polo alternativo de atracción que crearía obstáculos a la política hemisférica de Estados Unidos y sus iniciativas de ingresar a la región sudamericana vía la creación de proyectos de libre comercio, en especial a través del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Quiliconi 2014, 162; Bernal-Meza 2008, 160). A continuación, se va a analizar cómo fue vista la creación y consolidación del Mercosur durante las diferentes etapas de la política exterior brasilera.

### **2.1. El Mercosur como estrategia intermedia entre la política nacionalista y liberalismo económico**

Como se mencionó, en el capítulo III, los antecedentes del Mercosur se pueden encontrar en la firma de la Declaración de Iguazú en 1985 y el Programa para la Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986, que dejaron atrás la hipótesis del conflicto que había existido entre Argentina y Brasil en épocas anteriores, y fueron un elemento clave para el impulso de la paz y cooperación regionales. Estos acuerdos fueron firmados en el marco del regionalismo cerrado, que había sido implementado bajo un modelo de desarrollo nacional y de sustitución de importaciones. Sin embargo, este modelo había entrado en crisis, y a partir de los años 90 las ideas del libre mercado pasaron a cobrar fuerza, tanto a nivel internacional como en el doméstico en Brasil. Por su parte, el fin de la Guerra Fría dio lugar a un orden internacional caracterizado por la hegemonía estadounidense y un modelo plural democrático (Saraiva 2007, 43).

Bajo ese escenario era muy difícil que el Brasil continuase manteniendo su política externa bajo las mismas directrices que el período anterior. Desde los años 60 Brasil había mantenido una política de autonomía a través del distanciamiento de los centros de poder internacional. Esto significó que el país no aceptaba automáticamente los regímenes internacionales

prevalecientes, contraponiéndose en ciertos momentos a la agenda de las grandes potencias, y manteniendo su soberanía estatal. Además, bajo la estrategia del distanciamiento se consideraba que el desarrollo se obtendría mediante una tendencia autárquica, volcada al crecimiento del mercado interno, la cual acompañaba el modelo del regionalismo cerrado (Vigevani y Cepaluni 2007, 283–85).

Sin embargo, con la nueva configuración internacional, era necesario establecer reformas de índole liberal en la economía, así como abrir y acelerar la integración latinoamericana bajo la lógica del regionalismo abierto. El reto para el Brasil era pasar de una economía cerrada a otra más competitiva y abierta a nivel internacional. Por lo tanto, el distanciamiento de la política externa brasilera fue dando paso a una estrategia de participación, lo que implicaba una mayor adhesión a los regímenes internacionales, incluyendo los de índole liberal, pero sin perder la capacidad de gestionar la política externa y, por lo tanto, mantener su autonomía (Vigevani y Cepaluni 2007, 283–85; Bernal-Meza 2008, 154; Saraiva 2007, 46).

Este nuevo escenario también tuvo repercusiones en la forma en la que Brasil se relacionaba con sus vecinos. En primer lugar, los acuerdos entre Argentina y Brasil de mediados de los años 80, dieron paso en 1991 al Mercosur, que es un proyecto que se inscribe en la lógica del regionalismo abierto, aunque, como hemos visto, con algunas variaciones en virtud de los intereses de los países que conformaron el bloque regional. Esta nueva estrategia de participación calzaba con las propuestas del regionalismo abierto, pues propugnaba la idea de que el Brasil podría obtener más beneficios en un sistema internacional en el que prevalecía el principio del libre comercio, una vez que se consideraba que un mundo con menores barreras tarifarias aumentaría la competitividad de los países, y les permitiría integrarse mejor al mercado mundial (Vigevani y Cepaluni 2007, 286).

No obstante, la directriz de la autonomía, a través de la cual el Brasil buscaba alcanzar un centro de gravitación hemisférica que hiciera contrapeso a Estados Unidos, lo llevó también a considerar al Mercosur como un proyecto que le permitiría solidificar alianzas estratégicas con sus vecinos, con los cuales compartía ciertos valores comunes, y de esta forma mantener al margen de su área de influencia a la potencia mundial (Bernal-Meza 1999, 43; 2008, 160). Es necesario tener en consideración que la construcción del Mercosur descansa en elementos comunes de los Estados Parte como por ejemplo la proximidad geográfica, cultural e histórica; una relativa simetría económica, política e institucional; así como una cierta

complementariedad de los intereses de las élites (Barbiero y Chaloult 2001, 26–27). Pero sobretodo, la conformación de una zona económica en el Cono Sur le otorgaba a Brasil poder y prestigio, y podría llegar a consolidarlo como una potencia regional, en la medida en la que el bloque se constituyera en un proyecto exitoso (Bernal-Meza 1999, 43; 2008, 160).

Un país en desarrollo que aspira a una mayor proyección externa, sea en el ámbito regional, sea en el internacional, no tiene los medios para conseguir tal objetivo sin el beneplácito de otros estados. Esta circunstancia es uno de los factores que ha llevado a la multiplicación de acuerdos regionales. Esto puede contribuir para aumentar, en diferentes grados, el peso específico de los actores individuales. Además, pueden también ser utilizados para inhibir una potencia dentro o fuera del área a ejercer una influencia excesiva en los asuntos de la región<sup>201</sup> (Souto Maior 2006, 51).

Con todo, pese a mantener el objetivo de la autonomía, la política exterior brasilera no fue homogénea en relación a la estrategia que debe aplicarse para lograr ese objetivo. En un principio, Fernando Henrique Cardoso (1995-1988, 1999-2002) mantuvo e incluso perfeccionó una política de “autonomía por la participación”, que había comenzado a establecerse en los gobiernos de Collor de Mello e Itamar Franco.<sup>202</sup> Esto implicaba, una adhesión a los regímenes internacionales, incluso los de tendencia neoliberal, sin perder la capacidad de política externa, con el fin de incidir en las reglas que rigen el sistema internacional. Pero es necesario tener en consideración que esta estrategia se dio en un escenario internacional cooperativo, en donde el desempeño de la administración de Clinton parecía dar fundamento a la percepción de una relativa democratización de las instituciones internacionales, incluyendo las de índole económica, y en donde la economía mundial crecía, por lo menos durante buena parte de la década de los 90 (Vigevani y Cepaluni 2007, 289).

En ese sentido, Cardoso mantuvo una relación directa con los países desarrollados, e intento tener una posición más moderada, en la que la política externa se daría en un contexto de colaboración con los órganos internacionales, evitando así asumir un papel que implicase riesgos para el Brasil (Vigevani y Cepaluni 2007, 304; Lessa, Couto, y Farias 2009, 92). Es

---

<sup>201</sup> Luis Souto Maior es un embajador, ministro de primera clase, que se jubiló del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil en 1997 y fue colaborador regular de la Carta Internacional, publicación del Núcleo de Investigaciones en Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo.

<sup>202</sup> Cabe indicar que esta estrategia se había consolidado en 1994 con la firma del Acta de Marrakech que creó a la OMC, la participación en la cúpula de Miami que dio inicio a las negociaciones del ALCA, y el sinceramiento de los objetivos del Mercosur en el Protocolo de Ouro Preto (Vigevani y Cepaluni 2007, 288–89).

por esa razón que no existió una oposición frontal en las negociaciones del ALCA durante buena parte del mandato de Cardoso, aunque existieron algunos desacuerdos en temas sectoriales.

Sin embargo, pese al mayor multilateralismo de Brasil, las relaciones con los países vecinos se mantuvieron como prioritarias en el gobierno de Cardoso. En este escenario, el Mercosur era visto como una especie de estrategia alternativa intermedia entre su política económica nacionalista, y la apertura bajo un escenario neoliberal predominante en el mercado mundial (Bernal-Meza 2008, 161). Por lo tanto, pese a la visión más moderada de Cardoso, el objetivo del Mercosur siempre fue establecer un contrapeso frente a la política hemisférica de Estados Unidos, y proyectar al Brasil como una potencia a nivel regional (Bernal-Meza 1999, 44).

Por su parte, Argentina tenía una posición más errática frente al bloque. Este país desarrolló políticas exteriores y modelos de inserción internacional que a momentos coincidían con los brasileros y a momentos tomaban rumbos completamente distintos. Durante las dos presidencias de Menem (1989-1999), el Mercosur fue concebido bajo un enfoque esencialmente comercialista. Esto llevó a que ese país no muestre mucho interés por desarrollar otras agendas en el Mercosur más allá de la económica y comercial, una vez que sus prioridades políticas estaban en la alianza con Estados Unidos. Argentina, en esta etapa, buscaba una relación especial con este país y aceptaba la construcción de un nuevo orden bajo la hegemonía norteamericana (Bernal-Meza 1999, 45). En ese sentido, para Menem el Mercosur era un instrumento coyuntural y táctico que permitiría la expansión comercial, que culminaría con la conformación del ALCA (Bernal-Meza 2008, 164).

## **2.2. El Mercosur como polo alternativo de atracción en la región**

Ahora bien, a finales de la década del 90 existieron algunos acontecimientos externos que comenzaron a modificar la política externa de Brasil. Entre estos se encontraban el mayor unilateralismo estadounidense, a partir de la elección de Bush, el ataque del 11 de septiembre, las dificultades de la Ronda Doha de la OMC, así como las crisis financieras de los años 90, que demostraron que las recetas liberales del Consenso de Washington estaban lejos de alcanzar los resultados prometidos (Lessa, Couto, y Farias 2009, 93).

En tal virtud, a finales del Gobierno de Cardoso se observó que el Brasil debía buscar alternativas para proteger al país de las crisis financieras a nivel global. Ya no bastaba con

seguir las reglas internacionales establecidas, era necesario tratar de modificarlas de una manera más proactiva. En ese sentido, Cardoso comenzó a modificar algunos puntos de la agenda exterior al final de su gobierno. Estos elementos eran embrionarios, pero en cierta forma adelantaron el tinte que posteriormente llevaría Lula da Silva a la política exterior brasilera durante su mandato.

En especial, la política de “autonomía por la participación” de Cardoso, se revistió de nuevas características y comenzó a colocar mayor relevancia en la región, particularmente en el Mercosur. También, se visibilizó un aumento en las coaliciones de la cooperación Sur-Sur, la búsqueda de un mayor equilibrio en los diálogos con los Estados Unidos, especialmente en las negociaciones sobre el ALCA, y la utilización de las negociaciones Mercosur-Unión Europea (UE), para asegurarse un mayor espacio de maniobra. En ese sentido, se puede afirmar que los últimos años del gobierno de Cardoso fueron un período de transición para la política que posteriormente se instauraría en la era de Lula da Silva<sup>203</sup> (Vigevani y Cepaluni 2007, 273–92; Lessa, Couto, y Farias 2009, 94).

Por su parte, luego de Menem, la política exterior de Argentina también sufrió una especie de transición, pero con contornos menos definidos aún (Bernal-Meza 2008, 164). De la Rúa entró a su gobierno con un fuerte discurso integracionista, pero con debilidades de origen que dejarían el mismo en mera retórica (Caetano 2011, 39). Duhalde (2002-2003), en cambio, hizo una apuesta por retomar el bilateralismo privilegiado con el Brasil, y colaboró para recobrar el dinamismo del Mercosur, luego de lo cual se pudieron adoptar decisiones importantes para el bloque en varios campos (Caetano 2011, 39–41). Sin embargo, los problemas domésticos, y su corto período en el poder, hicieron de sus acciones temas puntuales sin estrategia a largo plazo.

No obstante, como lo vimos en el capítulo que se refiere a la institucionalidad del Mercosur, pese a un crecimiento inicial prometedor del bloque, para finales de la década del 90 este pasaba por una de sus crisis más duras. Luego de la devaluación del real en 1998, los demás Estados Parte comenzaron a tomar una serie de medidas unilaterales para salvaguardar sus

---

<sup>203</sup> Vigevani y Cepaluni indican que la política exterior de Lula da Silva buscó un mayor equilibrio internacional, intentando atenuar el unilateralismo norte-americano, para lo cual su objetivo fue fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales con otros países, en especial con los del Sur, con el objeto de aumentar el peso de Brasil en las negociaciones internacionales (Vigevani y Cepaluni 2007, 291).

economías. Esto tuvo una repercusión en el comercio intrarregional. En 1999 hubo una reducción de aproximadamente el 20% de las exportaciones brasileras a Argentina y un 30% de las exportaciones de ese último país a Brasil (Lessa, Couto, y Farias 2009, 96).

Con todo, tanto Argentina como Brasil quisieron continuar con la relación privilegiada, y es en ese contexto en el que se dio el Programa de Relanzamiento del Mercosur en el año 2000. Lamentablemente, los objetivos fijados en el Programa resultaron muy ambiciosos para el momento, pero dejaron en evidencia la voluntad política de los Estados Parte de continuar apostando por el proyecto regional. A este respecto, en una entrevista realizada a Fernando Henrique Cardoso por un medio de comunicación brasilerero se dijo:

[...] el Presidente Fernando Henrique dijo que el Mercosur es un proyecto de largo plazo, y que por esa razón no se admite un retroceso por causa de dificultades económicas enfrentadas por los países del bloque. -En algún momento nuestros países estarán bien. Son ciclos de la economía. En este momento quien va mal no somos nosotros, sino todo el mundo.<sup>204</sup>

Más aún a final de su gobierno, Cardoso había puesto al Mercosur como un polo alternativo de atracción que crearía obstáculos a la política hemisférica de Estados Unidos y su iniciativa de ejercer influencia en la región a través del ALCA. En ese sentido, Brasil estableció al Mercosur como una especie de línea divisoria en el hemisferio. Este mandatario había visto que América Latina y el Caribe eran área de influencia norteamericana, y en ese sentido uso al Mercosur para afianzar su plataforma de acción en América del Sur, política que fue posteriormente reforzada por Lula da Silva con acciones más contundentes (Bernal-Meza 2008, 161; Lessa, Couto, y Farias 2009, 96).

A este respecto, en el gobierno de Lula se continuó con el objetivo de la autonomía, pero hubo un cambio con relación a la estrategia de participación propuesta en los gobiernos anteriores. La propuesta de Lula era buscar una autonomía por la diversificación en donde se buscaba alianzas con socios no convencionales con el objeto de equilibrar las relaciones con los países más poderosos, y aumentar la capacidad de negociación del país a nivel internacional. Esto lo llevó a la búsqueda de relaciones con países del Sur Global, fortaleciendo aún más los lazos que ya existían con sus vecinos. Asimismo, supuso una mayor

---

<sup>204</sup> Oliveira, Eliane. "Mercosul pede apoio financeiro para toda a região". O Globo, Economía p. 29, 5 de julio del 2002. Acceso 5 de enero del 2018, Acervo de la Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.

preocupación por colocar los temas sociales en la agenda regional y mundial,<sup>205</sup> no solo defendiendo el tema en los foros internacionales, sino especialmente en el ámbito del Mercosur. Estas políticas en parte fueron reflejadas en la firma del "Consenso de Buenos Aires", en octubre de 2003, cuando Kirchner y Lula da Silva señalaron que Mercosur debería apuntar a un modelo de integración que se centre en la justicia social y la dignidad de sus ciudadanos colectivos (Vázquez 2011, 172–73; Perrotta y Vázquez 2010, 17).

Con todo, pese a que el viraje se dio con mayor claridad en el gobierno de Lula, es necesario recordar que ningún cambio es automático y el período 2000-2003 fue una etapa de transición, marcada en buena parte por los constreñimientos internacionales del momento. En tal virtud, los cambios operados durante esta época constituyeron la antesala las acciones que se afianzarían con la entrada de los gobiernos de izquierda en Argentina y Brasil. En especial se puede rescatar la posición de Cardoso de rescatar al Mercosur frente a la crisis del bloque, y la necesidad de buscar otras agendas que afiancen el bloque. Es en este marco en el que nació el Acuerdo de Residencia del Mercosur, y bajo el cual se debe entender su formulación, negociación y firma.

## **Conclusiones**

En este capítulo se analizó la forma en la que la experiencia brasilera tuvo un rol en el modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia. Así, en primer lugar, se estudiaron los flujos y políticas migratorias que ha adoptado este país a lo largo de su historia. Esto, como se mencionó, tenía como objeto analizar si el tema migratorio tenía importancia para este país, y cuáles eran los principales instrumentos de políticas migratorias adoptados, con el fin de comprender por qué el Brasil tomó la iniciativa de proponer en el seno del Mercosur una amnistía migratoria a nivel regional.

En ese sentido, se observó que, si bien los patrones y políticas migratorias del Brasil se acercaban a los argentinos a comienzos del siglo XX, estos comienzan a diversificarse a mitad de ese siglo. La mayor parte de la mano de obra que se utilizó a partir de los años 30 para dar impulso a la estrategia de sustitución por importaciones en el Brasil, fue llenada a través de las migraciones internas. En tal virtud, las migraciones internacionales, especialmente las europeas, con las cuales se había afianzado el modelo agrario exportador, perdieron

---

<sup>205</sup> A este respecto se puede citar la participación de Lula en el Foro Económico Mundial de Davos en donde instó a los gobiernos de los países ricos a combatir el hambre.

importancia en la agenda de la política brasilera. Este hecho, aunado a la casi inexistente emigración de brasileros en la época, hizo con que el Brasil fuera considerado un país cerrado a las migraciones hasta la década de los 80. Por esta razón, la otrora política de incentivo a las migraciones, que se había establecido a partir del viraje del siglo XX, dio paso a políticas más restrictivas y de protección de la mano de obra nacional.

Ahora bien, pese a que el volumen de inmigrantes en el Brasil continuaba en descenso desde 1930, durante la instauración de la dictadura en ese país (1960-1985) se endurecieron aún más las políticas en contra de este grupo. Los extranjeros eran vistos con desconfianza, y como elementos que podrían interferir en la seguridad nacional. En ese sentido, durante esta etapa se dictó el Estatuto del Extranjero de 1980 que establecía una serie de restricciones a los migrantes para que puedan acceder al mercado de trabajo, regularizarse e, incluso, ejercer sus derechos básicos.

En la década de los 90, el contingente de migrantes que ingresaban al Brasil continuaba disminuyendo. Pese a esto, durante esta etapa el número de inmigrantes del Sur Global, especialmente de Asia, África y la región sudamericana, aumentaba proporcionalmente. Buena parte de estos flujos se concentraban en las áreas metropolitanas del país, por lo que tenían una mayor visibilización. Sin embargo, pese al regreso de la democracia, el Estatuto de los Extranjeros no se reformó. La política migratoria en el Brasil continuó basándose en la ley de la dictadura con algunas actualizaciones realizadas por el CNIg, con el fin de flexibilizar en algunos puntos este instrumento.

Con todo, las políticas emanadas del CNIg no fueron suficientes para evitar una acumulación de migrantes en condición irregular en los centros urbanos del país, una vez que la legislación migratoria brasilera imponía una serie de trabas para su regularización. En ese sentido, para dar una respuesta a este contingente, Brasil implementó dos amnistías migratorias en los años 1988 y 1998. Durante la realización de estas amnistías se observó que, con excepción de los ciudadanos bolivianos, el número de solicitudes de amnistías de inmigrantes sudamericanos había aumentado o se mantenía en los mismos niveles, lo que permitía ver que no se estaba dando una respuesta a largo plazo para la problemática. Pese a esto, a diferencia de Argentina, no hubo una discusión importante a nivel doméstico que permitieran una reforma a los instrumentos que se estaban implementando. Es posible que la falta de una mayor discusión

sobre el tema en los círculos políticos, mediáticos y la sociedad en general, se deba a que el fenómeno migratorio no era representativo en términos demográficos.

En realidad, la necesidad de implementar reformas en el tema, vino de la mano de las reivindicaciones que realizaron los brasileros que vivían en el exterior. El significativo contingente de emigrantes que habían dejado el Brasil, debido a las crisis que había sufrido este país durante las décadas de los 80 y 90, formaron agrupaciones que comenzaron a demandar sus derechos, tanto en su país natal como en las sociedades de acogida. No obstante, las movilizaciones de este grupo permitieron un debate más amplio sobre el tema, incluyendo la situación de los inmigrantes en Brasil. Más aún, las reivindicaciones de los emigrantes dieron paso a una mayor movilización de la sociedad civil, que comenzó a abrirse espacios de diálogo con el Estado. En ese sentido, pese a una frágil y coyuntural gobernanza migratoria a nivel doméstico, la socialización de estos temas con la sociedad civil permitió una mayor apertura y conocimiento de algunos estamentos del Estado sobre el tema migratorio y, por lo tanto, la eventual propuesta de políticas a nivel regional que beneficiaran a este grupo.

Con relación a los intereses estratégicos de Brasil en el Mercosur, como se observó, la política exterior brasilera siempre vio en el bloque un polo alternativo de atracción que crearía obstáculos a la política hemisférica de norteamericana y sus iniciativas de ingresar a la región sudamericana. Si bien durante la mayor parte del gobierno de Cardoso existía una estrategia de adhesión a los regímenes internacionales, incluyendo los de índole liberal, y de mayor alineación con Estados Unidos, nunca se perdió el objetivo de mantener la autonomía del país y la capacidad de gestionar la política externa conforme los intereses nacionales. En ese sentido, el Mercosur constituyó una estrategia intermedia entre su política económica nacionalista y la apertura al mercado mundial.

No obstante, una vez que los constreñimientos a nivel internacional comenzaron a modificarse a final de la década de los 90, Cardoso comenzó a colocar mayor relevancia en la región, particularmente en el Mercosur. El bloque se veía cada vez más como un elemento que podría interrumpir las iniciativas de Estados Unidos de ingresar a la región sudamericana a través del ALCA. En ese sentido, era necesario recuperar el Mercosur de la crisis que venía enfrentando desde la devaluación del Real. Es por esta razón, que frente a los impases económicos que sufría el bloque, se apostó por fortalecer los aspectos productivos y sociales

del Mercosur, entre los que se encontraba la propuesta del Acuerdo de Residencia. Esto no quiere decir que con Cardoso se inauguró una política externa de diversificación de las relaciones a nivel internacional, pero los sucesos a nivel mundial ciertamente marcaron un rumbo diferente de la política exterior brasilera en los últimos años de su gobierno. En ese sentido, se puede afirmar el período 2000-2003 fue una etapa de transición hacia los cambios que se afianzarían con la entrada de los gobiernos de izquierda en la región, y que en última instancia permitieron la negociación y firma del Acuerdo de Residencia.

## Capítulo 6

### **La negociación del Acuerdo de Residencia del Mercosur como una difusión de políticas de abajo hacia arriba**

Una vez que se ha realizado un análisis sobre el espacio regional en donde se desarrolló el Acuerdo de Residencia, y sobre los antecedentes que nos llevan a entender cuál fue el rol de Argentina y Brasil en la adopción del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia, este capítulo va a analizar ¿cuáles fueron los intereses de Argentina y Brasil durante la negociación y firma del Acuerdo?, así como la relación que existió entre la difusión de ideas y el modelo de gobernanza migratorio de este instrumento.

En ese sentido, este capítulo va a tratar primeramente el cambio de tratamiento de las migraciones en la Reunión de Ministros del Interior en los dos años anteriores a la firma de este instrumento. Esto permite entender por qué se negoció un Acuerdo tan avanzado en temas migratorios en un espacio que está constituido por delegados de estamentos del gobierno dedicados a la seguridad y control. A continuación, se analizará cuáles fueron los intereses de Brasil al presentar una propuesta de amnistía migratoria regional en este espacio, así como los intereses de Argentina en su contrapropuesta de Acuerdo de Residencia.

A continuación, se va a dar paso al análisis de la negociación del Acuerdo de Residencia entre estos dos países, y entre estos y los demás Estados Parte y Asociados que participaron de dicha negociación, así como las razones que llevaron a los mandatarios, especialmente Cardoso que era el anfitrión de la Presidencia Pro Tempore de la época, a aprobar este instrumento.

Para esto, teniendo en consideración que se aplica la metodología de rastreo de procesos en su variante de construcción de teorías (*theory-building process tracing*), este capítulo recolecta de manera inductiva y sistemática los hechos relevantes del caso para formular los mecanismos causales preliminares que posteriormente debe ser comprobados en base a su plausibilidad. Los hechos relevantes al estudio incluyen tanto el contenido de los capítulos empíricos anteriores, como la información primaria de los formuladores esa política, las actas de las negociaciones del Acuerdo y los reportes de prensa de la época que se analizan para el presente capítulo.

De igual manera, se utilizará esta metodología para analizar qué tipo de interacción prevaleció (coerción, competencia, aprendizaje) entre Brasil y Argentina durante el proceso de negociación. Por último, cabe indicar que si bien el rastreo de procesos en su variante de construcción de teorías solo puede explicar los mecanismos que contribuyen a producir un determinado resultado en un contexto y momento determinados, este estudio establecerá algunas características generales que explican el proceso de difusión de políticas en el proceso de integración regional.

## **1. La negociación y firma del Acuerdo de Residencia del Mercosur**

### **1.1 El cambio de abordaje de las migraciones en la Reunión de Ministros del Interior**

Como se observó en el capítulo III, las primeras actividades del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio, de la Reunión de Ministros del Interior (RMI)<sup>206</sup>, se centraron en el control fronterizo migratorio y la permanencia de extranjeros en el territorio de los Estados Parte.<sup>207</sup> Sin embargo, a finales del siglo XX este espacio comenzó paulatinamente a adoptar una serie de decisiones en materia de migración con una agenda que mostraba una mayor apertura. En ese sentido, si bien se continuó con el intercambio de información y los controles fronterizos, también se establecieron medidas para facilitar los flujos migratorios entre los Estados Parte del Mercosur. Entre estas medidas se encuentran el establecimiento de canales privilegiados de ingreso y salida en aeropuertos para ciudadanos del Mercosur. Asimismo, se eximió de traducción a los documentos necesarios para los trámites migratorios y se comenzó a plantear una homologación de legislaciones entre los Estados Parte y Asociados para la obtención de la visa. Por último, también se propuso un tratamiento diferenciado para ciudadanos del Mercosur que quisiera tramitar su regularización migratoria en el territorio de uno de los Estados Parte o Asociados, sin la necesidad de egresar del mismo. Todo esto denotaba un cambio de visión hacia las migraciones, que coincidía con la crisis del regionalismo abierto en el bloque y las políticas de índole neoliberal en la región.

Esto no implicó que la Reunión de Ministros del Interior y sus organismos salieran totalmente de la visión de seguridad de las migraciones, sino que esta visión sufrió un vuelco en el

---

<sup>206</sup> Como se mencionó en el capítulo III de esta tesis la Reunión de Ministros del Interior estaba conformada por los ministros del interior de Argentina, Paraguay y Uruguay, el ministro de justicia de Brasil, y además, participaban los ministros del interior de Bolivia y Chile.

<sup>207</sup> Entre las primeras reuniones se aprobaron medidas tendientes a intercambiar información sobre los pedidos de residencia y visas denegados, controles fronterizos, posibles censos de extranjeros, regímenes especiales de ingreso y egreso (OIM 2012, 38–40).

abordaje. En ese sentido, la Reunión de Ministros del Interior y el Grupo Especializado Migratorio fueron dejando paulatinamente la idea de cierre de fronteras y la expulsión del territorio de los migrantes indocumentados como una solución, y comenzaron a inclinarse hacia la gestión de los flujos migratorios regionales. Es en durante esta etapa que se negocia el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

## **1.2. Brasil y su propuesta de amnistía migratoria**

En el segundo semestre del 2002, Brasil ingresó en la Presidencia Pro Tempore (PPT) del Mercosur. En este escenario, el 30 agosto de 2002, en Porto Alegre, la delegación brasilera, compuesta principalmente por la División de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia y la Policía Federal, presentó un proyecto de amnistía migratoria regional en la Reunión de la Comisión Técnica de la RMI.<sup>208</sup> Este proyecto, que había sido elaborado por los estamentos técnicos brasileros, tenía como objetivo realizar una regularización conjunta entre todos los países del Mercosur por un período de 6 meses, hecho que favorecería a los nacionales de los Estados Parte en situación migratoria irregular. Frente a esta propuesta, la delegación argentina, ya en esta ocasión, planteó que sería preferible modificar la “amnistía” por una “regularización”, dado que esta última no tendría el límite temporal que tiene la amnistía. En ese sentido, todos los demás Estados Parte y Asociados concordaron en estudiar la propuesta de amnistía que presentó Brasil para la próxima reunión del grupo que se llevaría a cabo en octubre de ese año (OIM 2012, 48–49).

Cabe indicar que la propuesta de la delegación brasilera se la hizo considerando que su país ya tenía en la época un problema con los migrantes de la región, en especial bolivianos, quienes habían comenzado a concentrarse en las áreas metropolitanas de Brasil. Además, estaba el tema de los brasiguayos que ya había traído una serie de los impases diplomáticos entre este país y Paraguay.

El Brasil quería hacer una amnistía de los ciudadanos del Mercosur en nuestros territorios porque en el escenario del Brasil había un número considerablemente elevado de bolivianos que estaban siendo víctimas de trata en Sao Paulo. Era un número bastante razonable en la época, si

---

<sup>208</sup> MERCOSUR/Comisión Técnica de la RMI/Acta No. 02/02.

mal no me acuerdo era de 40 mil. Y, por otro lado, también teníamos la cuestión con el Paraguay, que era la cuestión de los brasiguayos.<sup>209</sup>

La preocupación del Brasil en la época era que muchos de esos brasileiros [brasiguayos] estaban siendo amonestados por la policía, siempre siendo denunciados, teniendo que pagar propinas mensuales, prácticamente para continuar si mayores incomodidades con relación a la policía y su situación irregular migratoria, aun cuando hubiesen comprado tierras y realizado inversiones [...] Nosotros habíamos intentando un acuerdo bilateral con el Paraguay que pudieran regularizar a esos brasileiros. La idea era que comparecieran ante la policía paraguaya y entregaran sus documentos incluida una tasa, luego de lo cual debería salir la regularización migratoria, Pero ¿qué sucedió? Diez años después de que los brasiguayos habían realizado el procedimiento los documentos de identidad no salieron. Yo personalmente fui dos veces al Paraguay [...] El Itamaraty también presionaba bastante a la Cancillería paraguaya para que regularizase a las personas, pero lo que sucedió fue lo siguiente, las personas pagaron las tasas, entregaban los documentos, pero los documentos desaparecieron [...] Entonces había muchos brasileiros con el protocolo en la mano, pero sin su documentación regularizada. Por eso el Brasil presionó mucho al Paraguay en la época para decir, mira necesitamos por medio del Acuerdo resolver esto.<sup>210</sup>

Por su parte, también es necesario considerar que los estamentos técnicos del Brasil que trabajaban con el tema migratorio eran parte de una burocracia socializada que había comenzado a intercambiar ideas con la sociedad civil y, a través de esta, tenían mayor conocimiento de las problemáticas de los migrantes.

En Brasil nosotros sí les hacíamos conocer, nosotros intercambiábamos ideas con la sociedad civil, escuchábamos opiniones de la sociedad civil, muchas veces hicimos seminarios para discutir ese tema y oímos a la sociedad civil, de ella recibimos las informaciones de los sufrimientos de los bolivianos en Brasil, de las dificultades de los brasileños en La Paz, esas informaciones sociales venían de esas entidades organizadas de la sociedad civil.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> María Claudia Canto Cabral, Asesora del Ex Director del Departamento de Extranjeros del Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 1 de agosto de 2018, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>210</sup> Luis Paulo Telez Barreto, Ex Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 19 de febrero de 2020, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>211</sup> Luis Paulo Telez Barreto, Ex Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 1 de septiembre de 2017, audio y transcripción. Traducción de la autora.

Sin embargo, los representantes de la delegación brasilera también estaban conscientes de que los números en relación a su población no eran relevantes. Como se vio en el capítulo V, el porcentaje de población migrante de Brasil en relación a su población era mínimo (menos del 0.4%), por lo que las repercusiones del Acuerdo serían pequeñas en ese país en términos de ingreso de la población migrante. (Banco Mundial 2017a). Incluso, existían muchos más brasileños en el exterior que extranjeros en el Brasil (alrededor del 1%)<sup>212</sup> y la delegación brasilera consideraba que los flujos en general eran más o menos equilibrados. Por lo tanto, la realización de una amnistía a nivel regional no iba a traer flujos masivos de inmigrantes a Brasil, pero tampoco traería grandes flujos de inmigrantes para los Estados Parte más pequeños. Al contrario, consideraban que esta medida podría resolver la situación de los migrantes irregulares en el bloque, aunque sea de manera coyuntural.

En aquel momento el Brasil tenía, más o menos en su territorio, un millón de extranjeros, en total, todos ellos irregulares, y había una cantidad que llegaba a 4 millones de emigrantes brasileños. Esto preocupaba a los países, ellos tenían miedo, Yo me acuerdo, en una de estas discusiones, que el Uruguay me dijo lo siguiente: 100 mil uruguayos en el Brasil ustedes ni perciben, pero 100 mil brasileños en el Uruguay ustedes cierran el Uruguay, entonces había esta preocupación con el desnivel [...] había un interés del gobierno brasilero de regularizar la situación de esas personas, pero teníamos que probar que el flujo migratorio era más o menos equilibrado, que de la misma forma teníamos muchos bolivianos en el Brasil, en la industria de la confección en Sao Paulo, existían los uruguayos en Rio Grande do Sul trabajando en el mercado informal, teníamos muchos paraguayos en varios lugares del país, Rio, Sao Paulo, también muchos peruanos, entonces la migración se equilibraba, entonces no había ninguna razón para temer.<sup>213</sup>

Además, había la necesidad del Brasil afianzar los aspectos sociales del Mercosur, pues luego de la crisis que había sufrido el bloque era necesario realizar algunos ajustes. En ese sentido, para Brasil establecer normativas regionales que favorezcan la migración regional se veía como una forma de consolidar al Mercosur como un espacio integrado, pues se consideraba que a través de la concesión de derechos se podría evitar retrocesos en el proceso de integración.

---

<sup>212</sup> El stock de emigrantes era aproximadamente el 1% para el año 2002 (Amaral 2005; Fernández 2015).

<sup>213</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

Nosotros queríamos en ese momento hacer un esfuerzo muy grande de los países y Ministerios de Justicia de transformar el Mercosur en un Mercosur más consistente, pues estaba muy vinculado a un acuerdo comercial [...] ¿y cómo haríamos eso? Haríamos eso más enfocados en una concesión de derechos como algo visible que transformase el Mercosur en una realidad para los ciudadanos. Y ahí comenzamos a trabajar con el pasaporte común, con las mismas características, comenzamos a trabajar con una extensión de los derechos civiles para las personas en el Mercosur y acuerdos de regularización migratoria que evitarían la incidencia de extranjeros ilegales.<sup>214</sup>

Aparte de la intención política de construir un Mercosur Social, que sería más sólido que un Mercosur puramente comercial, no creo que en esa discusión hubiera algún impacto específico de las cuestiones migratorias. El único interés que había más era para con Paraguay, tenemos creo que 350 mil brasileños más o menos, de origen brasileño que viven en Paraguay. Pero en Argentina tenemos muy pocos y de Uruguay muy pocos, entonces del punto de vista de Brasil el único país con el que teníamos y tenemos una cuestión migratoria importante es Paraguay, y por otro lado Brasil no recibe muchos inmigrantes del Mercosur, tenemos una cuestión importante, un problema importante con los bolivianos, hay un trabajo prácticamente esclavo en Sao Paulo, no, pero no tenemos una cuestión importante de migrantes con Paraguay, Argentina y Uruguay. De parte de Brasil, además de ese deseo de construir un Mercosur más social, teníamos una cuestión más específica solamente con Paraguay.<sup>215</sup>

Sin embargo, Brasil no tenía la misma experiencia migratoria que Argentina y su propuesta, si bien novedosa para la época, reflejaba las soluciones que Brasil generalmente utilizaba a nivel doméstico para dar una respuesta a los migrantes en condición irregular en su territorio, que eran justamente amnistías migratorias a nivel doméstico. A este respecto, recordemos que en el capítulo V se vio que Brasil implementó una amnistía migratoria en 1988 y otra diez años después que habían conseguido por lo menos paliar los problemas que se derivaban de la irregularidad migratoria.

Entonces nuestro paso muy osado en aquel momento fue proponer una amnistía migratoria, aun cuando conocíamos que una amnistía no resolvería el problema, pero por lo menos generaría un equilibrio en el juego, digámoslo así. Y bueno, cual fue nuestra sorpresa cuando hicimos la propuesta, que Adriana Alfonso hablando en el nombre de Argentina nos contrapropuso el

---

<sup>214</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>215</sup> Marcelo Zero, Asesor del liderazgo del Partido de los Trabajadores en el Senado, entrevista personal a Adriana Montenegro, Brasilia-Brasil, 10 de noviembre de 2016, audio y transcripción.

Acuerdo de Residencia, aún incipiente, aún sin mayores trabajos jurídicos, y ella dijo, bueno, si vamos a hacer una amnistía y nos quedamos con este problema, entonces por qué no realizar un acuerdo de residencia.<sup>216</sup>

Como se observó, Brasil tuvo la iniciativa de regularizar a los migrantes regionales. Esta propuesta fue realizada tomando en cuenta, por un lado, que este país ya había enfrentado los problemas de la migración irregular en su territorio, especialmente en sus áreas metropolitanas, pero, además, que dicha migración no implicaba un problema grave para su país, pues en proporción a la población las migraciones, incluyendo las regionales, eran mínimas. En ese sentido, partió con una propuesta de amnistía migratoria regional, pues esa había sido la forma en la que este país había encontrado respuestas, aunque sea coyunturales, a los problemas migratorios. Cabe recordar que, a diferencia de Argentina, Brasil en la época tenía poca tradición migratoria, pues a ya a mediados del siglo XX los impactos demográficos de las migraciones eran mínimos, razón por la cual aún no se habían buscado fórmulas a nivel doméstico para reformular su normativa y políticas migratorias, pese al retorno a la democracia de ese país.

### **1.3. La contrapropuesta argentina: el Acuerdo de Residencia**

El 11 de octubre del 2002, durante la reunión del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio de la RMI, que tuvo lugar en Curitiba Brasil, la delegación de Argentina, compuesta principalmente por funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) del Ministerio del Interior, presentaron un borrador del que sería el Acuerdo de Residencia del Mercosur, como una contrapropuesta a la sugerencia de Brasil de realizar una amnistía migratoria (OIM 2012, 50). Este anteproyecto se denominó Propuesta de Acuerdo sobre Residencia Permanente para Nacionales del Mercosur y Estados Asociados<sup>217</sup> (Mercosur 2015, 28).

La idea del anteproyecto, consideraba que la amnistía migratoria regional propuesta por Brasil no ofrecía una respuesta definitiva al problema de la migración irregular. Era imposible para países con amplias fronteras secas, como Brasil y Argentina, controlar la migración (OIM 2012, 50). Por lo tanto, la realización de una amnistía migratoria regional lo único que iba a provocar era que se acumulen migrantes irregulares una vez que se termine esta. A este

---

<sup>216</sup> María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

<sup>217</sup> MERCOSUR/Grupo de Trabajo Especializado Migratorio de la RMI/Acta No. 02/02.

respecto, la Jefa de la Oficina de Temas Internacionales de la DNM, que estuvo a cargo de la redacción de la propuesta del Acuerdo, mencionó:

Cuando nos presentó Brasil sobre la mesa su propuesta, vimos que la idea era interesante, pero también advertimos, conforme a nuestra propia experiencia, que una amnistía no iba a ser una solución a largo plazo, iba a ser una cuestión coyuntural que terminada la misma íbamos a volver a generar el mismo inconveniente que hacía que tuviéramos tantos irregulares en nuestro territorio [...] Argentina a lo largo de su historia ha pasado por varias amnistías, amnistías que han tenido a veces alcance general, me refiero a todos los países del mundo, otras que han tenido alcance a nivel sudamericano y otros procesos más pequeños que han sido como acuerdos bilaterales, pero que en definitiva han fungido como amnistías para determinadas nacionalidades. Nosotros conocíamos ya por nuestra historia que las amnistías implican un parche coyuntural en un determinado momento, pero cuando se termina la amnistía si vos no generaste algo que modifique la manera de tratamiento de las migraciones en el día a día, inmediatamente volvés a generar bolsones de irregularidad.<sup>218</sup>

La larga experiencia argentina sobre los problemas que generaban las amnistías migratorias en su país, luego de haber realizado seis a lo largo de su historia, y la necesidad urgente de dar una respuesta definitiva a la situación de los migrantes regionales, que representaban el 85% del total de la población migrante en su territorio, llevó a este país a plantear una medida permanente a nivel regional. La idea era que los migrantes del Cono Sur más Bolivia pudieran acceder a una residencia sobre la base de su nacionalidad, que no existiera un plazo perentorio para acogerse a dicha residencia y que, además, se simplificara y unificara los trámite burocráticos para obtenerla; los cuales podrían realizarse tanto en el país de destino como en los consulados de los Estados Parte y Asociados (OIM 2012, 51; Modolo 2017, 48; Brumat 2016, 386–87).

Cabe indicar que en estos espacios de negociación, era una práctica común llegar con documentos previamente redactados, pues esto permitía partir de una base que facilitaba la negociación de las contrapartes (Brumat 2016, 385). El Acuerdo de Residencia no fue diferente, y se propuso a partir de un proyecto que, en palabras de la funcionaria que estuvo a

---

<sup>218</sup>Adriana Alfonso, Jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la DNM de Argentina, entrevista personal a Adriana Montenegro, 18 de octubre de 2016, Buenos Aires Argentina, audio y transcripción. Cabe indicar que en este acápite cuenta principalmente con las referencias de Adriana Alfonso en su entrevista, pues fue una de las principales funcionarias, que estuvo directamente a cargo de formular el Acuerdo de Residencia en el 2002.

cargo de su redacción, estaba previsto como una solución interna, pero que encontró una ventana de oportunidad en la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur.

Yo lo que en realidad tuve que hacer cuando aparece esta propuesta de Brasil en la mesa del Mercosur fue refrendar algo que tenía en un cajón, algo que de alguna manera teníamos medianamente previsto y masticado como para presentar como una solución interna de Argentina, como para sacar una ley o un decreto, entonces a ver qué instrumento legal sería para que los nacionales de los países limítrofes pudieran acceder a la regularización migratoria por su nacionalidad.<sup>219</sup>

Específicamente, el espacio dentro del cual se gestó el documento del Acuerdo de Residencia fue la Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, que fue creada en 1997 con el objeto de proponer y dar seguimiento a las políticas migratorias a nivel regional e internacional, así como celebrar convenios internacionales en la materia.<sup>220</sup> En ese sentido, esta oficina acompañó desde su creación los cambios que se fueron generando en el Mercosur a fines de la década del 90, en donde el discurso más economicista y comercial del bloque pasó gradualmente a tener un enfoque más social y político (Brumat 2016, 384–85).

Ahora bien, antes de que el Acuerdo de Residencia pudiera ser difundido en el espacio regional, la Oficina de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones tuvo que realizar todo un proceso de negociación interno para que el Ministro del Interior diera su visto bueno. Como se ha tratado anteriormente, la Dirección Nacional de Migraciones, ente encargado de establecer los lineamientos y pautas de la política migratorias, era un órgano bastante conservador, en especial porque es parte del Ministerio del Interior, que se encarga del control y seguridad nacionales. En ese sentido, las negociaciones para subir el Acuerdo de Residencia al Mercosur dentro de la misma institución no fueron fáciles, y en algunos momentos dieron paso a debates “controvertidos y rípidos”. En especial, existía una fuerte reticencia de algunas áreas de seguridad de este Ministerio que alegaban que una medida como el Acuerdo de Residencia podría traer “ingresos masivos, agravamiento del desempleo y [...] situaciones relacionadas con la inseguridad”, entre otros (OIM 2012, 50).<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup>Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>220</sup>Dirección Nacional de Migraciones, “Internacionales”, 2 de agosto de 2018, <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?internacionales>

<sup>221</sup>Cabe mencionar que existieron algunas áreas que no estuvieron tan convencidos de las bondades del Acuerdo, pero no colocaron mucha resistencia pues que lo más probable era que el acuerdo no llegara a entrar en vigencia. Sin embargo, esas visiones no tomaron en cuenta la entrada en escena de los gobiernos del giro a la izquierda en

[...] tratamos de hacer una postura lo suficientemente sólida, y no solamente en cuanto a los principios, sino también y fundamentalmente en cuanto a los temas prácticos para poder llevar la posición y convencer precisamente a la esfera política. Lo paradigmático en esto es que en ese momento era Director de Migraciones un General que tenía una visión muy precaria realmente, con lo cual cuando yo le lleve la propuesta y le explique más o menos cuales eran los alcances, inmediatamente entendió la conveniencia de la misma y se la llevó al Ministro del Interior.<sup>222</sup>

A este respecto, el alegato que utilizaron los funcionarios de la Oficina de Temas Internacionales de la DNM frente a las demás áreas el Ministerio se fundamentaba en que era necesario buscar alternativas que diera una respuesta a largo plazo. En ese sentido, había que buscar una solución que se ajustaran a la realidad del país, en especial considerando que Argentina tiene una extensión enorme de fronteras secas por las que pueden fácilmente ingresar los ciudadanos de los Estados vecinos.

Entonces cuando yo digo ese criterio [de realidad] a Argentina que tiene 190 pasos fronterizos muchos de los cuales podés ingresar sin necesidad de hacer un trámite migratorio porque son pasos como que la naturaleza te permite ingresar, y a lo mejor no hay un puesto migratorio allí montado. Bueno lo cierto es que vas a tener un número de migrantes en territorio. Frente a eso, hay migrantes irregulares porque no pueden regularizarse a partir de los requisitos que se piden en la legislación ordinaria, pues no están a su alcance, y entonces yo le pido a un migrante de esas características un contrato de trabajo legalizado y más, no lo va a poder presentar, sin perjuicio de lo cual está trabajando, está trabajando en negro. Esa es la parte de la realidad que yo como funcionaria tengo la obligación de conocer [...].<sup>223</sup>

Esto no significaba dejar de lado el tema de la seguridad, al contrario, planteaba enfocar la seguridad desde otro punto de vista. El control de las migraciones, bajo este enfoque, se daría a través de la identificación de los migrantes en el territorio de los Estados Parte y Asociados.

Soy funcionaria en temas de seguridad, ¿qué es lo más seguro? Regularizarlos, tener su huella, su foto, su domicilio, saber entonces que está en territorio, o mirar para otro lado y fingir como que no está. Si la persona hipotéticamente delinque, si yo tengo su huella, su foto, va a ser

---

la región, especialmente de Lula y Kirchner que tuvieron una posición mucho más abierta sobre las migraciones en sus gobiernos y que llevaron adelante este proyecto (Acosta Arcarazo y Freier 2015).

<sup>222</sup> Adriana Alfonso, Jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la DNM de Argentina, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 6 de agosto de 2018, audio y transcripción.

<sup>223</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

mucho más fácil de ubicar y conforme diga la ley lo juzgaré y purgará su pena de prisión y lo expulsaré si la ley así también lo dice porque el hecho de estar regular no le da un paraguas de impunidad para nada. Me favorece la posibilidad de ubicarlo, eso desde el punto de vista de la seguridad.<sup>224</sup>

En cuanto al tema laboral, y al imaginario de que el extranjero aumentaba las tasas de desocupación, la postura era que justamente la clandestinidad era lo que hacía a los inmigrantes presas fáciles de traficantes y empleadores inescrupulosos que aprovechaban de esta circunstancia para pagar un salario menor que el legalmente establecido. De conformidad con la visión de la Oficina de Temas Internacionales, la regularidad permitiría al trabajador extranjero exigir las mismas condiciones que los nacionales.

Desde el punto de vista laboral el hecho de estar regular también lo pone en un pie de igualdad con el trabajador nacional, con lo cual el empleador inescrupuloso no lo va a contratar porque le puede pagar menos, ni lo puede amenazar si se va a quejar, “le digo a migraciones que te expulse”, sino que lo va a contratar por idoneidad. Si le sale lo mismo, si le cuesta lo mismo, va a ir a la idoneidad, no al tema más barato.<sup>225</sup>

Por último, para analizar los intereses que llevaron a la delegación argentina a plantear el Acuerdo de Residencia, también es necesario tomar en cuenta la masiva emigración de nativos argentinos a partir de la crisis del país 2001. Esto no quiere decir que el Acuerdo fue pensado exclusivamente en función de regularizar a los emigrantes argentinos en los países de la región. Recordemos que en el capítulo IV se vio que la mayor parte de la emigración argentina, luego de la debacle económica, se concentró en destinos extra regionales como España y Estados Unidos (OIM 2008, 28). Además, pese a la crisis, Argentina continuaba siendo principalmente un país de recepción de migraciones regionales, más que de expulsión de su población nativa. Nótese que en el año 2005, el stock de emigrantes como porcentaje de la población llegaba a un 2.1%, mientras que el stock de inmigrantes en ese mismo período ascendía a un 3.9% (Ratha y Xu 2008, 50).

En ese sentido, la crisis tuvo mucho más un efecto simbólico en el imaginario colectivo, que permitió el cambio de prisma hacia las migraciones en general en el país. De esta manera, se

---

<sup>224</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>225</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

construyó el argumento de establecer una diferencia con las políticas migratorias de los Estados del Norte Global, especialmente a partir de la creciente vulneración de los derechos de los ciudadanos sudamericanos, que fueron resultado del endurecimiento de esas políticas a partir del 11 de septiembre (Nicolao 2015, 4; Pérez Vichich 2004, 140). Incluso, dentro de los argumentos esgrimidos por la Oficina de Temas Internacionales para que el resto de las áreas del Ministerio del Interior apruebe el Acuerdo, estaba la situación de los argentinos en el exterior.

En realidad el rango securitista que se empieza a ver a nivel internacional, hacía que muchos de nuestros nacionales que buscaban una mejor situación inmigratoria en otros países del mundo fueran rechazados o cayeran en la irregularidad, y de alguna manera había una especie de reclamo por parte de nuestra región que no encontraba su reflejo en lo que nosotros hacíamos respecto de los nacionales de otros países que venían a nuestra región [...] Fíjate que en el 2001 nosotros pasamos por una crisis muy grande. Muchos de nuestros hijos, sobrinos de la gente de mi generación estaban buscando mejor porvenir en España, en Estados Unidos. Entonces el argumento era señores, o sea sus sobrinos, sus hijos están siendo migrantes en otros países, ¿esto los convierte en delincuentes? O sea ¿qué piensan ustedes del tratamiento que se les está dando? ¿No tienen derecho a tratar de encontrar una mejor situación de vida?<sup>226</sup>

De lo anteriormente relatado se observa que el Acuerdo de Residencia tenía un fuerte enfoque de seguridad. Su mayor preocupación, en un principio, fue la identificación de los migrantes dentro del territorio de los Estados Parte; su regularización para evitar la competencia laboral; y, el control de actividades ilegales que se relacionan con la migración. Sin embargo, fue justamente esta perspectiva lo que permitió que este instrumento tuviera el visto bueno del Ministerio del Interior de Argentina, previo a las negociaciones en el Mercosur, y posteriormente pudiera ser negociado en el espacio de la Reunión de Ministros del Interior de ese bloque regional.

Por su parte, el enfoque de derechos humanos fue tratado de manera tangencial en el Acuerdo de Residencia. Si bien el artículo 9 de este instrumento hace referencia a una serie de derechos para los emigrantes regionales, lo cierto es que la perspectiva de derechos humanos no fue la que primó durante las negociaciones, tanto al interior del Ministerio del Interior de Argentina, como en el espacio de la Reunión de Ministros del Interior a nivel regional.

---

<sup>226</sup>Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

[...] para nosotros el tema fundamentalmente pasaba porque era una solución a la irregularidad migratoria que teníamos en el territorio argentino, era una solución desde ese punto de vista. Era por otra parte un reflejo en el avance en el proceso de integración, en donde Argentina estaba comprometida en el tema del Mercosur, y por otra parte también si vos querés del derecho a tener una situación regular, verdad, pero el tema este de los derechos humanos yo te los pondría en un tercer nivel, en un tercer nivel en lo que se tuvo cuenta en ese momento para avanzar en este tema. Después, lógicamente como argumento de venta y las ventajas de este Acuerdo, el tema de derechos humanos pasa a la cabeza, pero para nosotros era fundamentalmente una herramienta necesaria para regularizar la problemática interna.<sup>227</sup>

Incluso, es necesario mencionar que, a diferencia de otros instrumentos en materia social y migratoria del Mercosur, como por ejemplo la Declaración Sociolaboral de 1998, el Acuerdo de Residencia no hizo ninguna referencia a las normas internacionales de los derechos humanos en su texto, ni incorporó disposiciones contenidas en esos instrumentos. Pese a todo esto, es necesario considerar que la visión del Acuerdo era bastante avanzada para la época en la que se discutió el instrumento, tanto si se la compara con las leyes nacionales de los Estados Parte y Asociados, las cuales provenían de la época de las dictaduras, como si se las compara con los estándares a nivel internacional, en donde el cierre de fronteras y la persecución de los migrantes en territorio era la tónica imperante. El Acuerdo al facilitar el acceso a la residencia permitía a los extranjeros acceder *de facto* sus derechos.

Yo creo que es cierto, que no hubo una explicitación de la discusiones sobre el tema de los derechos humanos [en el Acuerdo de Residencia], pero de hecho lo que se estaba haciendo, era instalar al migrante como sujeto de derechos, al darle la residencia, la posibilidad de que resida, aunque no se lo haya mencionado explícitamente, yo creo que es un problema en general de la academia, si no se menciona los derechos humanos parecería que los derechos humanos no existen, no, acá el derecho de los migrantes a la libre residencia se dio de forma concreta, por ahí no se discutió mucho sobre los derechos humanos, o sea que el resultado ha sido un resultado del derecho del migrante a poder moverse y además residir con un mínimo de exigencias en los países de la región.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Adriana Alfonso, 16 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>228</sup> Lelio Mármora, Director del Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo (IPMA), entrevista por Adriana Montenegro, 26 de octubre de 2016, Buenos Aires Argentina, audio y transcripción

Ahí no es un enfoque explícito de derechos pero vía contribuir a los derechos a partir de romper ciertos obstáculos tradicionales en el paso a la residencia, que después redundan en el ejercicio de derechos.<sup>229</sup>

Además, como lo mencionó la funcionaria a cargo de la redacción de este instrumento, el Acuerdo, en vez de observar al migrante como el problema a combatirse, comienza a ver a la situación de irregularidad como el problema que debe resolto, y eso es un giro sustancial en las políticas migratorias que se aplicaban en la época.

Pero aparte, si bien te planteé que los derechos humanos no fueron la piedra fundamental y que a lo mejor lo podríamos poner en un segundo plano, pero también la base de aquello que yo sostenía en aquel momento, era un poco de que la lucha contra la irregularidad migratoria hay que tener la suficiente claridad conceptual como para separar la irregularidad migratoria de la persona del migrante irregular, porque la irregularidad migratoria es mala tanto para el migrante como para el países de recepción. El migrante irregular es una persona que normalmente viene a trabajar y a contribuir con el desarrollo del país, la lógica es contra la irregularidad, no contra el migrante irregular, y contra la irregularidad lo que tenés que hacer es generar mecanismos fáciles de regularización, pero por eso siempre desde una impronta real, es lo que te conviene.<sup>230</sup>

En ese sentido, cabe preguntarse de dónde provino este componente de novedad, especialmente considerando que no hubo mayor intercambio y discusión de la propuesta del Acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil en la Reunión de Ministros del Interior.

#### **1.4. El Acuerdo de Residencia como parte de la experiencia argentina en el tema migratorio**

Una de las particularidades del Acuerdo de Residencia es que planteó una política migratoria que no había sido aplicada en Argentina. En palabras de uno de los representantes de la sociedad civil, el Acuerdo de Residencia fue un hecho inesperado, por lo que las noticias de su firma en los medios de comunicación les sorprendió.

---

<sup>229</sup> Pablo Ceriani, Coordinador del Programa de Migración y Asilo Universidad en el Centro de DDHH en la Universidad Nacional de LANUS, entrevista por Adriana Montenegro, 25 de octubre de 2016, Buenos Aires Argentina, audio y transcripción

<sup>230</sup> Adriana Alfonso. 18 de octubre de 2016. *Ibidem*

Fue un proceso muy particular, es muy paradójico cómo se aprueba el Acuerdo de Residencia, porque la mayoría de los planes que hubo en la región en la última década, década y media, dentro del tema migratorio, sobre todo a nivel interno de los países, se ha dado en el marco de diferentes procesos de diálogo [...] y por lo general se llega a un consenso con participación de la sociedad civil en el caso de la Ley Migratoria argentina, en buena medida las iniciativas que hay en Brasil [...] Ahora, en el plano regional, en el ámbito del Mercosur [...] no necesariamente se ha dado eso [...] lo cierto que ni a nivel de la región sudamericana, y mucho menos a nivel de lo que es el espacio migratorio del Mercosur [...] ha habido participación de la sociedad civil como mecanismo institucionalizado de diálogo, participación y búsqueda de consensos y aprobación de iniciativas [...] nos sorprendió, de hecho, el titular de los periódicos hablando del Acuerdo de Residencia al día siguiente, es decir el 7 de diciembre del 2002, o sea hasta donde yo sé fue iniciativa casi exclusivamente de algunas personas de organismos de Argentina y Brasil.<sup>231</sup>

Con todo, no se puede entender al Acuerdo de Residencia, sino dentro de la experiencia migratoria argentina como un todo. No solo en relación a todos los problemas que habían generado las diversas amnistías migratorias en ese país, sino también a la serie de discusiones e intercambios entre el Estado, sociedad civil, academia y organismos internacionales a partir del retorno a la democracia, así como el intercambio entre los propios funcionarios del ramo a nivel regional. Como se observó en el capítulo IV, las discusiones entre sociedad civil y el Estado, en especial a raíz de la negociación de la propuesta de la Ley de Migraciones argentina, permitió contar con una “burocracia socializada”, que en última instancia llevó “la inquietud que se tenía para la propia Argentina al Mercosur”, y por esta razón “Argentina tuvo un papel protagónico importante, por la iniciativa, por la forma en la que inmediatamente se aplicó el Acuerdo de Residencia”.<sup>232</sup>

De hecho, como se vio en el capítulo IV de esta tesis, pese a que la relación entre la sociedad civil y la Dirección Nacional de Migraciones pasaba por periodos de tensión y distensión, dependiendo del ministro de turno, existieron algunos espacios de intercambio. A este respecto, si bien la participación de la Dirección Nacional de Migraciones al comienzo de la discusión de la Ley fue poco activa, se dieron ciertos espacios en los que funcionarios

---

<sup>231</sup>Pablo Ceriani. *Ibidem*.

<sup>232</sup>Nora Pérez Vichich, Ex-asesora de la Dirección de Migraciones Internacionales de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Consultora internacional en temas migratorios internacionales, entrevista por Adriana Montenegro, 21 de octubre de 2016, audio y transcripción.

estatales, legisladores y representantes de la sociedad civil intercambiaban ideas, nudos críticos y pareceres.<sup>233</sup>

Además, cabe indicar que existían varios espacios de capacitación por fuera de la esfera estatal para las burocracias que trabajaban el tema migratorio. A nivel regional, como se mencionó en el capítulo IV, existía el curso del Mar del Plata que lleva más de 40 años de trayectoria. En este curso, los burócratas no solo se recibían conocimientos sobre el tema, sino que se abrieron espacios de diálogo con otros actores a nivel regional. Incluso, la Jefa del Oficina de Temas Internacionales que estuvo a cargo de la redacción del Acuerdo mencionó que este espacio le ofreció “una apertura en la búsqueda de soluciones más allá de las entonces tradicionales medidas estatocéntricas”.<sup>234</sup> De igual manera, el intercambio entre los burócratas de la Dirección Nacional de Migraciones con la academia les permitió tener un mayor acercamiento al discurso de derechos humanos y a las formas de “gobernar la situación de los migrantes en la medida que fuera de carácter práctico y lógico”.<sup>235</sup>

Por último, es necesario considerar que el Acuerdo de Residencia es fruto también de la construcción de una gobernanza regional incipiente frente al tema migratorio, tanto en lo que respecta a la existencia previa de políticas migratorias innovadoras en la región, como a los intercambios que comenzaron a darse entre los funcionarios en América del Sur.

Hay una larga tradición de políticas confluyentes con respecto a la migración, de convenios bilaterales, convenios subregionales, esto tiene décadas de construcción no es algo que haya, el convenio este de Residencia es un convenio que de alguna manera recoge implícitamente un desarrollo de las políticas de migraciones en América del Sur que llevaba varias décadas, con ciertas características, sobretodo de confluencia salvo en los períodos de dictaduras militares, vos te encontrás que hubo políticas restrictivas en los países sobre todo del Cono Sur, estábamos en dictaduras militares y ahí en un momento tenías el Instrumento Andino de Migraciones Laborales en la Comunidad Andina que era un avance en términos de la regulación del movimientos de trabajadores en la región. Luego con el retorno de la democracia estas políticas volvieron a confluir, o sea que hubo un período en el cual uno podría decir que estuvieron de alguna manera desajustadas no tuvieron los mismos objetivos.

---

resderogación de la Ley Videla, y aprobación de la Ley de Migraciones, narra las entrevistas que se llevaron a cabo en el 2000 y 2004 entre los Directores Nacionales de Migraciones y la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, en la que se observa un intercambio de ideas.

<sup>234</sup>Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>235</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

Luego con la restauración de la democracia, democracia en toda la región, creo que es un elemento muy importante de contexto, que permitió el avance o la continuidad. Por ejemplo los convenios de libre circulación del Cono Sur, datan de la década de los 60, desde 1960 cualquier persona podía circular libremente desde el sur de Chile, hasta el norte del Brasil, la diferencia con el Acuerdo es que no es solamente circulación sino que es residencia, esto es la diferencia básica entre lo que ya existía a lo que después se estableció [...] La primera cuestión es esa, de dónde nació o si se tomó de otras regiones, no, no se tomó de ninguna otra región y responde explícitamente a los procesos de políticas migratorias de la región de América del Sur, pero más tradicionalmente han sido procesos de apertura migratoria, normalmente.<sup>236</sup>

Por otro lado, uno de los espacios de diálogo e intercambio regional en temas migratorios fue la Conferencia Sudamericana de Migraciones, comenzó a gestarse en el año 1999, con el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. A este respecto, previo al Acuerdo de Residencia se realizaron tres reuniones entre el 2000-2002, en las cuales participaron los principales funcionarios que estuvieron a cargo de la negociación de este instrumento.<sup>237</sup> Si bien, como lo mencionó una de las funcionarias que estuvo a cargo de la redacción del Acuerdo, la Conferencia no tuvo una incidencia directa en este instrumento,<sup>238</sup> el intercambio entre las burocracias de la región en este y otros espacios a nivel regional colaboraron a modificar el enfoque que se tenía respecto a la migración. Esto permitió que exista una “coincidencia de pensamientos”<sup>239</sup> entre los funcionarios que facilitó las negociaciones del Acuerdo.

La aceptación de una propuesta tan “novedosa” por parte de todas las delegaciones estuvo estrechamente relacionada a la existencia de redes de políticas entre los funcionarios que trabajan en la elaboración de políticas regionales con conocimientos específicos en el área migratoria. Estos funcionarios difundieron información e ideas entre los demás miembros del grupo, dando forma a las políticas e, incluso, dando forma a la agenda regional (Brumat 2016, 392).

---

<sup>236</sup> Lelio Mármora. *Ibidem*.

<sup>237</sup> Los funcionarios de la DNM de Argentina que estuvieron a cargo de la elaboración del proyecto del Acuerdo de Residencia, así como los funcionarios brasileros del Departamento de Extranjeros y del Itamaraty que lideraron posteriormente la negociación del Acuerdo, participaron de la CSM entre los años 2000 y 2002. Véase CSM. Conferencias CSM. Lista de Participantes. <http://csm-osumi.org/conferencias-csm?page=1>

<sup>238</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*..

<sup>239</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

[...] pero si vos te pones a leer el Acuerdo de Residencia, tiene una visión de derechos humanos, ya existía esa visión antes que subiera Néstor Kirchner y Lula, ya existía esa visión, el Acuerdo de Residencia el lenguaje que se usa es la muestra empírica de que esa visión ya existía compartida entre las burocracias. Ya había burocracias socializadas con ideas compartidas en torno al respecto de los derechos humanos.<sup>240</sup>

En resumen, el Acuerdo recoge ya una experiencia que existía de apertura migratoria en la región. De igual manera, si bien la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales no fueron parte del Acuerdo de Residencia, indirectamente sus actividades permitieron difundir una visión más amplia de las migraciones en el imaginario de los formuladores de políticas. La fructífera discusión que se dio en diferentes espacios en la Argentina, y a nivel regional, dio paso a una “burocracia socializada”,<sup>241</sup> capacitada e incluso sensibilizada en el tema, que aún bajo perspectiva de seguridad, pudo imaginar otra forma de hacer política.<sup>242</sup>

### **1.5. La negociación entre Brasil y Argentina por el Acuerdo de Residencia**

Ahora bien, en palabras de una de las técnicas del equipo brasileño,<sup>243</sup> la propuesta del Acuerdo de Residencia que realizó Argentina durante la reunión del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio, en octubre de 2002, dejó a los delegados de los otros Estados Parte “sorprendidos”, debido a la novedad de la misma.

Entonces, para nosotros fue una enorme sorpresa, pero nos acogimos a la propuesta, Brasil acogió la propuesta inmediatamente porque ya era un deseo nuestro, la visión del Luís Paulo, que es un gran especialista en el área migratoria, siempre ha sido una mirada más humanitaria para la cuestión migratoria, el derecho de ir y venir como un derecho fundamental.<sup>244</sup>

El planteamiento del Acuerdo por parte de la delegación argentina suscitó una serie de discusiones e, incluso, los delegados se retiraron a un cuarto intermedio para negociar la

---

<sup>240</sup> Leiza Brumat, Investigadora sobre temas de Migraciones Internacionales, Derechos Humanos y Regionalismo de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), entrevista personal a Adriana Montenegro, 20 de octubre de 2016, Buenos Aires Argentina, audio y transcripción.

<sup>241</sup> Leiza Brumat. *Ibidem*.

<sup>242</sup> En el caso del Acuerdo de Residencia esta incidencia fue indirecta, y a través de otros espacios de negociación, pero esta investigación considera que tuvo peso a la hora de modificar la forma en la que pensaba la política migratoria.

<sup>243</sup> María Claudia Canto. *Ibidem*.

<sup>244</sup> María Claudia Canto. *Ibidem*.

propuesta internamente y con mayor profundidad. Los principales negociadores en el cuarto intermedio fueron la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, argumentando a favor del proyecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y el Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de ese país.<sup>245</sup> Luego de las discusiones, y una vez que se retomó la negociación, la delegación brasilera informó que retiraba su propuesta de amnistía migratoria en favor del proyecto de Acuerdo de Residencia de la delegación argentina. Sin embargo, los demás Estados Parte y Asociados se mantuvieron un poco expectantes, indicando que pese a que se encontraban a favor de los principios que inspiraban la propuesta argentina, debían realizar consultas previas a nivel doméstico antes de tomar una decisión (OIM 2012, 51).

Cabe indicar que los principales países negociadores del Acuerdo de Residencia fueron justamente los dos grandes. Brasil tomó la iniciativa con la amnistía migratoria, pero una vez que Argentina entregó una propuesta de política que se ajustaba más a la realidad de las migraciones intrarregionales, Brasil incluso, fue un país clave para convencer a los demás Estados Parte y Asociados de aceptar el Acuerdo.

Lo que había era un Brasil y Argentina disputando el liderazgo de la negociación [...] Paraguay y Uruguay nunca fueron protagonistas del debate, siempre mediaron de cierta forma, y colocaron sus pautas, pero todo pasaba entre Brasil y Argentina.<sup>246</sup>

[...] la delegación de Brasil informó que retiraba su propuesta de amnistía y apoyaba el proyecto de Argentina por considerarlo superador. En esa decisión fueron fundamentales los buenos oficios de Ralph Henderson, funcionario de la Cancillería de Brasil, y la visión integracionista de Luis Paulo Telez Barreto, funcionario brasilero 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 (OIM 2012, 51).

---

<sup>245</sup> Cabe destacar la ausencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. De conformidad con algunas entrevistas realizadas, este Ministerio no estuvo presente en las negociaciones, pues se encontraba ocupado negociando en el Mercosur otros asuntos. Si bien recibía de parte de la DNM un reporte de lo que se estaba desarrollando, al parecer no hubo un seguimiento a profundidad de las mismas, pues fue una sorpresa para esta cartera de Estado la firma del Acuerdo. Esta información ha sido corroborada con la lista de participantes en la firma del Acuerdo de Residencia por parte de los Ministros del Interior (Mercosur/RMI/Acta 2/02/Anexo 1), en donde se evidencia la falta de este Ministerio.

<sup>246</sup> María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

Como se analizó en el capítulo V de esta tesis, la delegación brasilera también entendía las repercusiones de las amnistías migratorias. Este país había realizado dos amnistías en los últimos años (1988 y 1998), y en ambas, el número de personas que se benefició fue una minoría (CIDOB 2004, 576), dejando a un buen número de migrantes en una situación de irregularidad y precariedad. Además, en la amnistía de 1998 los números de argentinos, uruguayos y paraguayos aumentaron o se mantuvieron en los mismos niveles, por lo que también se observó que estas medidas solo constituían una solución coyuntural. Por lo tanto, para el Brasil la idea argentina del Acuerdo de Residencia del Mercosur permitiría dar una solución a los problemas que ellos también venían experimentando en su territorio. A este respecto, el antiguo Director del Departamento de Extranjeros que participó en las negociaciones mencionó:

[...] Brasil había realizado amnistías migratorias aquí, a ver si recuerdo las fechas, 88, si no me equivoco, y 98. Brasil propuso amnistías amplias a los inmigrantes ilegales aquí. [...] la amnistía tenía un problema, regularizaba a quien estaba aquí pero más adelante comenzaba a crecer el número de ilegales que comenzaban a entrar nuevamente, que ya no se beneficiaban. Entonces, qué es lo que nosotros concluíamos en ese proceso, de hecho era la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, pero había allí una coincidencia de pensamientos, las personas eran más liberales, [por ejemplo] Adriana [Alfonso] por Argentina [...] y el Brasil también mucho así en una línea de abrir, de permitir que eso dé, pero para qué, para no continuar realizando constantes amnistías migratorias lo ideal sería tener un sistema que permitiera un visado de residencia del Mercosur [...].<sup>247</sup>

Además, como se mencionó, dado que el porcentaje de la población migrante en relación a la población total del Brasil era mínimo, este país podía permitirse ser mucho más audaz a la hora de adoptar una política migratoria de tal envergadura. Sin embargo, el Acuerdo de Residencia también les permitiría a las autoridades brasileras controlar las actividades de los migrantes que ingresaban a su territorio, en especial teniendo en cuenta que, para países con amplias fronteras secas, como Argentina y Brasil, es imposible controlar totalmente los ingresos de extranjeros a sus territorios.

La policía siempre tenía mucho miedo de que hubiera una falta de control sobre los migrantes ilegales, porque uno no sabe quién es el ilegal, uno no sabe si esa persona era terrorista o

---

<sup>247</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

traficante de drogas, si la persona va a ser nociva para el Brasil, a partir de que se regulariza, se tiene acceso a los datos de esa persona, a la dirección y la identificación plena, entonces es más fácil desarrollar una actividad policial si se tiene una comunidad registrada regularizada, y así los números no preocupaban en Brasil, Brasil tenía en su histórico en aquel momento el 0.1% de su población de inmigrantes, así un millón de personas, cuando nosotros ya tuvimos un 4%, en el pasado, entonces el porcentaje del 0,8% era uno de los menores en la historia de nuestro país, entonces no había una preocupación con los extranjeros en sí, pero sí con el crimen organizado en la frontera [...] entonces la regularización de los migrantes siempre fue un factor de control y de mejor visualización de quién es esa población.<sup>248</sup>

Eso es medida de seguridad, saber dónde vive, qué hace, entendiste, cuál es el tamaño de su familia, eso ahí es medida de seguridad, porque el irregular no existe. En la época nosotros teníamos problemas con los peruanos que no integraban el Mercosur [...] pero qué podíamos hacer si no sabíamos dónde vivían, quién eran, nada, solo cuando conseguías detenerlos en flagrante, es importante tener un registro, de dónde y cómo está esa persona, el extranjero en el Brasil, independientemente de la nacionalidad.<sup>249</sup>

Inclusive, es necesario considerar que Argentina no estaba proponiendo una política en contra de las preferencias de Brasil. Como se mencionó, este país tenía un claro interés en los aspectos sociales del Mercosur, tanto es así que Brasil había tomado la iniciativa y había propuesto previamente una amnistía migratoria regional con el fin de “transformar el Mercosur en un acuerdo, en un bloque consistente”.<sup>250</sup> Más aún, si bien la idea del Acuerdo de Residencia fue negociada en los estamentos más técnicos, y luego se pasó a los políticos, la idea de consolidar un Mercosur más social no era ajena a los objetivos que en esa época propuso Cardoso para el bloque, en consonancia con el cambio de visión que venía experimentando la región.

Varios segmentos de la economía estaban en fricción, económicos principalmente, en Brasil y Argentina, y cada vez que eso sucedía el Mercosur entraba en jaque, las personas decían que el Mercosur se va a desmoronar se va a acabar, y yo recuerdo que en la época Fernando Henrique Cardoso quería consolidar el Mercosur [...] y en el Mercosur había ese interés de transformar el Mercosur en un espacio integrado real, y ¿cómo se hace esto para evitar un

---

<sup>248</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>249</sup> Izaura Soares de Miranda, Ex Directora do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justicia, entrevista personal a Adriana Montenegro, 9 de noviembre del 2016, Brasília-Brasil, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>250</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

retroceso posterior? Asegurando un derecho, cuando pasas a asegurar los derechos de las personas no hay vuelta atrás, entonces tú tienes un pasaporte común, tú tienes derecho a residir y visa de residencia, entonces tu posees algunos aspectos en sentido tributario, entonces tú comienzas a conquistar un espacio integrado, que no se hace sólo por la cuestión comercial.<sup>251</sup>

Nosotros creíamos que con el Acuerdo estaríamos caminando en dirección a lo que nosotros creíamos que era un buen camino para el Mercosur, porque nosotros siempre trabajábamos desde la perspectiva de un Mercosur más allá del Mercosur económico, un Mercosur con una visión más social, aunque en nuestro foro no se hablara de Mercosur Social, el término que se utilizaba en aquel entonces, y que era incluso el utilizado por el Itamaraty era el de foros no económicos.<sup>252</sup>

Por estas razones, para Brasil no le fue difícil aceptar la propuesta de Argentina tan pronto como este país la presentó, en la reunión del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio en octubre de 2002. Sin embargo, en el caso de los demás Estados Parte y Asociados, fue necesario esperar a la próxima reunión y un trabajo más intenso de negociaciones para que pudieran aceptar la propuesta.

#### **1.6. La negociación del Acuerdo de Residencia con los demás Estados Parte y Asociados**

Entre el 5 a 7 de noviembre de 2002, en la reunión de la Comisión Técnica de la RMI, en Salvador Bahía, las delegaciones de los demás Estados Parte y Asociados, trajeron sus inquietudes respecto a la propuesta del Acuerdo de Residencia, una vez que habían realizado las respectivas consultas con sus contrapartes a nivel doméstico. Los países que mayores objeciones colocaron en las negociaciones fueron Uruguay y especialmente Paraguay (OIM 2012, 51). Ambos países temían que el Acuerdo genere un incremento sustancial de las migraciones en sus territorios.

Con relación a Uruguay, uno de los técnicos del equipo negociador del Brasil, indicó que este país tuvo algunas reticencias para aprobar el Acuerdo. Pese a que era un país que tenía un saldo migratorio negativo en la balanza<sup>253</sup> (Brumat 2016, 391), Uruguay exteriorizó varias veces durante las negociaciones su aprehensión a la posible entrada masiva de inmigrantes de

---

<sup>251</sup> Luís Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>252</sup> María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

<sup>253</sup> Para el año 2005 el stock de emigrantes como porcentaje de la población total en Uruguay correspondía al 8.3% mientras que el de inmigrantes correspondía al 2.4% (Ratha y Xu 2008, 230).

la región en su territorio a raíz del Acuerdo, No obstante, gracias a la intervención de Argentina y Brasil finalmente este país aceptó el instrumento.

Uruguay tenía miedo, y exteriorizaba eso a todo momento, esta frase ellos la dijeron varias veces “100 mil uruguayos en Brasil ustedes no perciben, 100 mil brasileños en Uruguay ustedes cierran Montevideo”. Nosotros les manifestamos que no habría 100 mil brasileños en Uruguay y si llegara a haber no iba a ser a causa del Acuerdo, eso podría suceder de cualquier manera y ellos iban a tener que lidiar con eso.<sup>254</sup>

Entonces tenían miedo de que muchos brasileiros ya estuviesen residiendo en el Uruguay ilegalmente y que ellos no tuviesen conocimiento de eso, el recelo es que ellos tenían muchos brasileiros que atravesaban la frontera seca sin control y que alegasen residencia en el Uruguay para obtener una regulación. En el Mercosur existen muchas regiones con amplias fronteras y el tránsito de las personas es muy libre, no existe un control migratorio efectivo [...] En la frontera no necesitas ir al consulado o pedir el visto, solo atravesar la frontera. Claro y ahí con la migración la persona dice quiero adherirme al Acuerdo de Residencia, y no es necesario ni siquiera que salga del país. La idea era justamente esa, porque había algunas situaciones en la frontera en donde [...] el brasileiro en Livramento (Brasil) compraba la casa más barata en Rivera (Uruguay) y se quedaba residiendo ahí. Vivía en Rivera y trabajaba en Livramento, o al contrario [...] Entonces él atravesaba varias veces la frontera y podría querer la regularización para tener derechos en los dos países [...] Claro que este inmigrante si tomase un bus o un carro podría ir a Montevideo, y allí [con el Acuerdo de Residencia] tendría el mismo derecho. Un tercio de la población uruguaya vive en Montevideo ¿cuál era el miedo que el Uruguay tenía? Que parte de esa población flotante en la frontera acabase por dislocarse a Montevideo y ahí iba a sobrecargar.<sup>255</sup>

Por su parte, tanto los representantes de la delegación brasileira como la argentina, comentaron que Paraguay condicionó la aceptación del Acuerdo de Residencia a la resolución de otros temas que, si bien no eran parte del tema migratorio, eran temas pendientes de la agenda regional a nivel económico.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>255</sup> Luis Paulo Telez Barreto, 19 de febrero de 2020. *Ibidem*.

<sup>256</sup> Este regateo de Paraguay haría presumir que en este caso la difusión del Acuerdo pudo ser fruto de incentivos positivos a ese país. Sin embargo, dado que este país no fue tomado como unidad de análisis para esta investigación, no se han realizado consultas a los funcionarios paraguayos para corroborar este hecho.

Paraguay jugó políticamente con el Acuerdo bastante tiempo, él quería que nosotros fijáramos algunas cosas en el área económica porque él sabía que el Acuerdo interesaba al Brasil, especialmente por la regularización de los brasiguayos, aquella colonia enorme de 400 mil brasileños que residen en el interior del Paraguay y que necesitan tener más derechos, ellos sabían eso, e intentaban jugar con el factor de la carne y también con otros factores de la economía como un todo, vinculando una cosa con la otra [...] pero también después cambió su postura para una solución y una ratificación.<sup>257</sup>

Las objeciones que estaba poniendo Paraguay obedecían más a una situación aduanera que en ese momento se estaba dando específicamente entre Brasil y Paraguay. Algo que siempre suele suceder, ese regateo con algo que no tiene nada que ver con lo que se está negociando, pero es algo que también está en el plano internacional de los países que están en la mesa de negociaciones [...] lo que Paraguay pretendía, era presionar un poco para solucionar este tema aduanero, sabiendo que Brasil quería sacar este Acuerdo de Residencia.<sup>258</sup>

Al parecer, las objeciones aduaneras del Paraguay tuvieron que ver con los problemas en frontera de este país con Brasil que se suscitaron por un brote de fiebre aftosa. De conformidad con las entrevistas, y la prensa de la época<sup>259</sup>, el problema de fiebre aftosa que se suscitó en Paraguay a finales del año 2002, llevó al Brasil a cerrar las fronteras con ese país e, incluso, a movilizar al ejército brasileño a la frontera para evitar la circulación de animales entre los dos países. Esto hizo con que Paraguay decidiese no firmar el Acuerdo, lo que trajo una serie de dificultades entre los equipos técnicos y los cuadros políticos horas antes de que arribasen a Brasil para la firma. Afortunadamente se pudo resolver el impase.

Lo que pasó es que Brasil colocó tanques del ejército en la frontera con Paraguay para impedir que el ganado contaminado atravesara la frontera. Entonces los ministros [del interior] estaban volando de Buenos Aires, la Paz, en fin, de Montevideo, los ministros estaban en pleno vuelo para Salvador, para la firma, cuando Paraguay dijo no vamos a firma más [el Acuerdo de Residencia] por causa de los conflictos en la frontera, entonces nosotros pasamos horas de agonía, nosotros no tanto porque Brasil, nosotros, estábamos en nuestro propio país, para nosotros era más fácil, pero los otros técnicos de la Argentina, Uruguay, el Chile, en agonía

---

<sup>257</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>258</sup> Adriana Alfonso. 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>259</sup> "Aftosa faz Brasil fechar fronteira com Paraguai". Folha de Sao Paulo, 27 de septiembre de 2002. Acceso 4 de mayo de 2019.

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15481&keyword=Paraguai%2CAftosa&anchor=48787&origem=busca&pd=0393fd2841dfe1554d7e1b4803d2890f>

porque no conseguían avisar a sus Ministros que no se iba a dar la firma, y ellos ya estaban volando al Brasil, y nuestra diplomacia intentando contornar la crisis diplomática con Paraguay [...].<sup>260</sup>

Con relación a los países asociados de Chile y Bolivia, que como se mencionó en el capítulo III también participaban de la Reunión de Ministros del Interior, siguieron la pauta que proponían Argentina y Brasil. De conformidad con las entrevistas, Chile era más propositivo, pero Bolivia acompañaba las posturas de los dos mayores países. Además, al parecer tanto Chile como Bolivia consideraron que el Acuerdo podría beneficiar a sus nacionales en el extranjero, al tiempo que permitiría regularizar la situación de los migrantes regionales en sus territorios.<sup>261</sup> En todo caso, se mencionó que en este punto de las negociaciones, fue Brasil, a través de los delegados del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia, quienes tomaron el liderazgo en la defensa de la propuesta del Acuerdo ante las demás delegaciones de los Estados Parte y Asociados (OIM 2012, 51).

Sí, nosotros tuvimos un significativo apoyo de Chile, a pesar de que no fuese un miembro efectivo, fuese apenas un asociado, era un país que tenía mucha fuerza en las mesas de negociación.<sup>262</sup>

Sí, Bolivia se adhería. Bolivia en general no discutía, no opinaba y no trabajaba con los textos, pero ella se adhería [...] yo conversaba mucho con el embajador boliviano en Brasilia y yo le decía que hay bastantes médicos allá, brasileros que estudian medicina en Bolivia [...] nosotros también vamos a regularizar todos esos bolivianos que aparte de que van a obtener una visa, no van a necesitar someterse al trabajo esclavo, van a poder sacar un permiso de trabajo, tener acceso a derecho y van a poder contribuir a la economía brasilera con dignidad y respeto, eso también ayudó a convencer a Bolivia.<sup>263</sup>

Cabe destacar que, en el caso de Chile, parece ser que su adhesión al Acuerdo de Residencia se debe también a “una suerte de indiferencia en la esfera pública con respecto al tema, pues no era un objetivo central para los gobiernos de la época”. Al momento de la firma del Acuerdo, el número de inmigrantes en Chile no eran significativo, razón por la cual las acciones que facilitaron los procesos de entrada de esta población no eran vistos como un

---

<sup>260</sup> María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

<sup>261</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>262</sup> María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

<sup>263</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

problema. Además, Chile deseaba demostrar su compromiso con los derechos humanos de los migrantes, luego de que en los primeros 20 años del retorno a la democracia existía un importante contingente de chilenos exiliados por la dictadura de Pinochet. Por último, también existía el deseo de este país en la época de integrarse políticamente con sus vecinos latinoamericanos (Concha Villanueva 2018, 55–59). Esto pudo haber hecho que Chile estuviera más abierto a adherirse al Acuerdo, y que haya participado activamente en las negociaciones de este instrumento.

Respecto a la participación de otros actores durante esta negociación, cabe indicar que no existía como mecanismo institucionalizado de diálogo la intervención de la sociedad civil y los organismos internacionales en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior. Como se observó en el capítulo III, los organismos internacionales como ACNUR y OIM se limitaban a la presentación de informes y estudios (Mercosur 2015). Si bien en una reunión de la Comisión Técnica de la RMI, que se dio a mediados del 2001, se recomendó la creación de un mecanismo para tener un mayor contacto con estas organizaciones, lo cierto es que su participación en este espacio era muy puntual y limitada.

Pese a esto, como se ha observado en los capítulos anteriores, la participación de la sociedad civil y los organismos internacionales en el Acuerdo de Residencia fue indirecta y se dio, como se ha dicho, a través del diálogo de cada una de las delegaciones al interior de sus países. En ese sentido, no se puede entender la elaboración de la propuesta del Acuerdo de Residencia, sino en el marco de su experiencia migratoria como un todo, incluyendo la participación democrática para cambiar la normativa y políticas migratorias a nivel doméstico. Tampoco se puede entender la vocación de apertura de la delegación brasilera frente a la propuesta argentina sino en virtud del retorno a la democracia y los intercambios que se daban entre Estado y sociedad civil a finales de la década de los 90. Además, es necesario tener en consideración el desgaste de la agenda neoliberal en la región y el hecho de que en aquel momento tanto Brasil como Argentina estaban pasando por un momento de transición hacia un modelo que colocaba mayor énfasis en los aspectos sociales y productivos de la integración regional.

Ahora bien, antes de que se suba el Acuerdo de Residencia a la firma por parte de los ministros del interior se realizaron algunas modificaciones al boceto presentado por Argentina. De conformidad con las entrevistas, el boceto de Argentina, no contemplaba la

visa temporal, sino solo la permanente, y no establecía la presentación del certificado médico en caso de que así lo solicite la legislación interna de los Estados. A este respecto la Jefa de la Oficina de Asuntos Internacionales de la DNM manifestó:

Pero sí, hubo que hacer algunas concesiones, como por ejemplo el proyecto original planteaba la residencia permanente en un inicio, y hubo ceder a que bueno, a que puedan ir primero a una temporaria para después una permanente, también incluyeron la necesidad de certificado médico, pero eso como requisito que se exigía en la medida que la legislación del país así lo exigiera.

Por su parte, el Director de Departamento de Extranjeros del Brasil indicó:

Durante las negociaciones algunos países tenían preocupaciones, yo me acuerdo [...] El Uruguay tenía preocupación porque era muy pequeño y siempre decía que Brasil y la Argentina tenían números grandes de extranjeros, pero que si esos extranjeros buscaban el territorio uruguayo iba a provocar en ellos una carga excesiva. Nosotros pensamos que eso no tenía mucho sentido, el Mercosur debería contemplar al ciudadano, o sería solo un acuerdo comercial, nosotros queríamos avanzar más allá de lo comercial, para que el Mercosur se configurase como un espacio integrado de personas, pero había esa preocupación en el Uruguay. En el Paraguay se temía que las personas sobrecargasen el sistema de salud, que fuesen a utilizar el sistema de salud público que es pequeño, entonces ellos propusieron el certificado del seguro salud. Otra preocupación que tenían es que las personas comenzasen a pedir muchas residencias, solo para salvaguardar una expectativa futura, por eso consideraban que era necesario que existiera una especie de etapa intermedia en donde la persona que llegaba a un país y realmente quisiese permanecer en el transformaría la visa temporal en una permanente y en ese período inicial, el Paraguay también defendía eso, era una buena oportunidad para verifica los antecedentes penales, porque la persona podría tener o no un tipo de problema penal en el nuevo país. Entonces estas restricciones obedecían al miedo de que se generase un movimiento mayor de personas.<sup>264</sup>

Otros de los temas que se discutieron con los países signatarios fueron los derechos que se les iba a conceder a los migrantes regionales bajo el Acuerdo del Mercosur. Del texto del Acuerdo se puede ver las personas que obtenían la residencia en virtud de este instrumento podrían gozar de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas

---

<sup>264</sup> Luis Paulo Telez Barreto, 19 de febrero de 2020. *Ibidem*.

que los nacionales de los Estados de recepción, en particular el derecho a trabajar, a la protección laboral, a enviar remesas, a la reunificación familiar y a circular libremente de acuerdo con las normas legales de cada país. No obstante, no se hace mención a los derechos políticos. A este respecto el Director del Departamento de Extranjeros mencionó:

La residencia en un país otorga todos los derechos civiles, derechos civiles como acceder a los establecimientos públicos de salud, de educación, escuela pública, trabajo, movimiento patrimonial, acceso a los sistemas de protección social, son derechos civiles plenos, solo no daba esas personas los derechos políticos. Cuáles eran los derechos políticos, los derechos de votar, de participar de elecciones, esos derechos solo eran reconocidos a los nacionales. Fuera los derechos políticos, todos los derechos civiles son otorgados en el Acuerdo de Residencia [...] Hubo iniciativas para dar derechos políticos, pero existe un problema, en las regiones de fronteras, si das un derecho político, digamos que lo paraguayos terminen eligiendo al prefecto de Foz de Iguacu, en otro país, los ciudadanos de Livramento acabarían eligiendo prefecto de Rivera en el Uruguay, era eso lo que queríamos evitar, esas distorsiones políticas en ese escenario. Entonces se decidió dejar los derechos políticos solo para los nacionales. Si ellos conseguían una residencia, luego piden una naturalización y después de naturalizarse tendría acceso a los derechos políticos.<sup>265</sup>

No obstante, en lo sustancial, no varió la idea central que era proponer el acceso a la residencia en base al criterio de nacionalidad. Finalmente, luego de largas deliberaciones, y de las diferentes posturas y peticiones, las diferentes delegaciones acordaron el texto del Acuerdo que sería sometido a consideración de la Reunión de Ministros del Interior.

### **1.7 La aprobación del Acuerdo de Residencia y su firma en la Cumbre de Presidentes**

En la XII Reunión de Ministros del Interior, llevada a cabo el 8 de noviembre del 2002, en Salvador, Bahía, se decidió aprobar el proyecto del Acuerdo de Residencia para Nacionales del Mercosur y elevarlo al Consejo del Mercado Común.<sup>266</sup> Sin embargo, dada la trascendencia del Acuerdo de Residencia, y a pedido de Brasil, se decidió elevar la aprobación de este instrumento para la firma de los presidentes de los Estados Parte y Asociados en la próxima reunión de la Cúpula del Mercosur<sup>267</sup> (OIM 2012, 51–52).

---

<sup>265</sup> Luis Paulo Telez Barreto, 19 de febrero de 2020. *Ibidem*.

<sup>266</sup> MERCOSUR/CMC/DEC No. 28/02.

<sup>267</sup> MERCOSUR/RMI/Acta No. 02/02-Anexo IV.

Cabe recordar, que el Acuerdo no partió como una estrategia de Estado de los gobiernos brasilero y argentino, más bien fue una propuesta por parte de los estamentos más técnicos. Sin embargo, el grado de novedad de este instrumento, el hecho de que el mismo pudo conjugar los intereses entre Brasil y Argentina, así como la posibilidad de ligar el Acuerdo con los aspectos sociales del Mercosur, llevaron a que el mismo cobrara importancia política. Si se observa las declaraciones de los ministros del interior y sus delegados en la época, se verá el grado trascendencia política que en ese momento tomó el Acuerdo. El subsecretario del Ministerio del Interior de Argentina, Cristian Ritondo, mencionó que su país estaba “frente a algo revolucionario que nos deja con una legislación sobre libre circulación de personas más avanzada que la Unión Europea”<sup>268</sup>, mientras que su contraparte brasilera, el ministro Paulo de Tarso Ramos Ribeiro, indicó que era un momento histórico, y que no se podía “tener un desarrollo económico sin la libre circulación de personas [...]”<sup>269</sup>. En ese sentido, indicó que “[...] el Acuerdo constituye un paso notable hacia los objetivos fundamentales del Mercosur, cimentando de forma irreversible el proceso de integración en la región”.<sup>270</sup>

Más aún, la percepción era que el Acuerdo permitió a la Presidencia Pro Tempore de Brasil dar un renovado aire al bloque regional en un momento de estancamiento de las negociaciones comerciales. A este respecto, es necesario observar el discurso de presentación que hizo la Presidencia Pro Tempore brasilera el 5 de diciembre del 2002, a través del Coordinador Nacional del Grupo del Mercado Común:

Esta Presidencia Pro Tempore transcurrió en una coyuntura económica aún marcada por una fuerte retracción del comercio intrazona, recesión o bajo crecimiento en los países de la región e inestabilidades cambiarias. En este contexto, los procesos de negociación en el área económico-comercial se caracterizaron por un menor dinamismo, que la Presidencia intentó compensar con un ejercicio de organización y reflexión sobre los pasos futuros del proceso de integración [...] En contraste con las dificultades en el área económico-comercial, fue posible en el semestre proseguir de manera intensa con los debates y negociaciones en las áreas de educación, cultura,

---

<sup>268</sup> Téngase en cuenta que en el contexto europeo las personas migrantes pueden residir por más de tres meses en el territorio de otro Estado miembro solo si son económicamente activos, bajo el Acuerdo de Residencia del Mercosur los individuos solo necesitan ofrecer prueba de su nacionalidad y de no poseer antecedentes penales para obtener un permiso de residencia temporal de 2 años (Acosta Arcarazo 2018, 192).

<sup>269</sup> “Libertad de residencia dentro del Mercosur, *La Nación*, 9 de noviembre de 2002, acceso el 25 de noviembre de 2017, <http://www.lanacion.com.ar/448647-libertad-de-residencia-dentro-del-mercosur>.

<sup>270</sup> Evandro Éboli. “Acordo permitirá livre trânsito entre seis países da América do Sul”, *O Globo*, 9 de noviembre de 2002, microfilm, Acervo da Fundação da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Brasil.

justicia, seguridad y desarrollo social, etc. Merece especial atención el trabajo realizado por la reunión de Ministros del Interior, de la que emanaron los acuerdos elevados al Consejo del Mercado Común de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos<sup>271</sup> y de Residencia para Nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, que allanan el camino para la libre circulación de personas entre sus signatarios.<sup>272</sup>

Finalmente, el 6 diciembre de 2002, los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile firmaron el Acuerdo de Residencia en la Cumbre de Presidentes. En el comunicado conjunto de los presidentes se calificó como histórico el proceso que condujo a la adopción del Acuerdo de Residencia, dado que lo consideraban un paso significativo para establecer el libre tránsito de personas en el bloque.<sup>273</sup> Incluso, el Acuerdo fue observado por la prensa brasileña como uno de los principales hitos de la negociación que se había llevado a cabo en el seno del Mercosur a la salida de Cardoso.

El presidente Fernando Henrique Cardoso aprovechó la reunión de la Cúpula del Mercosur para despedirse de los Jefes de Estado del bloque y países asociados [...] La reunión que termina hoy debe tener como principal medida un acuerdo para desburocratizar los pedidos de residencia en la región. Cualquier persona con nacionalidad de uno de los países del Mercosur podrá pedir un visado de residencia en otro país del bloque sin presentar justificativas [...].<sup>274</sup>

Es necesario tener en cuenta que la Presidencia Pro Tempore en la que se negoció el Acuerdo de Residencia era la última a cargo de este mandatario, pues las elecciones para la presidencia del Brasil comenzaban en octubre de ese año. Como se ha mencionado, el fin de la convergencia neoliberal, el advenimiento de gobiernos de izquierda en la región y el fin del multilateralismo en la política internacional fueron choques externos que colaboraron para que la política exterior de Cardoso se modifique en algunos puntos en el curso final de su administración, “adelantando algunos elementos de cambio que solo quedarían más claros en la administración de Lula da Silva” (Vigevani y Cepaluni 2007, 280).

---

<sup>271</sup> Como se observó en el capítulo III, a la par del Acuerdo de Residencia, se elevó a la Reunión de Ministros del Interior un Acuerdo de Regularización Migratoria.

<sup>272</sup> MERCOSUR/XXIII CMC/DI No 05/02.

<sup>273</sup> Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, Brasilia, 6 de diciembre de 2002.

<sup>274</sup> “FHC se despide de sus colegas sudamericanos”. Folha de Sao Paulo, 6 de diciembre de 2002. Acceso 3 de octubre del 2018.

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15551&anchor=174920&origem=busca&pd=d59a9dae5c40e8c2cece9848ddf791b9>.

El Acuerdo de Residencia tuvo que ver con varias cosas, tuvo que ver muchísimo con la coyuntura de momento, que para mí su concreción tuvo que ver tanto con la dinámica de la importancia de los ejecutivos en la integración Mercosur, lo que podemos llamar la diplomacia presidencialista, como con las burocracias nacionales, con el funcionamiento de las burocracias nacionales, para mí fue una conjunción de ambas cosas, de estos dos niveles. Entonces tuvo que ver con el hecho de que hubo un estamento burocrático al que se le ocurrió la idea, y que fue aceptado y que fue utilizado políticamente en un determinado momento por la Presidencia Pro Tempore de Brasil de Cardoso.<sup>275</sup>

Recordemos que para Cardoso la integración regional con el Mercosur, y especialmente con Argentina era prioritario (Vizentini 2006, 382), pues el bloque era visto como un instrumento con el cual el Brasil podía disputar un espacio político y económico mayor en el mundo, así como crear un polo alternativo de atracción que crearía obstáculos para la política hemisférica de Estados Unidos (Vigevani y Cepaluni 2007, 324). En un principio, el proyecto inicial de Cardoso para el Mercosur era concentrarse en los aspectos económicos y comerciales del bloque, con intentos de profundizar en ciertos aspectos políticos estratégicos, muy vinculado al modelo de regionalismo abierto en la región. Sin embargo, el duro golpe al proceso de integración, luego de la doble crisis argentina y brasileña, y el vuelco en el panorama internacional, llevó a los líderes regionales a replantearse los objetivos del Mercosur. En especial se impulsaron actividades para promover un modelo de regionalismo social y productivo, dentro del cual se planteaban acciones como una reingeniería institucional y la promoción de las dimensiones políticas y sociales del bloque (Caetano 2011, 44; OIM 2012, 48).

Con todo, estas modificaciones en la política exterior de Cardoso al final de su mandato no significaron un cambio de rumbo, sino que esta sufrió algunos ajustes en virtud de las condiciones internacionales antes mencionadas (Vigevani y Cepaluni 2007, 289), en un momento que podría denominarse de transición hacia el regionalismo post hegemónico en la región. Incluso, se puede decir que luego de la Conferencia de Brasilia de Jefes de Estado del año 2000, en la que se trató de evidenciar un mayor compromiso con los aspectos políticos y sociales del bloque, las acciones encaminadas en este sentido fueron tímidas y con pocas acciones concretas (Vigevani y Cepaluni 2007, 300; Vizentini 2006, 386–88). El Acuerdo de Residencia, fue una de estas pocas acciones que tuvieron una impronta hacia lo social. De

---

<sup>275</sup> Leiza Brumat. *Ibíd.*

hecho, en la última Presidencia Pro Tempore del Mercosur que fue liderada por Cardoso se firmaron solo dos acuerdos en de cierta envergadura: Un acuerdo de complementación económica con los países de la Comunidad Andina (CAN), que fue el resultado del fallido intento de asociación entre estos dos grandes proyectos de integración sudamericanos, y el Acuerdo de Residencia (Vizentini 2006, 385–88), que fue una de las pocas acciones que se pudieron concretar en la cúpula de mandatarios.

Es necesario considerar, que fue un hito que un acuerdo de tal envergadura haya sido negociado en apenas 4 meses, pero su logro se debió a la experiencia argentina, a la socialización de los temas migratorios entre las burocracias que negociaron el Acuerdo, y al interés del gobierno de Cardoso de dejar a final de su mandato su impronta personal en el proceso de integración regional al cual siempre le había apostado (OIM 2012, 48). Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que más allá de la voluntad política del gobierno de Cardoso, lo que llevó a que el Acuerdo pudiera finalmente implementarse fue la llegada de los gobiernos de izquierda en la región como se verá en el próximo capítulo.

## **2. La negociación y firma del Acuerdo de Residencia como un proceso de difusión de abajo hacia arriba**

Una vez que se ha realizado un análisis sobre el proceso que llevó a la adopción de la gobernanza migratoria del Mercosur, este acápite va a analizar bajo la metodología del rastreo de procesos, en su variante de construcción de teorías (*theory building process tracing*), las diversas hipótesis que existen para explicar el surgimiento de este instrumento, y descartar con la evidencia empírica cual fue la interacción que prevaleció. Luego vamos a establecer los mecanismos causales que pudieron tener lugar durante la negociación del Acuerdo de Residencia. Para esto se procederá a observar las posibles manifestaciones de cada mecanismo causal, sobre los cuales se aplicarán criterios de suficiencia y necesidad (*Straw in the wind, Hoop test, Smoking gun y Double decisive*) que los habiliten o invaliden. El objetivo de estos criterios es establecer qué tipo de evidencia se debería encontrar para aumentar la confianza en la presencia del mecanismo de difusión. Por último, se formulará un el mecanismo causal del proceso de constitución del Acuerdo de Residencia tomando en cuenta las entidades sociales y las actividades que estas llevan a cabo.

De igual manera, se va a proceder para comprender el tipo de interacción que prevaleció Argentina y Brasil, sea este de coerción, competencia o aprendizaje, armando al final un

mecanismo causal para este proceso. Por último, este acápite cierra con un análisis de las principales características que permitieron el proceso de difusión de Acuerdo de Residencia en el bloque de integración del Mercosur, en un momento de desgaste de la agenda neoliberal y el regionalismo abierto en la región.

### **2.1. La difusión como hipótesis alternativa del surgimiento del Acuerdo de Residencia**

Para analizar si existió una difusión del Acuerdo de Residencia del Mercosur vamos a revisar diversas hipótesis preliminares que explican su surgimiento. Recordemos que existen dos posturas diferentes que analizan el surgimiento de la gobernanza migratoria a nivel regional: formas de gobernanza autónomas y formas de gobernanza interdependientes. Las formas autónomas de surgimiento de la gobernanza consideran que el regionalismo y la regionalización son respuestas particulares e independientes a problemas funcionales endógenos o exógenos (Börzel 2016; Risse 2016, 87). Dentro esta primera postura, las teorías más comunes que se manejan para explicar el surgimiento de políticas migratorias regionales son el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo liberal (Risse 2016, 87; Jörgens 2004, 250–51).

Como se mencionó, de conformidad con el neofuncionalismo, la libre circulación de las personas, como uno de los factores de producción, debería reflejar el nivel de integración alcanzado por el mercado, y puede explicarse como parte del proceso de integración económico (E. Haas 1958). Sin embargo, como algunos autores han observado (Lavenex et al. 2016, 470; Margheritis 2012, 2; Geddes y Acosta Arcarazo 2014, 23), el Acuerdo de Residencia no ha acompañado la dinámica de la integración económica del Mercosur. Pese a que el Acuerdo de Residencia demostró que el bloque realizó un avance importante en términos de libre circulación de mano de obra, el Mercosur no había avanzado de la unión aduanera imperfecta, y existían fuertes problemas de liderazgo y coordinación entre las partes. Además, cabe considerar que este instrumento fue adoptado en un período de estancamiento de la cooperación económica-comercial, y de fuertes disputas diplomáticas por el tema.<sup>276</sup> Por esta razón, consideramos, al igual que algunos autores, que el neofuncionalismo no daría cuenta de los intereses en juego durante las negociaciones del

---

<sup>276</sup> Por ejemplo en el caso de la UE se ha observado que la cooperación para regular el libre movimiento de personas y la armonización de legislaciones en el tema, ha avanza lentamente y está muy ligada al desarrollo de la interdependencia económica entre los Estados (Margheritis 2012, 3)

Acuerdo (Lavenex et al. 2016, 470; Margheritis 2012, 2; Geddes y Acosta Arcarazo 2014, 23).

El intergubernamentalismo liberal, por su parte, sostiene que son los Estados y sus agentes los que dan forma a la cooperación regional, con el objeto de proteger sus intereses geopolíticos y económicos, así como los intereses de sus representados (Moravcsik 1993; Söderbaum 2009, 480; 2005, 5–8; Oyarzún Serrano 2008, 100–104; Börzel 2016, 2–3). De hecho, el Acuerdo de Residencia obedeció principalmente a los intereses de Argentina y Brasil, que son los actores con mayor peso dentro del bloque. Argentina necesitaba resolver los problemas internos que tenía con relación a la migración irregular en su territorio. Por su parte, el gobierno de Cardoso deseaba dejar una impronta en la que sería su última Presidencia Pro Tempore, momento en el que el Acuerdo fue un buen instrumento para promover la agenda social del bloque frente al estancamiento de los temas económicos (Lavenex et al. 2016; Margheritis 2012, 13–15; OIM 2014; 2012, 47–52).

Sin embargo, pese a que el intergubernamentalismo ofrece una explicación parcial, al concentrarse sobre la convergencia de intereses que impulsan la formación de preferencias, no esclarece por qué los países optaron por una política a largo plazo en la materia, que en principio podría considerarse más costosa en términos de soberanía, que la propuesta primigenia de una amnistía migratoria regional conjunta, especialmente considerando que se desconocía el impacto que el Acuerdo de Residencia podría tener en la distribución de los flujos migratorios. Esto es aún más evidente teniendo en cuenta que desde el siglo XX los Estados sudamericanos han reafirmado su estatus a nivel internacional replicando medidas de control fronterizo, como prerequisite para que se les reconozca su autonomía y autogobierno (Acosta Arcarazo 2018, 106). Además, esta aproximación no toma en consideración dos temas fundamentales para entender el Acuerdo de Residencia: el grado de innovación para la época de esta política migratoria y la experiencia argentina en el tema.

Por su parte, las formas interdependientes de surgimiento de la gobernanza, entre las que se encuentra la teoría de difusión de ideas, considera que los procesos de gobernanza no existen aisladamente; es decir, no surgen únicamente de las condiciones internas o domésticas de los países, por lo que enfatizan la conexión que existe entre los Estados y otros actores internacionales (Risse 2016, 87; Meseguer y Gilardi 2009, 528; Gilardi 2011, 1). Como se observó en el marco teórico, los estudios sobre difusión se concentran en el conocimiento, en

la forma por la cual una innovación es comunicada a través de ciertos canales entre los miembros de un sistema social (Rogers 1983; 2003, 5–6; Stone 2001). En tal virtud, el campo de la difusión de ideas se ha dedicado a rastrear el proceso o patrón de adopciones sucesivas de una política innovadora (R. Freeman y Tester 1996; Stone 2001) El fundamento para la difusión se da cuando los actores, durante el proceso de formación de políticas, buscan información previamente disponible acerca de cuáles son las políticas más efectivas o apropiadas en una situación determinada (Risse 2016, 87–88). Aunque, como se ha mencionado, muchas de las veces los actores proceden a la búsqueda con una racionalidad limitada (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 460; Gilardi 2011, 18; Stone 2001, 11).

Ahora bien, para analizar la existencia de un proceso de difusión es necesario cuestionarse: i) ¿qué se difunde? En otras palabras, es necesario analizar si existió una idea o política innovadora que se transmite; ii) ¿cuál es el espacio de difusión? Es necesario indagar sobre el canal de comunicación que conecta a los actores que participan en la difusión de ideas; iii) ¿quiénes son los actores? Hay que analizar qué actor u actores cuentan con el conocimiento y la experiencia previa para formular la política innovadora y transmitirla, denominados emisores o *lenders*; y qué actor u actores no poseen el conocimiento acerca de la innovación pero desean adoptarla, llamados receptores o *borrowers* (Rogers 1983, 17; Dolowitz y Marsh 2000, 10). A continuación, se analizará cada una de estas características en el caso propuesto, y se les aplicará los criterios de necesidad y suficiencia para confirmar si durante la negociación del Acuerdo de Residencia pudo operar un proceso de difusión.

### **2.1.1. ¿Qué es lo que se difundió en el Acuerdo de Residencia?**

Como se mencionó, la teoría de difusión de ideas va más allá del análisis de los intereses de los Estados signatarios, para intentar comprender cómo se adopta una política innovadora (R. Freeman y Tester 1996; Stone 2001; Rogers 1983, 5, 17). Si la Reunión de Ministros del Interior hubiera adoptado la amnistía migratoria regional propuesta por Brasil, la teoría intergubernamentalista hubiera sido la teoría más adecuada para explicar el caso. La amnistía hubiera resuelto, por lo menos temporalmente, los problemas internos que tenía Argentina con relación a la migración regional en su territorio, y el gobierno de Cardoso hubiera podido dejar su impronta en la última Presidencia Pro Tempore de su mandato, con una política menos costosa en términos de soberanía, y utilizando la propia propuesta brasilera. De hecho, una de las funcionarias de la Dirección Nacional de Migraciones que estuvo presente en las negociaciones calificó a la respuesta de Brasil como un “gesto de mucha hidalguía, ellos eran

dueños de casa, normalmente uno trata de sostener lo que uno ha presentado, y más en un plano internacional”. No obstante Brasil, luego de las consultas del caso, “plantearon que retiraban su propuesta de amnistía por considerar que la propuesta de Argentina era superadora”.<sup>277</sup>

Lo que hace que el intergubernamentalismo no sea suficiente para explicar el Acuerdo de Residencia es que, entre otras cosas, no considera el grado de innovación de este instrumento. A este respecto, varios autores resaltan la trascendencia del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su calidad de parte aguas en la política migratoria de la región, una vez que modificó la lógica imperante hasta ese momento, que consistía en el cierre de fronteras y persecución de los migrantes en condiciones de irregularidad (OIM 2014, 9; Martínez Pizarro y Stang 2006, 99; O. Aguirre, Mera, y Nejamkis 2009; Cardesa-Salzmann 2012; Nicolao 2015; Margheritis 2012).

Asimismo, el Acuerdo estableció por primera vez en la región reglas comunes para la tramitación de la residencia por parte de los nacionales de los Estados signatarios, armonizando y simplificando los requisitos exigidos a los migrantes (Nicolao 2015, 7). Con todo, la diferencia más importante del Acuerdo de Residencia consiste en que este instrumento rompe con la ecuación de trabajo y migración, pues no es necesario solicitar que se acredite actividad laboral para obtener una residencia temporal (Ramírez Gallegos 2016, 73; Robles 2004, 30). Incluso, la delegación brasilera manifestó que la propuesta argentina le causó “sorpresa” y que incluso consideraban que era un cambio “180 grados” en relación a la posición que se había tenido en años anteriores respecto del tema.<sup>278</sup>

Ahora bien, pese a la novedad del Acuerdo de Residencia, es necesario tener en cuenta que la propuesta argentina no salía por completo del discurso de seguridad que manejaba la Reunión de Ministros del Interior. Como se ha observado anteriormente, si bien el Acuerdo de Residencia proponía un cambio en la visión de seguridad, su argumento se sustentaba justamente en un mayor control de los migrantes, vía identificación y regularización de los mismos. Por esta razón, el Acuerdo era atractivo tanto para aquellos actores que querían aunar a los aspectos sociales del bloque, en un momento de tensiones por el tema comercial, cuanto para los estamentos de seguridad de Argentina y Brasil, quienes veían al tema migratorio con

---

<sup>277</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>278</sup> María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

resquemor. Por estas razones, se puede decir que el Acuerdo de Residencia es una política innovadora que por sus especiales características pudo difundirse entre diversas esferas, que incluso poseían visiones contrarias.

Ahora bien, la existencia de una política migratoria novedosa que no encontraba parangón ni a nivel de los Estados Parte del Mercosur, ni a nivel internacional, nos da un criterio de suficiencia, pero no de necesidad, de que operó un proceso de difusión. En otras palabras, con esta evidencia se fortalece esta hipótesis, pero es necesario revisar las demás características que debe poseer un proceso de difusión para confirmar o descartar su existencia.

### **2.1.2. ¿Cuál fue el espacio de difusión del Acuerdo de Residencia?**

Otro de los elementos importantes en el proceso de difusión es que existan canales de comunicación entre los actores que participan de un proceso de difusión. Como se mencionó en el capítulo III, dada la naturaleza democrática del Subgrupo de trabajo No. 10 (SGT10), y su largo trabajo en la materia migratoria, hubiera sido natural que el Acuerdo de Residencia emane del seno de este órgano. No obstante, es necesario recordar que debido a la participación activa de sindicatos y otras organizaciones dentro del SGT10, existía una cierta desconfianza por parte de las burocracias estatales acerca de las negociaciones y decisiones emanadas en ese espacio. Esto dificultaba que muchas propuestas que emanaban del SGT10 puedan llevarse adelante. Además, recordemos que el tema migratorio en el SGT 10 estaba muy atado a las migraciones laborales, cuando justamente la innovación del Acuerdo de Residencia fue desligar el factor trabajo de las migraciones.

Por otra parte, es necesario considerar que el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del Interior venía modificando su visión sobre las migraciones, pasando de una posición de cierre de fronteras y persecución de los migrantes, a una de gestión de los flujos migratorios para comienzos del siglo XXI. Esta posición iba a tono con el desgaste de la agenda neoliberal y el regionalismo abierto en la región, que creó un escenario propicio para reposicionar una agenda de integración, en donde los temas sociales, políticos y productivos tuvieran un mayor protagonismo. Si bien en la época de negociación y firma del Acuerdo de Residencia no se puede hablar aún de la entrada de un regionalismo post hegemónico en la región, y de la instauración de un modelo de regionalismo social y productivo en el Mercosur, ciertamente el bloque se encontraba en un proceso de transición en

el que había mayor apertura para los temas migratorios, que eran vistos como parte de la construcción de una agenda social a nivel regional.

Ahora bien, la existencia de un canal de comunicación, en el que se observa la apertura necesaria para discutir los temas migratorios por fuera de una visión de control, aumenta el grado de certeza sobre la hipótesis de que existió un proceso de difusión en el caso del Acuerdo de Residencia, aunque no permite aún descartar hipótesis complementarias, razón por la cual se indagará sobre los actores que fueron parte de este instrumento.

### **2.1.3. ¿Quiénes son los actores que participaron en la difusión del Acuerdo de Residencia?**

Ahora bien, cualquier política novedosa necesita de actores que cuenten con experiencia previa para poder formularla y trasmitirla, así como actores que aún no tienen el conocimiento de dicha innovación (Rogers 1983, 17), pero que eventualmente decidan adoptar la nueva norma por considerarla más idónea. En ese sentido, en todo proceso de difusión hay actores que tienen un papel de emisores (*lenders*) y de receptores (*borrowers*) de una política determinada (Dolowitz y Marsh 2000, 10).

Como observamos en los capítulos anteriores, Argentina era un país en el que la incidencia de los flujos migratorios internacionales había marcado profundamente su sociedad. Pese a esto, las migraciones no tuvieron un tratamiento consistente a lo largo del tiempo. Las políticas migratorias en Argentina tenían movimientos espasmódicos entre políticas extremadamente cerradas durante los gobiernos militares, y la aplicación de amplias amnistías migratorias en los gobiernos civiles. En total, Argentina había aplicado seis amnistías migratorias que tuvieron como resultado el aumento del contingente de migrantes que se encontraba en situación de irregularidad entre cada medida aplicada. Por lo tanto, Argentina conocía muy bien que las amnistías eran solamente soluciones coyunturales a la problemática migratoria. Incluso, la última amnistía aplicada por ese país en 1992, durante el gobierno de Menem, había desbordado la capacidad funcional de la Dirección Nacional de Migraciones, lo que tuvo como consecuencia un difícil control de estos procesos, llegando incluso a que existan casos de emisión de documentos falsos (OIM 2012, 59).

Otro aspecto a recalcar es que, si bien existían diferentes posturas dentro de la Dirección Nacional de Migraciones, y el Ministerio del Interior, acerca de la conveniencia de aplicar el

Acuerdo de Residencia, existía una burocracia socializada y capacitada que estuvo en la capacidad de formular una política por fuera de los estándares tradicionales. En ese sentido, el retorno a la democracia y, más adelante, la discusión y búsqueda democrática de consensos de la nueva Ley de Migraciones argentina abrió paso a un intercambio de ideas entre el Estado, las organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y academia, que hasta el momento no había encontrado un espacio sostenido de diálogo. Por otro lado, la posibilidad de que entidades como la Dirección Nacional de Migraciones pudiera entablar diálogos con el resto de la sociedad y el legislativo sobre el tema, permitió observar que más allá de las diferencias, existían puntos en común. La Ley Videla y la política migratoria no se ajustaban a la realidad, y no estaba dando una respuesta a una problemática que cada vez más se agravaba.

De igual manera, si bien existían muchos prejuicios frente al tema migratorio, la crisis argentina, y la consecuente salida de sus nacionales al exterior en situaciones precarias, cuestionó el sistema a nivel interno. Era necesario comenzar a ser consecuentes si se buscaba el respeto de los derechos de los connacionales argentinos en el extranjero. En ese sentido, si bien el Acuerdo de Residencia fue anterior a la Ley de Migraciones argentina, ciertamente el clima de diálogo e intercambio de opiniones influenció en la visión de este último. Todo esto permitió que los funcionarios argentinos acumularan suficiente experiencia como para poder plantear una política novedosa, como lo fue para el momento el Acuerdo de Residencia.

Por su parte, si bien Brasil también fue un país que históricamente había recibido un número considerable de migraciones extra continentales a fines del siglo XIX y comienzos del XX, para 1950 la mayor parte de las migraciones de ese país eran internas. A partir de ese momento los flujos migratorios no constituyeron un rubro considerable para el Brasil. Es por esta razón que en los círculos políticos de ese país no existió mayor discusión sobre el tema migratorio. El manejo de la política sobre migraciones fue conservador y coyuntural, y atado a Ley de la época de la dictadura militar. Para llenar los vacíos de la ley, y sus anacronismos, el CNIg dictaba resoluciones de carácter administrativo que constituían medidas *ad hoc* para paliar los problemas de la migración irregular. Más aún, las dos amnistías migratorias que propuso Brasil en 1988 y 1998, eran las únicas medidas de mayor envergadura que había emprendido este país en la materia en los últimos años. Sin embargo, lo que sí existía para la época era una burocracia socializada que tenía intercambios a nivel regional con otros actores

estatales, y a nivel doméstico con algunos organismos de sociedad civil,<sup>279</sup> y que deseaba encontrar una política que permitiera resolver el problema de las migraciones irregulares a nivel doméstico, al tiempo que aunara a la agenda social del Mercosur.

Por último, también es necesario considerar el rol de los políticos en el proceso de negociación del Acuerdo. De conformidad con la literatura, diferentes actores cumplen roles distintos en la difusión y adopción de una política. En ese sentido, cuando una política es formulada por la burocracia o especialistas en la materia, es necesario que cuente también con la aprobación de los actores políticos (Stone 2001). Incluso, muchos casos de difusión de políticas pueden ser mejor explicados si se analiza los réditos políticos o electorales que una política novedosa puede traer, que si se analiza la efectividad o conveniencia de aplicar esa política en la práctica (Shipan y Volden 2012, 3).

A este respecto, no es posible entender la firma del Acuerdo de Residencia si no se tiene en cuenta que Cardoso deseaba dejar su impronta en el bloque regional en la última Presidencia Pro Tempore que estaba a su cargo. En ese sentido, si bien el Acuerdo no fue pensado en un principio en las esferas políticas, fue aprovechado por las mismas como hito de las negociaciones de la Presidencia Pro Tempore brasilera, en un momento de crisis del bloque.<sup>280</sup>

Recapitulando lo antes mencionado, la experiencia argentina, y la poca discusión que existía en Brasil sobre el tema migratorio, nos da un criterio de certeza, pero no de suficiencia acerca del papel de emisor de Argentina y de receptor de Brasil. No obstante, la afirmación de una de las funcionarias de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina y la confirmación de dos de los funcionarios de Brasil presentes en proceso de negociación, de que en efecto la propuesta fue elaborada por Argentina, y bien recibida por Brasil, nos permite confirmar que Argentina difundió el Acuerdo y de que Brasil lo adoptó.

#### **2.1.4. Los Mecanismos causales del proceso de difusión del Acuerdo de Residencia**

De lo expuesto en el acápite anterior, se ha encontrado que los mecanismos causales que dieron paso al proceso de difusión del Acuerdo de Residencia se dieron de la siguiente manera (Figura 6.1): i) el Grupo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del

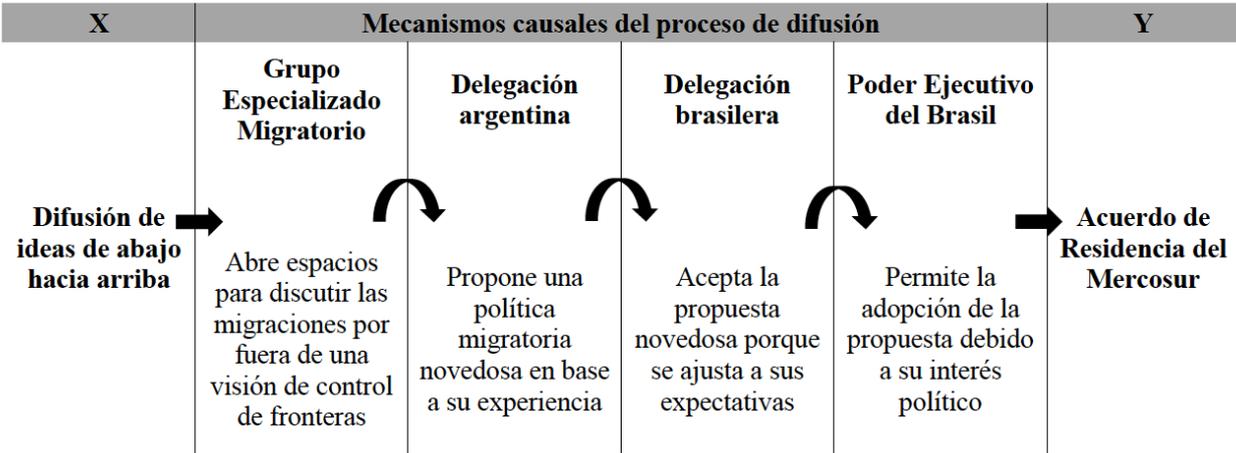
---

<sup>279</sup>Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>280</sup>María Claudia Canto Cabral. *Ibidem*.

Interior abrió un canal de comunicación para discutir las migraciones por fuera de una visión de control de fronteras y persecución de los migrantes, hacia otra en la que se promovía la facilitación de los flujos migratorios intrarregionales, en virtud de una mayor preocupación por los temas sociales en el Mercosur<sup>281</sup>; ii) esto permitió a Argentina, en calidad de emisor, plantear una propuesta novedosa para la regularización migratoria de los nacionales del Mercosur a través del criterio de nacionalidad, idea que recogía la larga experiencia que tenía la Dirección Nacional de Migraciones en el tema; iii) Brasil, por su parte, con menos experiencia en el tema migratorio, actuó en calidad de receptor de la idea, pues la acoge en virtud de que la misma se ajusta a sus expectativas; vi) finalmente, el Acuerdo de Residencia calzó con el interés político de utilizar este instrumento como hito de la última Presidencia Pro Tempore de Cardoso, en un momento en el que se amplió la discusión a los temas sociales y políticos en el bloque, debido al fin de la convergencia neoliberal y la crisis del regionalismo abierto en la región. Si bien cada manifestación observable del proceso de difusión que hemos citado es una condición necesaria, pero insuficiente por sí misma para afirmar que operó este mecanismo, el apalancamiento de las distintas evidencias nos permite confirmar que si bien el Acuerdo de Residencia obedece en parte a los intereses de los Estados Parte (mecanismo intergubernamental), operó también un proceso de difusión.

**Figura 6.1 Mecanismos causales del proceso de difusión del Acuerdo de Residencia**



**Fuente:** Elaborado en base a Beach y Pedersen (2013).

<sup>281</sup> Los procesos de difusión se dan entre varios actores, sean estos individuos instituciones y redes. En ese sentido, en algunos casos los actores constituyen simultáneamente espacios de negociación (O. Porto de Oliveira 2013, 47-48).

Como se observa (figura 6.1), entre la difusión de ideas y la aprobación del Acuerdo de Residencia existe una secuencia temporal de eventos intermedios que permiten confirmar este resultado. En esta secuencia, cada una de las partes constitutivas se refieren a entidades que realizan a cabo acciones, pero que deben entenderse en función de todo el conjunto de mecanismos que intervienen. En ese sentido, no puede entenderse la presentación de una propuesta novedosa de Argentina a nivel regional, sin tener en consideración la apertura a los temas migratorios del Grupo Especializado Migratorio. De igual manera, no puede explicarse la adopción del Acuerdo de Residencia sino en virtud de la voluntad de la delegación brasilera de dar paso a esta propuesta, pues la misma se ajustaba e, incluso, superaba sus expectativas. Además, la firma del Acuerdo debe ser entendida en virtud de la voluntad política de los presidentes de los Estados Parte y Asociados, pero especialmente de Cardoso, para dar paso a una política que promovía los aspectos sociales del Mercosur en un momento de crisis del bloque.

## **2.2. La gobernanza de abajo hacia arriba del Acuerdo de Residencia**

Si bien Argentina fue el emisor de la propuesta del Acuerdo de Residencia, es necesario analizar si esta idea fue gestada solo en base a la experiencia de este país, o si hubo otros actores o modelos, en distintos niveles de análisis, de la cuales esta política tomó inspiración. Como se mencionó, uno de los principales vacíos en la literatura sobre difusión en las relaciones internacionales, es que esta considera solamente los procesos de diseminación de políticas de arriba hacia abajo, o a lo sumo los procesos horizontales de difusión. En ese sentido, varios estudios se han concentrado en las formas en las que normas, políticas o principios internacionales y otras formas de gobernanza han dado la pauta para ser aplicados en otros Estados o regiones (Finnemore 1996; Malamud 2010; Price 1998; Sikkink 1993). Esto resultó en un sesgo occidentalizado o eurocentrista en la literatura sobre difusión (Söderbaum 2013; Breslin, Higgott, y Rosamond 2002, 17).

A este respecto, Modolo (2017, 148–49) afirma que en el caso del Acuerdo de Residencia la “variable externa representada por organismos internacionales-BM, OIM, NNUU, etc.- no habría tenido influencia directa”. Gueddes y Acosta Arcarazo (2014) también concuerdan con esta postura cuando manifiestan que no hubo influencia de las normas y políticas migratorias emanadas de la UE, y otras regiones, en el Acuerdo de Residencia, y que incluso la gobernanza de las migraciones en América del Sur se ha desarrollado en consciente oposición a la aproximación de este bloque. Por su parte, si bien Brumat (2016, 14, 467) afirma que las

decisiones políticas en las áreas de integración regional y migratoria son el resultado de una compleja interacción en los niveles internacional, regional y nacional, menciona también que el Acuerdo de Residencia fue fruto de del liderazgo argentino en la materia.

La primera cuestión es esa, de dónde nació o si se tomó de otras regiones, no, no se tomó de ninguna otra región y responde explícitamente a los procesos de políticas migratorias de la región de América del Sur, pero más tradicionalmente han sido procesos de apertura migratoria, normalmente.<sup>282</sup>

Por su parte, la evidencia empírica también ha confirmado la construcción de abajo hacia arriba de la gobernanza migratoria del Acuerdo de Residencia. A este respecto, se ha observado que, a diferencia de otros instrumentos, como la Declaración Sociolaboral del Mercosur de 1998, el Acuerdo de Residencia no hizo ninguna referencia a las normas internacionales de los derechos humanos en su texto, ni tampoco incorporó disposiciones contenidas en esos instrumentos. También, de las actas de la RMI se observa que los organismos internacionales como ACNUR y OIM tenían una participación muy limitada (Mercosur 2015), que no se refería a aspectos relacionados con el Acuerdo de Residencia.

Esta evidencia nos daría criterios de certeza, pero no de suficiencia sobre la falta de incidencia de otros modelos o actores internacionales en el Acuerdo de Residencia. No obstante lo que permite fortalecer la hipótesis de que el Acuerdo de Residencia obedecía principalmente a la experiencia argentina son las siguientes afirmaciones realizadas en las entrevistas: i) la afirmación de una de las personas que estuvo a cargo de la elaboración de la propuesta del Acuerdo de Residencia de que la propuesta tuvo como fundamento la “realidad” argentina;<sup>283</sup> ii) la declaración de esta misma funcionaria de que la idea del Acuerdo no obedecía a modelos de otras regiones u normas internacionales;<sup>284</sup> iii) la confirmación de Brasil que de que la propuesta emanó de Argentina;<sup>285</sup> iv) la afirmación de representantes de organismos internacionales (OIM), sociedad civil y academia de que el Acuerdo de Residencia salió de la Dirección Nacional de Migraciones.<sup>286</sup> En conclusión se puede afirmar que en el caso

---

<sup>282</sup> Lelio Mármora, Director del IPMA, Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo UNTREF-DNM, entrevista personal a Adriana Montenegro, 26 de octubre de 2016, Buenos Aires, Argentina, audio y transcripción.

<sup>283</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>284</sup> Adriana Alfonso, 18 de octubre de 2016. *Ibidem*.

<sup>285</sup> Luis Paulo Telez Barreto. María Claudia Canto Cabral. Izaura Soares de Miranda. *Ibidem*.

<sup>286</sup> Ezequiel Texido, Oficial Regional de Políticas y Enlace de OIM, entrevista personal a Adriana Montenegro, 25 de octubre de 2016, Buenos Aires, Argentina, audio y transcripción; Jacques Ramírez, Asesor investigador en

específico de este instrumento migratorio, no hubo ideas, modelos o políticas de organismos internacionales o regiones que inspiraran de forma *directa* esta política.

Ahora bien, durante el desarrollo de esta tesis se ha observado que existieron otras fuentes sobre las que el Acuerdo de Residencia indirectamente pudo haber tomado inspiración. Uno de los expertos en temas migratorios incluso mencionó que este instrumento fue fruto también de una larga tradición de políticas [migratorias] confluientes<sup>287</sup> a nivel regional, como las establecidas en la CAN; o la misma afirmación de la funcionaria a cargo de la redacción del Acuerdo de Residencia de que los intercambios con académicos y los cursos patrocinados por un organismo internacional le ayudaron a formar una visión menos estatocéntrica sobre el tema migratorio. No obstante, como se menciona, son influencias indirectas, razón por la cual se puede afirmar que este instrumento obedeció principalmente a una difusión de abajo hacia arriba, regionalizando la política migratoria de Argentina a los Estados Parte y Asociados del Mercosur y, posteriormente, a la mayor parte de países de Sudamérica.

### **2.3. El mecanismo de difusión que operó en el Acuerdo de Residencia**

Como se indicó, el enfoque sobre difusión de ideas tiene como objetivo explicar no solo la existencia del fenómeno, sino también los diversos patrones que toman los procesos de difusión. Ahora bien, existen dentro de la perspectiva positivista<sup>288</sup> tres enfoques principales que pueden explicar la forma en la que se difundió el Acuerdo de Residencia. Estos son los mecanismos de coerción, de competencia y aprendizaje.

Los *mecanismos de coerción* se dan cuando ciertos Estados, organizaciones internacionales o actores privados imponen la adopción de una política a través de incentivos positivos y negativos que modifican el cálculo de utilidad de los gobiernos. Estos incentivos pueden ir desde la persuasión sobre los beneficios económicos de adoptar una política, hasta la monopolización de información y pericia sobre la misma. En ese sentido, se indagó durante las entrevistas si existió alguna especie de persuasión a los actores para la adopción de este instrumento. La información proporcionada por los entrevistados indicó que entre Argentina,

---

la Secretaría General de UNASUR, entrevista por Adriana Montenegro, 5 de octubre de 2016, Quito, Ecuador, audio y transcripción; Lelio Mármore.; Leiza Brumat; Pablo Ceriani; Nora Pérez Vichich. *Ibidem*.

<sup>287</sup> Lelio Mármore. *Ibidem*.

<sup>288</sup> Como se indicó en la introducción esta posición epistemológica fue considerada, teniendo en mente la necesidad de simplificar la realidad y las preferencias de los actores, así como las unidades de análisis escogidas para la presente tesis.

como emisor, y Brasil, como receptor, no existió ningún tipo de incentivo, no así en el caso paraguayo, en el que tanto los funcionarios de Brasil como de Argentina afirmaron que este país intentó negociar incentivos de tipo económico para la firma de este instrumento.<sup>289</sup> De igual manera, dado el interés del Brasil por avanzar en los temas migratorios en esa ronda de negociaciones, no hubiera sido necesario persuadir a este país para la firma del Acuerdo.

Otro de los mecanismos que pudieron haber operado son los de *competencia*, que se dan cuando los actores adoptan ciertas políticas por competir con otros actores por recursos económicos, legitimidad y/o prestigio (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 457–59; Gilardi 2011, 15–16). Sin embargo, en el caso del Acuerdo de Residencia se observa que si bien Brasil, como Estado a cargo de la Presidencia Pro Tempore, pudo haber presionado por temas de prestigio y legitimidad para que sea su propuesta de amnistía migratoria la que se negocie en la Reunión de Ministros del Interior, y sea adoptada por los demás Estados Parte y Asociados del Mercosur, no lo hizo, y más bien retiraron su propuesta al considerar que el proyecto de Argentina era superior.<sup>290</sup>

Por su parte, el *aprendizaje* puede ser visto como todo intento deliberado de ajustar los objetivos de una política en función de nueva información y en respuesta a la experiencia pasada (Hall 1993, 278; Bennett y Howlett 1992, 276). Por esta razón, generalmente se fundamenta en el fracaso de políticas anteriores que abren paso a la discusión de nuevas ideas (P. A. Hall 1993; Stone 2001, 8). Recordemos que para que una idea innovadora tenga mayores probabilidades de ser aceptada necesita tener una ventaja comparativa; que sea compatible con los valores, experiencias pasadas y necesidades de los receptores; que no posea un alto grado de complejidad; y que puedan observarse los resultados de la misma en la práctica, para que los actores puedan realizar un mejor análisis de su implementación (Rogers 1983, 14–16). Sin embargo, también se mencionó que muchas de las veces los actores no poseen una racionalidad completa al momento de adoptar una nueva idea. De conformidad con esta postura, la adopción de una política muchas de las veces se fundamenta en una evaluación incompleta de la realidad. En estos casos los actores suelen utilizar atajos

---

<sup>289</sup>Tanto los delegados de Argentina como Brasil mencionaron que Paraguay trató de negociar con Brasil otros temas, especialmente de carácter económico, que no estaban incluidos en el Acuerdo de Residencia del Mercosur. No obstante, dado que Paraguay no ha sido elegido como una de las unidades de análisis en el presente estudio, no se ha reconfirmado esta afirmación, por lo si bien existen indicios importantes de este hecho, no existen suficientes criterios de certeza y suficiencia para confirmarlos.

<sup>290</sup>Adriana Alfonso, 16 de octubre de 2016. *Ibidem*.

cognitivos para tomar sus decisiones, en un proceso que se ha denominado como procesos de racionalidad limitada (*bounded rationality*) (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 460; Gilardi 2011, 18; Dolowitz y Marsh 2000).

Ahora bien, del análisis de la evidencia empírica se ha observado que las reuniones del Grupo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del Interior, no solo servían como plataforma de negociación para los Estados Parte, sino también como un espacio de discusión y socialización de ideas entre los burócratas estatales. Por otra parte, Argentina, luego de haber realizado una serie de amnistías migratorias en su país, con resultados menos que óptimos, tenía suficiente experiencia como para conocer que una amnistía migratoria regional no iba a ser una solución al problema de los Estados que fueron parte de las negociaciones. Brasil, en cambio, no tenía el mismo grado de experiencia que la Argentina en estos temas, las migraciones internacionales en ese país eran poco representativas<sup>291</sup> y los estamentos políticos le daban poca importancia. No obstante, la propuesta argentina no era ajena a las necesidades e intereses brasileros, los burócratas de este país estaban socializados y tenían una visión de apertura frente al tema migratorio, pero también eran conscientes de los problemas que las amnistías migratorias habían generado en el Brasil. Tanto en la amnistía de 1988, como en la de 1998, se habían mantenido e, incluso, incrementado el número de algunos inmigrantes entre una y otra medida, entre los que se encontraban los ciudadanos argentinos, uruguayos, chilenos y paraguayos.<sup>292</sup> En ese sentido, la propuesta del Acuerdo de Residencia tenía claramente una ventaja comparativa, que era evitar la acumulación de migrantes del Mercosur entre cada amnistía migratoria y, además, este instrumento permitía contar con la información y datos personales de los inmigrantes que ingresaban para poder ubicarlos, caso fuese necesario. De igual manera, el Acuerdo de Residencia, al establecer como criterio único de residencia ser nacional de uno de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, simplificaba los trámites migratorios y los homologaba, haciendo que esta política no fuera compleja en su operacionalización.

Asimismo, si bien la propuesta de Acuerdo de Residencia no había sido implementada en la práctica, y por lo tanto los actores no tenían suficiente información sobre las consecuencias de

---

<sup>291</sup>El porcentaje de inmigrantes internacionales en comparación con la población total en Brasil en el año 2000 ascendía solo al 0,39% .

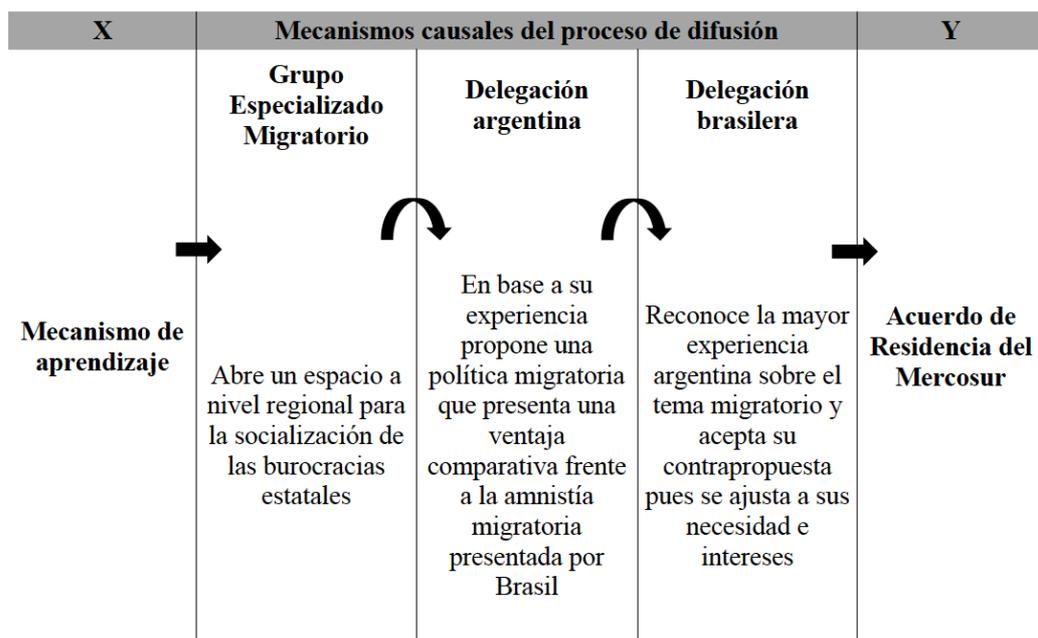
<sup>292</sup>En la amnistía migratoria de 1988 se regularizó a 40 mil personas y la segunda, que se llevó a cabo diez años después, acudieron 41 mil personas.

su aplicación, Brasil estaba consciente que países con amplias fronteras secas no pueden detener el paso de migrantes, y que el Acuerdo no aumentaría un fenómeno que de por sí ya venía dándose. Por último, Brasil también estaba consciente de que las migraciones no eran un rubro representativo en su país y, por lo tanto, podía ser más audaz en términos de adopción de una política poco conocida. Por esta razón, podemos afirmar que lo que operó entre Argentina y Brasil fue un mecanismo de aprendizaje. En ese sentido, el aprendizaje de Brasil es lo que permitió que este país no solo retirara su propuesta, sino que incluso defendiera la propuesta argentina frente a los demás Estados Parte.

### **2.3.1. Los mecanismos causales que operaron en el proceso de aprendizaje del Acuerdo de Residencia**

Para afirmar que el aprendizaje de Brasil de la experiencia argentina llevó a la aprobación del Acuerdo de Residencia es necesario establecer una secuencia temporal de eventos intermedios, que serían (figura 6.2): i) La posibilidad de que el Grupo Especializado Migratorio no fuera solamente un lugar de negociación de las propuestas de las delegaciones, sino también un espacio de socialización de las burocracias estatales; ii) la acumulación de la experiencia argentina que permitió presentar argumentos sólidos en contra de la propuesta de amnistía migratoria regional presentada por Brasil, y la presentación de una contrapropuesta que podría dar una solución a largo plazo al problema de los flujos migratorios irregulares de la región, iii) la menor experiencia en el tema migratorio de Brasil, que frente a la falta de una mejor propuesta, acoge y defiende el proyecto argentino frente a los demás actores. En este proceso no cabe incluir la incidencia que tuvieron los mandatarios, especialmente Cardoso, para la adopción del Acuerdo, pues el mecanismo de aprendizaje operó entre los técnicos, y no los políticos, quienes solo se asesoran de estos primeros.

**Figura 6.2 Mecanismos causales del proceso de aprendizaje entre Argentina y Brasil**



**Fuente:** Elaborado en base a Beach y Pedersen (2013).

No obstante, es necesario recordar que cada una de las secuencias intermedias debe entenderse en virtud de todo el conjunto. De esta forma, el aprendizaje de Brasil se da porque Argentina propone una política migratoria que presenta una ventaja comparativa frente a la amnistía propuesta en primer lugar por este país, y que además se ajustaba a sus necesidades e intereses. Asimismo, debe entenderse que la negociación de estos dos países se da en un ambiente que no solo servía como plataforma de negociación de los Estados Parte, sino que además promovía la socialización de las burocracias estatales.

#### **2.4. Características generales que permiten el proceso de difusión de políticas migratorias de abajo hacia arriba**

Luego de analizar la gobernanza migratoria bajo la metodología del rastreo de procesos, en su variante de construcción de teorías, se pueden establecer algunas características generales que pueden ayudarnos a entender cómo se dan los procesos de difusión de políticas a nivel regional. A este respecto, es necesario considerar que el Acuerdo de Residencia se dio en un momento político muy particular en la región sudamericana, razón por la cual las características citadas están acotadas para un momento y contexto determinados. Con todo, aún es posible recopilar los rasgos distintivos que llevaron a la firma de este instrumento y que podrían eventualmente aplicarse a otras normativas en un entorno parecido.

1. Existe mayor probabilidad de que se dé un proceso de difusión de abajo hacia arriba cuando los agentes regionales consideran que las políticas o ideas nacionales pueden usarse para aumentar la identidad, legitimidad y autoridad de las instituciones y prácticas del proceso de integración regional (Acharya 2011, 152). Como se ha observado anteriormente, el Acuerdo de Residencia del Mercosur fue una de las propuestas que permitió ahondar en la agenda social luego de la crisis económica y comercial del bloque, con el fin de revitalizarlo y fortalecerlo.
2. Los virajes políticos en países o regiones permiten una apertura política mayor a políticas novedosas que estén en concordancia con los paradigmas del nuevo modelo. Como se vio, el Acuerdo de Residencia se adoptó en un momento de desgaste de la agenda neoliberal y de transición del bloque, lo que permitió la discusión y adopción de políticas que otrora no hubieran encontrado un espacio en el bloque.
3. La difusión de abajo hacia arriba necesita un líder regional con credibilidad, influencia y experiencia para plantear la incorporación de la política. Este líder regional, en procesos de difusión de ideas, no necesariamente es el que posee más recursos en términos económicos, sino experiencia y capacidad de influencia. A este respecto, cabe recordar que fue Argentina quien tuvo la experiencia y la capacidad de influencia a la hora de proponer la normativa y su contenido en el proceso de negociación del Acuerdo.
4. La difusión de abajo hacia arriba necesita de receptores de normas que compartan rasgos y problemas comunes con el líder regional en la materia (Porto de Oliveira y Faria 2017, 19). En el caso del Acuerdo de Residencia, si bien Brasil no tenía el mismo número de inmigrantes que Argentina en su territorio, los problemas de la irregularidad eran los mismos. Asimismo, tanto Brasil como Argentina comenzaron a compartir una visión más abierta frente a l tema migratorio.
5. Los procesos de aprendizaje no siempre se fundamentan en una evaluación completa de la realidad (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 460; Gilardi 2011, 18; Stone 2001, 11), pero en casos de racionalidad limitada, los actores serán más proclives a adoptar una norma poco conocida, siempre que esta política no sea muy costosa para los actores con mayor capacidad de negociación. En el Acuerdo de Residencia, si bien no se había adoptado aún esta política migratoria en Argentina, Brasil pudo ser más audaz y apoyar la propuesta de la norma debido a que el stock de migrantes en su país no es un rubro considerable.

## Conclusiones

Este capítulo analizó los intereses de Argentina y Brasil en el Acuerdo de Residencia, así como la relación que existió entre la difusión de ideas y el establecimiento del modelo de gobernanza migratorio de este instrumento. Para esto se analizó en detalle el proceso de negociación del Acuerdo. En ese sentido, se observó que a finales de los años 90 la Reunión de Ministros del Interior, y el Grupo Especializado Migratorio dentro de este, comienzan a modificar el discurso de cierre de fronteras hacia un discurso de mayor apertura y facilitación de los flujos migratorios intrarregionales.

En este contexto, Brasil planteó una amnistía migratoria regional durante la que fue la última Presidencia Pro Tempore del mandatario Fernando Henrique Cardoso. Esta propuesta se la hizo teniendo en cuenta varios aspectos. El primero era que Brasil quería resolver el problema de la migración irregular en su territorio, especialmente de ciudadanos bolivianos y paraguayos. Si bien la migración no era demográficamente importante para para el Brasil, pues constituía para este país menos del 0.4% de su población, dar una respuesta a esta problemática resolvería una serie de problemas de seguridad y tensiones diplomáticas que se habían generado a causa de esta inmigración. Sin embargo, la principal razón por la que Brasil había planteado la amnistía migratoria era la necesidad de afianzar los aspectos sociales del Mercosur, luego de la crisis que había sufrido el bloque. En ese sentido, favorecer la migración regional para ese país, se veía como una forma de consolidar el proceso de integración regional.

Sin embargo, Argentina, conociendo por su experiencia que las amnistías resultaban medidas coyunturales, que a largo plazo solo agravaban el problema de la irregularidad migratoria, contrapropuso a Brasil establecer un proceso de regularización permanente a través del criterio de nacionalidad. Es decir, cualquier ciudadano del Mercosur podría solicitar una residencia en un Estado parte o asociado del bloque con la sola certificación de su nacionalidad, proyecto al que se denominó Acuerdo de Residencia. Si bien esta propuesta dio un giro inesperado en la forma de hacer política migratoria de los países de la región, no salió del todo de una visión de seguridad de las migraciones, pues el control de los migrantes se daría a través de la identificación de los migrantes en territorio.

No obstante, no se puede dejar de reconocer que la política que planteó Argentina era bastante avanzada para la época en la que se propuso este instrumento, tanto si se la compara con las

leyes nacionales de los Estados Parte, como a nivel internacional, donde predominaba el cierre de fronteras y persecución de los migrantes. En ese sentido, este grado de novedad se debe no solo a la práctica de la Dirección Nacional de Migraciones con relación a las amnistías migratorias, sino también a la experiencia argentina respecto al tema migratorio como un todo. En tal virtud, la discusión democrática del tema migratorio en el país, especialmente a raíz de la reforma de la Ley de Migraciones Argentina, y la socialización entre diferentes burócratas que trabajaban sobre el tema a nivel regional, permitió impregnar una visión más amplia de las migraciones en el imaginario de algunos de los formuladores de política, llevándolos a encontrar soluciones por fuera de las medidas tradicionales.

Ahora bien, aun cuando Brasil era el anfitrión de las negociaciones, y podía haber defendido su propuesta, que incluso era menos costosa en términos de soberanía para los Estados Parte, decidió aceptar la contrapropuesta argentina por encontrarla superadora. De hecho, Brasil también había realizado dos amnistías migratorias en los últimos 10 años y había observado que las mismas no resultaban una solución a largo plazo. Además, este país consideró que el Acuerdo de Residencia encajaba perfectamente con sus expectativas de aunar a los aspectos sociales del proceso de integración. Por último, el Acuerdo tuvo el visto bueno de los presidentes, en especial de Cardoso, pues era una de las pocas medidas de envergadura que se había conseguido en la última Presidencia Pro Tempore de este mandatario, en una etapa en la que los temas económicos y comerciales del bloque se encontraban estancados.

Una vez analizado el proceso de negociación, se examinaron las diferentes teorías que podrían explicar la formulación, negociación y firma de este instrumento. En ese sentido, se descartaron primeramente las teorías más utilizadas, para explicar el surgimiento del Acuerdo, como en neofuncionalismo y el intergubernamentalismo liberal. A este respecto, se ha visto que el Acuerdo de Residencia no ha acompañado la dinámica de la integración económica del Mercosur. Más aún, este instrumento se adoptó luego de que el bloque se estableciera como unión aduanera imperfecta y dejara de proyectarse como mercado común, así como en un momento de fuertes tensiones comerciales entre los Estados Parte, por lo que la teoría del neofuncionalismo no podría explicar el surgimiento del acuerdo. Por su parte, se observó que, si bien el Acuerdo fue producto de los intereses de Brasil y Argentina, la teoría intergubernamentalista no es la más indicada para estudiar el presente caso, pues no puede explicar por qué se adoptó una política novedosa y que era más costosa en términos de soberanía estatal que la amnistía migratoria planteada en un primer momento por Brasil. En

ese sentido, la teoría de difusión podría explicar no solo la innovación de la política migratoria contenida en el Acuerdo, sino también cómo la experiencia argentina en estos temas tuvo un rol fundamental en la propuesta de este instrumento.

No obstante, para poder confirmar que existió un proceso de difusión era necesario confirmar si la política o idea que se propuso es novedosa, si existía un canal de comunicación entre las partes y si existía un actor o actores en calidad de emisores y otro u otros en calidad de receptores. Como se observó, el Acuerdo de Residencia era una política migratoria que no ha tenido parangón ni en la región, ni a nivel internacional. Por su parte, el Grupo Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros de Interior comenzó a ser un espacio que permitía la discusión de las migraciones por fuera de la visión de control de fronteras, abriendo espacio para la presentación de propuestas por fuera de la visión tradicional. Por último, Argentina como país con mayor experiencia en el tema, actuó en calidad de emisor, mientras que Brasil, en calidad de receptor, permitió e incluso defendió la propuesta argentina frente a los demás actores por considerar que se ajustaba a sus expectativas. Finalmente, los mandatarios, especialmente Cardoso, aceptan el acuerdo como una forma de mostrar resultados en un momento de estancamiento del bloque, durante la que sería su última Presidencia Pro Tempore en el Mercosur. En ese sentido, el apalancamiento de todas estas evidencias nos permite afirmar que no solo existió un proceso de intergubernamentalismo durante la negociación y firma del Acuerdo, sino especialmente un proceso de difusión.

Asimismo, el hecho de que Acuerdo de Residencia obedeciera principalmente a la experiencia argentina en temas migratorios, especialmente a los problemas que había enfrentado al Dirección Nacional de Migraciones con relación a las amnistías aplicadas en los últimos años, y que esta información fuera confirmada por varios entrevistados, llevó a observar que no existió una influencia directa de los organismos internacionales, de otros modelos regionales e, incluso, las normas de derechos humanos en la aplicación de este Acuerdo. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que el Acuerdo de Residencia fue influenciado por los procesos de construcción participativa de la Ley de Migraciones y una burocracia que había sido ampliamente socializada y capacitada tanto a nivel interno como regional.

No obstante, también era necesario verificar el tipo de mecanismo bajo el cual se dio este proceso de difusión. En ese sentido, luego de descartar los principales enfoques de la perspectiva positivista, se observó que el mecanismo de aprendizaje era el más idóneo para

explicar la relación entre Argentina y Brasil. Esta afirmación se hizo teniendo en cuenta que Argentina poseía amplia experiencia en el tema migratorio y que Brasil, pese a su interés en promover los aspectos sociales del Mercosur, y su burocracia abierta al tema, no tenía el mismo grado de discusión sobre las migraciones internamente. Pese a esto, pudieron observar que la propuesta argentina tenía una clara ventaja comparativa: evitar la acumulación de migrantes entre cada amnistía migratoria y aunar a la recolección de información y datos personales de los inmigrantes que ingresaban al país.

Por último, luego de analizar la gobernanza migratoria bajo la metodología del rastreo de procesos en su variante de construcción de teorías, este capítulo estableció algunas características generales que pueden ayudarnos no solo a entender el Acuerdo de Residencia, sino también las formas en las que es más probable que se den procesos de difusión de las políticas a nivel regional.

## Capítulo 7

### La aplicación del Acuerdo y su regionalización en Sudamérica

Luego de la firma del Acuerdo de Residencia se observa que existió un proceso de regionalización de este instrumento en Sudamérica. En otras palabras, que este instrumento se adoptó no solo entre los Estados signatarios sino también en los demás países de la región, con excepción de Venezuela Guayana y Surinam. Cabe recordar que objetivo de esta tesis no analizar los patrones de difusión del Acuerdo que permitieron la regionalización del mismo luego de su firma. Sin embargo, en este capítulo se ha decidido examinar el proceso de adopción de este instrumento entre los Estados Partes y Asociados, con el fin de observar que, con avances y retrocesos, la difusión del Acuerdo no cesó, haciendo que este instrumento sea uno de los mejores ejemplos de la región en términos de construcción de gobernanza migratoria, aunque puede considerarse que esta es aún incipiente (Margheritis 2018, 415).

En ese sentido, este capítulo va a analizar primeramente la puesta en vigor del Acuerdo y los resultados que esta política tuvo en términos de implementación efectiva. En otras palabras, cuántas visas temporales y permanentes se han concedido en virtud de este instrumento. A continuación, se va a analizar la implementación del Acuerdo en la normativa migratoria de Argentina y Brasil, así como los demás Estados Parte y Asociados signatarios de este instrumento. El objetivo de esto es ver en qué medida estos Estados incluyeron el Acuerdo en sus legislaciones, si fue a través de ley, o de normas de menor jerarquía, con el fin de conocer qué tan afianzado se encuentra este instrumento en la normativa de cada país.

Luego se va a analizar la adopción del Acuerdo de Residencia en otros países sudamericanos y espacios a nivel regional. A este respecto se va a analizar las adhesiones al Acuerdo de Residencia de otros Estados Asociados que no fueron parte de su negociación como Ecuador, Colombia y Perú. Una vez realizado esto, se va a examinar la constitución del Foro Especializado Migratorio (FEM), que fue formado a partir del Acuerdo, pero que también ha ayudado para difundir este instrumento y sus logros entre los Estados Parte y Asociados. Finalmente, se realiza un análisis de cómo la entrada del regionalismo post hegemónico, y específicamente los gobiernos de izquierda en Sudamérica, permitieron la entrada en vigor del Acuerdo y su regionalización.

## **1. La implementación a nivel doméstico del Acuerdo de Residencia y su entrada en vigor**

### **1.1. La entrada en vigor del Acuerdo de Residencia**

Si bien la negociación y firma del Acuerdo de Residencia duró apenas 4 meses, tuvieron que pasar un poco más de 6 años para su entrada en vigor que se dio el 28 de julio de 2009, un mes después de que Paraguay depositó su aprobación en la Secretaría del Mercosur (tabla 7.1). Esta tardanza se debe a que las normas del Mercosur que modifican la legislación interna de los países, no son de aplicación directa. En ese sentido, para garantizar la simultaneidad de las normas del Mercosur, las mismas solo pueden entrar en vigencia luego de que todos los Estados Parte (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) las hayan incorporado en sus ordenamientos jurídicos internos, y notificado este hecho a la Secretaría<sup>293</sup> (Nicolao 2015, 9; OIM 2014, 16).

Argentina, país que propuso el Acuerdo, fue el primero en notificar a la Secretaría su incorporación al ordenamiento interno, a mediados de año 2004. Luego, le siguió Bolivia, país que no había participado activamente durante las negociaciones, pero que firmó el Acuerdo sin mayores reticencias, quien hizo su depósito el 11 de abril del 2005. El tercero, fue Brasil, país que había apoyado e incluso defendido el proyecto durante las negociaciones, quien depositó su ratificación a comienzos del 2005. A continuación, le siguieron Chile y Uruguay, quienes ratificaron su aprobación el 18 de noviembre del 2005 y el 6 de marzo del 2006, respectivamente. Sin embargo, como se mencionó, el último país en ratificar el Acuerdo a mediados del 2009 fue Paraguay, justamente uno de los países que, de conformidad con las delegaciones brasileras y argentinas, había sido el más escéptico con la firma de este instrumento (tabla 7.1).

---

<sup>293</sup> El artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto establece que con el fin de garantizar la vigencia simultánea en todos los Estados Parte de normas emanadas de los órganos del Mercosur, cada Estado deberá incorporar estas normas a su ordenamiento jurídico y notificar de este hecho a la Secretaría Administrativa del Mercosur. Luego de 30 días de la notificación del último Estado Parte, la Secretaría da publicidad al inicio de vigencia de la norma. No obstante, pese a que el artículo 40 deseaba uniformizar la puesta en vigor de las normas del bloque para evitar tener distintas fechas de vigencia por cada país, resulta en un proceso que demora arbitrariamente la puesta en marcha de las normas, toda vez que cualquier Estado que demore la adopción de la norma a nivel interno, retrasa el calendario de vigencia (Ventura y Perotti 2004, 31–32).

**Tabla 7.1 Depósitos de las ratificaciones del Acuerdo de Residencia por Estado signatario**

<b>País</b>	<b>Fecha de la internalización</b>	<b>Depósitos de las ratificaciones</b>
Argentina	9 de junio del 2004	19 de julio de 2004
Bolivia	3 de septiembre del 2004	11 de abril de 2005
Brasil	15 de septiembre del 2005	18 de octubre de 2005
Chile	18 de noviembre del 2005	18 de noviembre de 2005
Uruguay	19 de diciembre del 2005	6 de marzo de 2006
Paraguay	14 de agosto del 2008	28 de julio de 2009

**Entrada en vigor del AR****28 de julio de 2009**

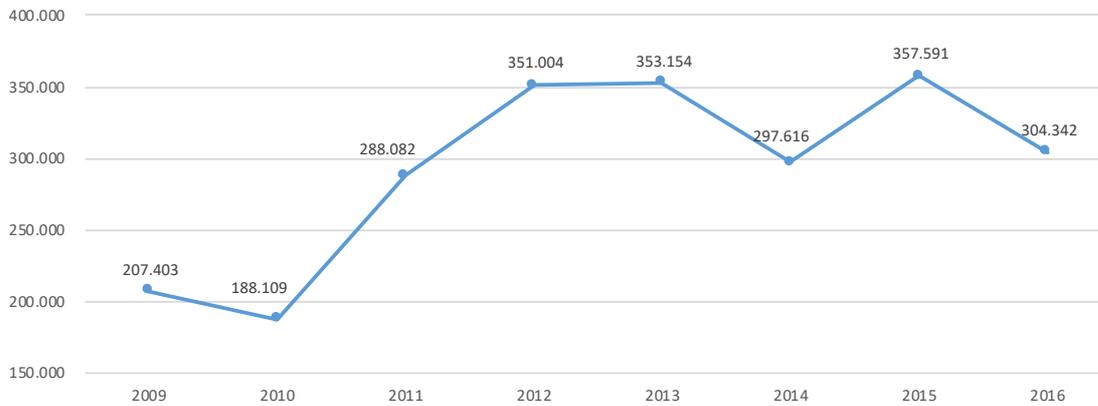
**Fuente:** Elaborado en base a OIM (2014, 19; 2018, 32)

La tardanza en la ratificación del Acuerdo se debe a los complejos mecanismos que debieron seguir los distintos países signatarios para su puesta en vigor e incorporación en las legislaciones internas, especialmente considerando las tensiones que existen entre el poder ejecutivo y legislativos de los Estados Parte, así como la relativa falta de interés por los temas migratorios (Margheritis 2018, 421). Sin embargo, Argentina, Brasil y Uruguay, tomaron varias medidas para la inmediata aplicación del criterio de nacionalidad Mercosur, contemplado en el Acuerdo de Residencia, aún sin estar vigente este instrumento (OIM 2014, 17; 2018, 41; Ramírez Gallegos, Ceja, y Coloma 2017, 275). Lo importante de esto es que estas acciones permitieron posterior ratificación e, incluso, la adhesión de otros países a este instrumento.

No obstante, lo más saliente del Acuerdo ha sido que este ha tenido efectos reales en el aumento notable del número de residencias otorgadas (figura 7.1), no solo en Argentina (figura 7.2), sino también en los países que firmaron o se adhirieron al Acuerdo (figura 7.3).

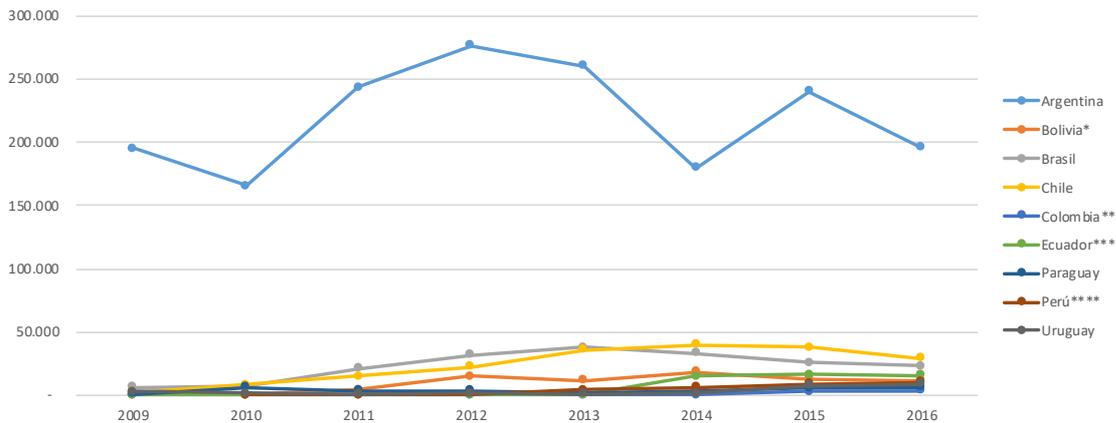
Nótese, por ejemplo, cómo han ido incrementando el número de residencias tanto en Argentina como en el resto de países a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo en el 2009.

**Figura 7.1 . Total de residencias (temporales y permanentes) otorgadas en los Estados Parte y Asociados del Mercosur, años 2009-2016**



**Fuente:** Elaborado em base a OIM (2018, 59).

**Figura 7.2 Total de residencias otorgadas (temporales y permanentes) por país, años 2009-2016**



\*Bolivia comenzó a implementar el Acuerdo en agosto de 2011.

\*\*Colombia comenzó a implementar el Acuerdo en junio de 2014.

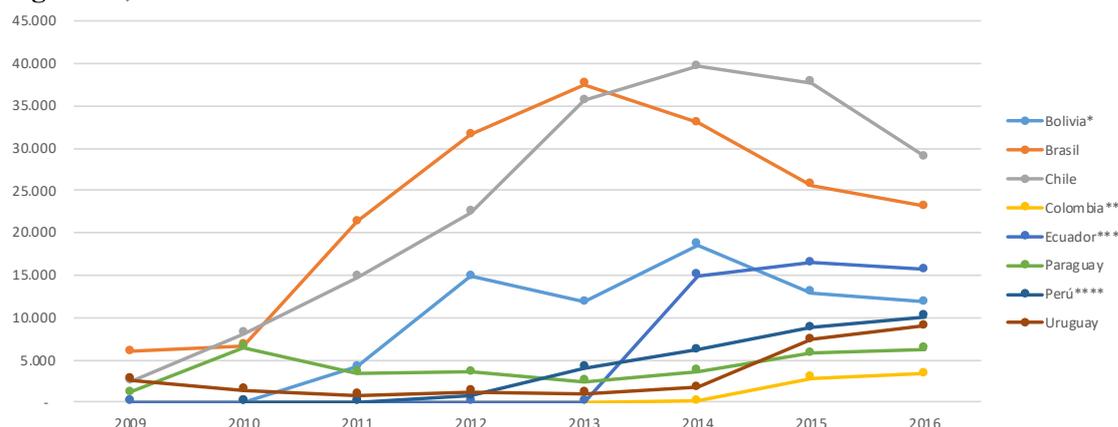
\*\*\* Ecuador comenzó a implementar el Acuerdo en abril de 2014.

\*\*\*\*Perú comenzó a implementar el Acuerdo en noviembre de 2011.

**Nota:** Las visas concedidas por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú previo a la implementación del Acuerdo se deben a acuerdos bilaterales para implementar el criterio de nacionalidad.

**Fuente:** Elaborado en base a OIM (2018, 58).

**Figura 7.3 Total de residencias otorgadas (temporales y permanentes) por país con excepción de Argentina, años 2009-2016**



\*Bolivia comenzó a implementar el Acuerdo en agosto de 2011.

\*\*Colombia comenzó a implementar el Acuerdo en junio de 2014.

\*\*\* Ecuador comenzó a implementar el Acuerdo en abril de 2014.

\*\*\*\*Perú comenzó a implementar el Acuerdo en noviembre de 2011.

**Nota:** Las visas concedidas por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú previo a la implementación del Acuerdo se deben a acuerdos bilaterales para implementar el criterio de nacionalidad.

**Fuente:** Elaborado en base a OIM (2018, 58) y Beltrand (2018).

## 1.2. La implementación interna del Acuerdo de Residencia por parte de Argentina

El Acuerdo de Residencia del Mercosur fue aprobado en Argentina por la Ley del Congreso No. 25.902 el 9 de junio de 2004, y su ratificación fue enviada a la Secretaría del Mercosur en julio de ese mismo año (tabla 7.1). Sin perjuicio de ello, unos meses antes, específicamente el 20 de enero de 2004, entró en vigor la Ley de Migraciones Argentina No. 25.871, que implementa de manera unilateral el criterio de nacionalidad para los nacionales de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. También la Ley extiende los beneficios a Venezuela, Guayana y Surinam (OIM 2018, 40).

Cabe indicar que esta Ley, que implicó un cambio histórico para la Argentina, pues citó por primera vez un proceso de integración regional, estableció como objetivo prioritario la libre circulación de personas en el espacio comunitario y otorgó a los ciudadanos de los países de la región antes mencionados un trato más favorable y diferenciado del que reciben otros inmigrantes. En especial la Ley estableció como subcategoría para el acceso a la residencia el criterio de nacionalidad del Mercosur<sup>294</sup> (Novick 2005, 16; Nicolao 2010, 220). Esto significó que Argentina aplicó los términos del Acuerdo de Residencia de manera unilateral, con una significativa anterioridad a la entrada en vigencia a nivel regional del instrumento, y con

<sup>294</sup> Art. 23. Ley 25.871.

independencia de la aplicación de los otros Estados signatarios. Pero, además, la Ley de Migraciones argentina estableció una serie de criterios más favorables para los migrantes que las contempladas en el Acuerdo de Residencia. Entre estas, como ya se mencionó, se encuentran la aplicación del criterio de nacionalidad a los extranjeros de la región cuyos países no son signatarios del Acuerdo de Residencia. También, para el acceso a la residencia permanente, la Ley exime del requisito de demostrar medios de vida lícitos, que sí se contempla en este instrumento internacional. Otro de los beneficios fue exonerar del pago de la tasa retributiva en caso de pobreza (OIM 2018, 46–47). En ese sentido, Argentina, a través del compromiso con los migrantes de la región, hizo una apuesta a la integración más profunda del bloque (Nicolao 2010, 220–21).

De la misma manera, en virtud del artículo 17 de la Ley de Migraciones argentina, que establece que el Estado es el encargado de proveer la adopción e implementación de medidas para regularizar la situación migratoria de los extranjeros, se dictaron dos decretos del Poder Ejecutivo (836/2004 y 578/2005) tendientes a crear e implementar el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, también denominado como “Programa Patria Grande”. Este programa, que comenzó a operar el 17 de abril del 2006, simplificaba el trámite de regularización de los inmigrantes sudamericanos de Estados Parte y Asociados del Mercosur, una vez que estos podían obtener un certificado gratuito de residencia precaria, solo con su inscripción y el documento de identificación personal del solicitante. Esto facultaba a los inmigrantes irregulares a ingresar a la formalidad, trabajar legalmente, acceder a planes sociales, asistencia médica, estudiar, entre otros. Incluso, en una segunda etapa, se podía tramitar una residencia temporal de hasta dos años, luego de los cuales se podía acceder a la residencia permanente (Nicolao 2010, 221–23; OIM 2012, 63–75). La tramitación era simple y personal, y no se requería montos altos u otros documentos para el acceso a la residencia, como los que se solicitaban bajo la legislación anterior. Pero sobretodo como lo anota Nicolao:

[...] una de las características más destacables de este programa es que no constituye una amnistía, su aspiración es de política de Estado y regirá de ahora en adelante para los nacionales del Mercosur y de los Estados asociados que se encuentren en territorio argentino y para aquellos que ingresen en el futuro (Nicolao 2010, 222).

El Programa Patria Grande finalizó en mayo del 2008. Sin embargo, se estima que cerca de medio millón de migrantes en situación de irregularidad se adhirieron al Programa entre el 2006 y 2008. De estos se otorgaron 126 mil radicaciones temporarias y 98 mil radicaciones permanentes. Las principales nacionalidades que se plegaron a este programa fueron los paraguayos, bolivianos y peruanos.<sup>295</sup> En la actualidad los trámites de residencia son tramitados ante la Dirección Nacional de Migraciones y sus delegaciones exclusivamente (OIM 2018, 41).

Otra de las medidas de Argentina para comenzar a aplicar lo antes posible el criterio de nacionalidad del Mercosur en la región, fue la incorporación de la temática migratoria en su agenda de negociaciones con los demás países de Sudamérica. Esto le llevó a Argentina a firmar una serie de tratados bilaterales con Bolivia, Brasil, Uruguay y Perú que permitieron aplicar el criterio de nacionalidad del Mercosur, mientras el Acuerdo no entraba en vigencia (OIM 2014, 19). Estos acuerdos fueron los siguientes (tabla 7.2).

**Tabla 7.2 Acuerdos bilaterales que se firmaron entre Argentina y otros Estados para aplicar el criterio de nacionalidad del Mercosur**

<b>Países firmantes</b>	<b>Nombre del Acuerdo</b>	<b>Firma</b>	<b>Entrada en vigor</b>
Argentina-Bolivia	Acuerdo Migratorio entre la República Argentina y la República de Bolivia <sup>296</sup>	21 de abril de 2004	17 de octubre de 2006
Argentina-Brasil	Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y el Departamento de Extranjeros de la República Federativa del Brasil para la Aplicación del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur	30 de noviembre de 2005	3 de abril de 2006

<sup>295</sup> DNM, Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, Informe Estadístico, Agosto 2010, [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf)

<sup>296</sup> Ley Argentina No. 26.126

Argentina-Uruguay	Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay Relativo a la Aplicación Bilateral del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur”	20 de julio de 2006	20 de julio de 2006
Argentina-Perú	Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de la República de Argentina y la República del Perú <sup>297</sup>	15 de junio de 2007	10 de diciembre de 2009

**Fuente:** Elaborado en base a Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina (2018) y OIM (2014, 19).

Además de los Acuerdos mencionados, las acciones de Argentina dieron paso a que otros países de la región dieran un tratamiento recíproco a los nacionales argentinos en sus territorios. Chile, por ejemplo, otorgó mediante el Oficio Circular No. 31, de 5 de agosto de 2004, un tratamiento mutuo a los nacionales argentinos. Paraguay, por su parte, estableció mediante Decreto Presidencial No. 9032, de 20 de febrero de 2007, requisitos diferenciados para nativos argentinos, en reciprocidad al Programa Patria Grande desarrollado en Argentina. Incluso, Venezuela aprobó a través de Resolución Ministerio al No. 90, de 28 de marzo de 2011, que se habilite el criterio de nacionalidad para los ciudadanos argentinos en su territorio, aunque la aplicación de esta Resolución ha sido muy irregular (OIM 2014, 19).

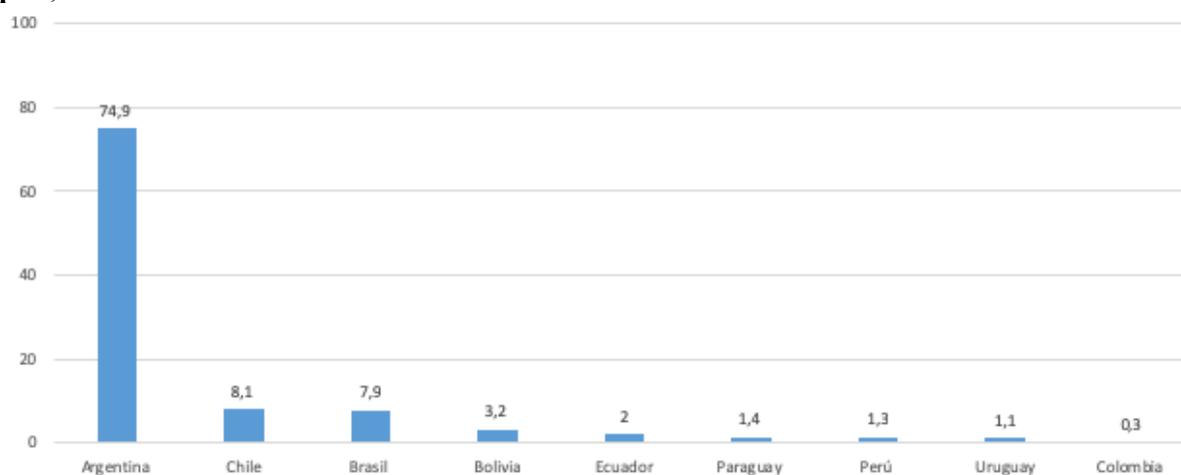
Cabe indicar que Argentina, al realizar todas estas acciones tendientes a colocar en práctica el criterio de nacionalidad en su territorio, tomó un mayor liderazgo y actuó como un “proveedor regional”,<sup>298</sup> pagando una parte mayor de los costos de la implementación del

<sup>297</sup> Ley Argentina No. 26.535

<sup>298</sup> Brumat (Brumat 2016, 400) aplicando el criterio de *regional paymaster* o proveedor regional de Mattli (Mattli 1999) para ejemplificar el caso de Argentina a través de su Programa Patria Grande. , actuó como “proveedor regional”, es decir ejerció un liderazgo que implica pagar una parte desproporcionada en relación al resto de actores de los costos de la implementación de una política. No obstante, este estudio considera que el rol de liderazgo no fue solo ejercer una parte desproporcionada del trabajo, sino sobre todo servir como modelo *political entrepreneur* de la aplicación del criterio de nacionalidad al resto de países de la región, permitiendo que dicha política se difunda.

Acuerdo de Residencia en relación al resto de los actores (Brumat 2016, 400). A este respecto véase por ejemplo la diferencia que existe en el peso de las residencias otorgadas por Argentina *versus* el resto de países (figura 7.2). Si bien el volumen de residencias concedidas en Argentina está en parte determinado por el mayor número de población migrante intrarregional en su territorio, y el hecho de que este país aplicó con anterioridad el Acuerdo (OIM 2018, 59–60); no puede dejarse de notar que la distribución de Argentina en relación al total es del 75%, por lo que no solo se trata del tamaño de la población migrante, sino además de la voluntad de ese país de liderar el proceso.

**Figura 7.4 Distribución de las residencias totales (temporales y permanentes) concedidas por país, 2009-2016**



**Fuente:** Elaborado en base a OIM (2018, 60).

Sin embargo, este rol de “proveedor regional” llevó a Argentina no solo a ser un punto focal de coordinación de políticas (Mattli 1999, 14; Brumat 2016, 400), sino también que, al no existir un parámetro previo aplicación del criterio de nacionalidad, las acciones de Argentina permitieron que los países pudiesen observar cómo operaría esta política en la práctica, difundiendo las bondades de este instrumento (Rogers 1983, 23), y aunando a su regionalización. Con todo, si bien Argentina tomó el liderazgo, no se puede desconocer las acciones que Brasil también realizó para regionalizar el Acuerdo. Especialmente, es necesario destacar las negociaciones de índole económica con Paraguay para que este finalmente decidiera ratificar este instrumento.

### **1.3. La implementación interna del Acuerdo de Residencia por parte de Brasil**

En el caso del Brasil, el Congreso Nacional de ese país adoptó el Acuerdo de Residencia mediante Decreto Legislativo No. 925 de 2005, lo que llevó al depósito de la ratificación en la

Secretaría del Mercosur en octubre de ese año (tabla 7.1). De conformidad con las entrevistas realizadas, pese a la demora en su internalización por cuestiones burocráticas, el Acuerdo no tuvo mayores detractores en el Congreso.

Mira no fue difícil [el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia en el Legislativo], porque no se puso ningún obstáculo, pero el Legislativo es lento, no solo con el Acuerdo de Residencia, sino con todo lo que entra en esa casa, no cierto, los políticos tienen sus prioridades que no siempre son las prioridades de los técnicos.<sup>299</sup>

Fue fácil, que me recuerde no hubo gran resistencia acá, o cuestionamientos sobre el Acuerdo de Residencia [...] Yo estaba en la Cámara en la época, y no hubo resistencia, en el Senado también no hubo resistencia.<sup>300</sup>

Esto, puede explicarse por varias razones. La primera de ellas era que existía toda una burocracia socializada que abogó por la aprobación del Acuerdo en el Congreso, en donde se buscaron alianzas con congresistas clave para poder ingresar este tema en las discusiones del poder legislativo. A este respecto, uno de los Ex Directores del Departamento de Extranjeros que negoció el tema en el Congreso, y que poco después fue Ministro de Justicia de Lula, respondió lo siguiente cuando se le preguntó si el Departamento de Extranjeros colaboró a las negociaciones en el Congreso.

Totalmente, nosotros tuvimos que hacer, por ejemplo, el Senador Eduardo Suplicy en la época ayudó bastante, nosotros intentamos primero con aquellos parlamentarios que sabíamos que defendían los derechos humanos y las migraciones, pero sabes lo que pasó me sorprendió bastante, cuando comenzamos a trabajar en el Congreso con este Acuerdo, todo el mundo era favorable.<sup>301</sup>

Con todo, esta apertura del legislativo respecto al tema migratorio en la época, puede deberse a la poca importancia que tenía en términos demográficos para el Brasil. Las migraciones no

---

<sup>299</sup> Izaura Soares de Miranda, Ex Directora do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça, entrevista personal a Adriana Montenegro, 9 de noviembre del 2016, Brasilia-Brasil, audio y transcripción. Traducción de la autora.

<sup>300</sup> Marcelo Zero, Asesor del liderazgo del Partido de los Trabajadores en el Senado, entrevista personal a Adriana Montenegro, Brasilia-Brasil, 10 de noviembre de 2016, audio y transcripción.

<sup>301</sup> Luis Paulo Telez Barreto, Ex Director del Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia de Brasil, entrevista por medios electrónicos a Adriana Montenegro, 1 de septiembre de 2017, audio y transcripción. Traducción de la autora.

eran vistas como un problema en el imaginario de los legisladores de la época. Las connotaciones del migrante hacían referencia a las migraciones históricas que había tenido el Brasil a comienzos del siglo XX, las cuales eran vistas desde una perspectiva bastante positiva.

El brasileiro tiene mucho de eso, si tu comienzas a ver tu propia familia, si vas a la primera generación, segunda generación, en la tercera te encuentras con un extranjero, llega a un extranjero, entonces es muy común hablar con el parlamentario, ah Manuel mi abuelo era italiano, mi abuelo era argentino, siempre hubo ese vínculo que hace con que el Brasil tenga una visión muy favorable a los migrantes [...] entonces en el Congreso en ningún momento se cuestionó este tema. Es curioso que yo no vi movimientos xenofóbicos en este acuerdo, eso pasó en otros países, en el Brasil no, Brasil consideraba que era una buena idea, bienvenido el Acuerdo, pensaban que realmente debíamos regularizar la situación migratoria [...] fue curioso porque fue prácticamente unánime la aceptación de que el Brasil debería continuar aceptando bien a los inmigrantes.<sup>302</sup>

No obstante, también es importante recalcar que el Acuerdo fue aprobado en una coyuntura política favorable. El Acuerdo había sido un producto del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pero además contaba con la aprobación del Gobierno de Lula, que recién había entrado al poder, y que en general tenía una mayor apertura para el tema migratorio.

Era el gobierno del Fernando Henrique, era un proyecto que el Gobierno de Fernando Henrique encaminó, él tenía mayoría, e nosotros los del Partido de los Trabajadores éramos favorables también, entonces no hubo problemas.<sup>303</sup>

En general, el Acuerdo de Residencia no tuvo mayores detractores, pero el principal problema fue que Brasil solo ejecutó y cumplió el Acuerdo en su totalidad el 7 de octubre del 2009 (Decreto No. 6975) una vez el Acuerdo entró en vigencia. En todo caso, Brasil también realizó una serie de acuerdos bilaterales con otros países que facilitaron la regularización de los inmigrantes regionales antes de entrada en vigor de este instrumento. En palabras de la Ex

---

<sup>302</sup> Luis Paulo Telez Barreto. *Ibidem*.

<sup>303</sup> Marcia Anita Sprandel, Asesora Técnica del Senado Federal del Brasil y Especialista en Migraciones, entrevista personal a Adriana Montenegro, 10 de noviembre de 2016, Brasilia, transcripción. Traducción de la autora.

Directora del Departamento de Extranjeros, “como era muy difícil el Acuerdo multilateral, entonces partieron a lo bilateral”.<sup>304</sup>

Así, además del acuerdo que este país firmó con Argentina, en noviembre del 2005, Brasil suscribió en ese mismo año otro acuerdo con Bolivia. Esto permitió beneficiar a un considerable contingente de bolivianos en Sao Paulo que estaban en condiciones de irregularidad, e incluso de explotación laboral. De igual manera, el Acuerdo permitió regularizar a centenas de brasileros que fueron afectados con la decisión del gobierno boliviano en 2006, que impedía la presencia de extranjeros en una faja de cincuenta kilómetros en las fronteras de ese país (OIM 2014, 19).

También, mediante Acuerdo Operativo, del 23 de octubre del 2006, Brasil comenzó a implementar bilateralmente con Uruguay el Acuerdo de Residencia. Incluso, posteriormente, en el año 2013, Brasil firmó con este país un acuerdo sobre residencia permanente, con el cual, bajo el principio de reciprocidad, se otorgaron residencias permanentes a todos los ciudadanos uruguayos sin la necesidad de obtener primeramente la residencia temporal.

Brasil también inició entendimientos con Paraguay, con quien tenía una serie de incidentes y tensiones diplomáticas por los colonos brasileros. Esto llevó a que se realicen una serie de negociaciones bilaterales entre estos dos países, durante los años 2007 y 2008, que tuvieron como resultado la creación de Grupos de Trabajo Bilaterales en Temas Migratorios (GTs), pero que en un principio no tuvieron mayor éxito, pues las reuniones de los GTs venían siendo postergadas por la contraparte paraguaya. No obstante, como se verá con más detalle más adelante, Brasil y Paraguay pudieron llegar a un acuerdo que propició la ratificación del Acuerdo de Residencia por parte de este último (Fontes Faria 2015, 100–102).

No obstante, pese a estos Acuerdos bilaterales, y la voluntad de mejorar las condiciones de los migrantes en su territorio, la política migratoria del Brasil mantenía dos modelos contradictorios, pues la Ley de migraciones de la época de la dictadura no fue reformada sino hasta noviembre del 2017, cuando se sancionó la nueva Ley de Migración 13.445 que tiene una visión más abierta hacia las migraciones. Pese a que el Brasil fue menos enérgico que

---

<sup>304</sup> Izaura Soares de Miranda. *Ibidem*.

Argentina en liderar la aplicación del Acuerdo, ciertamente tuvo un papel importante para su entrada en vigencia y regionalización en Sudamérica.

#### **1.4. La implementación interna del Acuerdo de Residencia por parte de otros Estados signatarios**

Respecto a los demás países signatarios del Acuerdo, cabe indicar que Paraguay aprobó este instrumento a través de la Ley No. 3.578, promulgada en agosto del 2008, y realizó el instrumento de ratificación en julio del 2009 (tabla 7.1). Entra las razones que explican la tardanza del Paraguay en ratificar el Acuerdo están los “problemas de funcionamiento de las burocracias, la corrupción y el desconocimiento de las implicaciones prácticas de las normas” (Brumat 2016, 400). Se menciona que existía en Paraguay un constante cambio de funcionarios que impedía que se dé continuidad al tema. Otro de los problemas que se citan fueron las dificultades políticas en el Congreso de ese país relacionadas con el costo de la tramitación de la residencia, así como temas de corrupción, pues la irregularidad, especialmente de los brasiguayos, alimentaba toda una cadena que producía ingresos a ciertos estamentos (Brumat 2016, 400–401; Muñoz Bravo 2011, 4).

No obstante, las entrevistas y literatura especializada en el tema indican que el “último empujón” que llevó a Paraguay a realizar la última ratificación necesaria para la puesta en marcha del Acuerdo de Residencia fue la negociación y firma con Brasil de la Declaración “Construyendo una Nueva Etapa en la Relación Bilateral”, que permitió aumentar el precio del kilovatio hora que paga Brasil a Paraguay por la represa de Itaipú (Fontes Faria 2015, 101; Suhayla Mohamed y Vitor Stuart 2009, 34–35).<sup>305</sup> Si bien durante la Declaración los dos países negociaron diversos temas, además de la ratificación del Acuerdo de Residencia, se indica que el Gobierno brasileño asumió el compromiso de aumentar en cerca de 200 millones las compensaciones que se pagaban anualmente al Paraguay por el uso de su energía (Suhayla Mohamed y Vitor Stuart 2009, 35).

Esto, en última instancia, permitió no solo que el Acuerdo pueda ser aplicado, sino también la formalización de la extensa comunidad de brasileros que residían en Paraguay a través de un

---

<sup>305</sup> Zero, Marcelo, Asesor del PT en el Senado brasileño, Notas Reversales que buscan modificar el valor establecido del numeral III.8 del Anexo C del Tratado de Itaipú. MZ, Asesor del PT en el Senado brasileño, entrevista personal a Adriana Montenegro, 11 de octubre de 2016, Brasilia, entrevista No. BR-07, audio y transcripción.

programa de regularización migratoria que contó con la participación de OIM. Se estima que cerca de 14.000 extranjeros de esa nacionalidad en condición de irregularidad recibieron la residencia temporal, y dos años más tarde 10.000 de estos accedieron a la residencia permanente (Fontes Faria 2015, 100–102).

Pese a esto, la aplicación del Acuerdo de Residencia en Paraguay no ha estado exenta de problemas. En este país, además de un “sinnúmero de requisitos de larga y costosa resolución”, se solicita a los migrantes que solicitan la residencia permanente comprobar medios de vida y la realizar un depósito de alrededor de \$ 4200 dólares. En el caso de personas bajo relación de dependencia se necesita además datos impositivos del empleador, mientras que para estudiantes y profesionales también se requieren una serie de comprobaciones adicionales (OIM 2018, 48–49).

Por su parte, la Ley General de Migraciones No. 9788 de 1996, vigente en Paraguay, no se ha modificado y mantiene una perspectiva utilitarista excesivamente reglamentaria de la migración. El objetivo de las inmigraciones según esta normativa es promover la corriente poblacional, así como la fuerza de trabajo que “el país requiere”, lo que entra en disonancia con el principio del Acuerdo de Residencia que es acoger a los migrantes de la región sin distinción. En ese sentido, en la Ley paraguaya se privilegia a los migrantes que se consideran deseables para el país como recursos humanos calificados, personas extranjeras con capital, agricultores con proyectos de colonización y paraguayos calificados que retornen al país (OIM 2018, 34).

El Uruguay, por su parte, adoptó el Acuerdo a nivel nacional a través de la de la Ley No. 17.927 del 2005 e hizo el depósito ante la Secretaría del Mercosur en marzo del 2006 (tabla 7.1). Sin embargo, antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia, este país también realizó una serie de acciones para aplicar de manera bilateral las disposiciones del Acuerdo. Como se mencionó, Uruguay realizó un Canje de Notas con Argentina el 20 de julio del 2006, para aplicar mutuamente a sus nacionales el criterio de nacionalidad. De igual manera, Uruguay firmó con Brasil el Acuerdo Operativo en el 2003, que permitió bilateralizar el Acuerdo de Residencia entre estos dos países, previo a su puesta en marcha a nivel regional (OIM 2018, 42).

Pero, además, Uruguay, al igual que en Argentina, modificó la normativa que regulaba las migraciones mediante la Ley No. 18.250 promulgada en el año 2008. Esta Ley contempla entre los criterios para acceder a la residencia temporal la nacionalidad Mercosur (OIM 2018, 33). Más aun, Uruguay, al igual que Argentina, estableció medidas más favorables para los migrantes que las contempladas en el Acuerdo de Residencia. Por ejemplo, extendió los beneficios del Acuerdo no solo a los Estados signatarios y adherentes, sino incluso a los nacionales de Venezuela, Guaya y Surinam. Además, Uruguay, desde que comenzó la implementación de la nueva Ley de Migraciones, eliminó la tasa para el pago de la visa y no solicita demostrar medios de vida lícitos para acceder a la visa permanente (OIM 2018, 40, 48). Asimismo, debe destacarse otro avance por parte del país rioplatense que, mediante Ley 19.254, de septiembre de 2014, habilita al Ministerio de Relaciones Exteriores la concesión de residencias definitivas, sin la tramitación de una residencia temporaria, a ciudadanos del Mercosur ampliado, tanto en su territorio como en los consulados uruguayos en el exterior, superando incluso lo dispuesto en la Ley No. 18.250 que ya es bastante favorable al migrante (OIM 2018, 42).

El caso de Chile ha tenido un derrotero bastante particular. Este país notificó la aceptación del Acuerdo ante la Secretaría del Mercosur mediante Nota No. 195 del año 2005 (tabla 7.1). Posteriormente, en diciembre de 2009, luego de la entrada en vigor del Acuerdo el Ministerio de Relaciones Exteriores instruyó la aplicación del mismo para los nacionales de los Estados signatarios mediante Oficio Circular No. 26.465, sin haber obtenido la aprobación previa del Congreso. No obstante, en el año 2010 la Contraloría General de la República, mediante Dictamen 013578 N10, rechazó el intento de promulgar la aplicación del Acuerdo alegando que el tema migratorio aún continuaba regido por Ley de Extranjería de 1975 (Decreto Ley No. 1.094), y por lo tanto cualquier cambio solo podría darse mediante una ley del Congreso Nacional (OIM 2018, 34).

Estos problemas de comunicación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Contraloría llevaron a que el criterio de nacionalidad del Mercosur que establece el Acuerdo deba aplicarse solo por medios administrativos, una vez que la Ley de Extranjería permitió una cierta discrecionalidad al Departamento de Extranjería y Migración (DEM) para definir tipos de visas temporales. En ese sentido, el Departamento de Extranjería y Migración creó la visa temporal Mercosur que dura un año, renovable, y que se aplica únicamente a los países que originalmente firmaron el Acuerdo (OIM 2018, 34). Sin embargo, la aplicación del

criterio de nacionalidad para una visa no implica la aceptación del Acuerdo, para el que aún queda pendiente la aprobación por parte del legislativo. Por esta razón, se puede decir que Chile solo aplica parcialmente las disposiciones de este instrumento.

En Bolivia, en cambio, se aprobó el Acuerdo de Residencia mediante Ley No. 2.831, de septiembre de 2004, y se hizo el depósito de su ratificación en abril del 2005 (figura 7.1). Sin embargo, la Dirección General de Migración (DIGEMIG), encargada de ejecutar la política migratoria en el país, solo comenzó a aplicar el Acuerdo de Residencia en el año 2011 mediante la Resolución Ministerial No. 026/2011 y su Instructivo No. 013/2011. Esta resolución benefició en un primer momento a los argentinos, brasileros, chilenos, paraguayos y uruguayos. Sin embargo, la DIGEMIG también incorporó posteriormente a los ciudadanos peruanos, ecuatorianos y colombianos. En el caso de los ciudadanos venezolanos, Bolivia decidió incluirlos en un primer momento, conjuntamente con los nacionales de los demás Estados signatarios, pero luego los excluyó en el 2013 mediante un comunicado, alegando que Venezuela no era signatario del Acuerdo (OIM 2018, 34).

Por último, Bolivia aprobó en el año 2013 una nueva Ley de Migraciones (Ley No. 370) y su Reglamento (Decreto Supremo Reglamentario No 1923), que han implicado un “giro en lo que respecta a los principios que rigen la política migratoria”. En ese sentido, la nueva ley reconoce la igualdad de derechos de los extranjeros con los nacionales en temas como acceso a la salud, vivienda, trabajo y educación. No obstante, esta nueva normativa no hace referencias explícitas a la residencia Mercosur.(OIM 2018, 34).

Como se ha observado, Acuerdo de Residencia tardó algunos años para entrar en vigor, en parte debido a la dificultad de armonizar las políticas y normativas migratorias domésticas con este instrumento (Muñoz Bravo 2011, 4). Incluso, una vez que el Acuerdo estaba vigente, los resultados de su puesta en práctica han sido heterogéneos entre los países signatarios. Argentina y Uruguay, a través de la reforma a sus leyes migratorias, han establecido criterios más amplios que los que se encuentran en el Acuerdo de Residencia. Bolivia, si bien no incluyó a la residencia Mercosur en su nueva normativa migratoria, aplica el Acuerdo. Brasil, por su parte, tuvo un proceso contradictorio, que se debatió entre la aplicación de la normativa migratoria de la época de la dictadura y el interés de mejorar las condiciones de los migrantes de la región, al tiempo que aunaba al proceso de implementación del Acuerdo en otros Estados signatarios. Paraguay, en cambio, ha tenido un proceso complejo para la adopción del

Acuerdo, pues pese a que no ha modificado su normativa migratoria en virtud del Acuerdo, aplica este instrumento a todos los países firmantes. Chile, por su parte, aplica el Acuerdo con un alcance bastante limitado, y solo a algunos países de la región.

Pese a la aplicación heterogénea de este instrumento entre los países, se puede observar que el mismo no quedó como una norma más del Mercosur que no entró en vigencia, sino que se ha ido regionalizando entre los Estados signatarios con mayor o menor éxito. A continuación, se va a analizar que, además de los Estados signatarios, el Acuerdo continuó difundándose en otros países de la región.

## 2. La regionalización del Acuerdo de Residencia en otros espacios

### 2.1. La adhesión de otros países sudamericanos al Acuerdo de Residencia

Ahora bien, una vez que el Acuerdo de Residencia entró en vigencia, y a medida que este se iba aplicando en los países signatarios, otros países que se asociaron al Mercosur luego del 2002,<sup>306</sup> fueron adhiriéndose al mismo (tabla 7.3). Esto ha llevado a que en la actualidad el Acuerdo de Residencia haya sido implementado en casi toda la región sudamericana, con excepción de los países de Venezuela, Guyana y Surinam. Con lo que se observa que existió un proceso de regionalización de este instrumento.

**Tabla 7.3 Adhesiones del Acuerdo de Residencia por Estado asociado**

País	Adhesiones
Perú	Adhesión de la República del Perú al Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Mercosur/CMC/DEC. No. 04/11, de 28 de junio de 2011
Ecuador	Adhesión de la República del Ecuador al Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR,

<sup>306</sup>Perú se asoció al Mercosur en el 2003, Ecuador, Colombia y Venezuela en el 2004. En la actualidad Venezuela es miembro pleno, pero se encuentra suspendido y Bolivia inició su proceso de adhesión en el 2007 y culminó su acuerdo de adhesión en el 2015 (Peixoto Batista y Perrotta 2017, 106).

	Bolivia y Chile. Mercosur/CMC/DEC. No. 21/11, de 28 de junio de 2011
Colombia	Adhesión de la República de Colombia al Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Mercosur/CMC/DEC. No. 20/12, de 29 de junio de 2012

**Fuente:** Elaborado en base a OIM (2014, 19)

La adhesión de Perú al Acuerdo de Residencia se firmó mediante Acta de junio del 2011. En aquel entonces, estaba vigente la Ley de Extranjería de 1991 (Decreto Legislativo No 703), que no establecía en su texto una calidad migratoria que permitiera una residencia temporal por dos años. Por esta razón, el Acuerdo debió aplicarse administrativamente a través del Texto Único de Procesos Administrativos de la Superintendencia Nacional de Migraciones,<sup>307</sup> pues al no existir una figura específica en la Ley que pudiera aplicarse al caso del Acuerdo, realizaron ajustes para acomodar los beneficios de este instrumento a otras categorías migratorias como las de “inmigrante” y “trabajador” (OIM 2018, 35, 42–43).

Posteriormente, en marzo del 2017, se dictó en Perú la Nueva Ley de Migraciones (Decreto 1350) y su Reglamento, que tiene como propósito simplificar y ordenar la legislación en la materia. En el texto de la nueva Ley no se hace mención directa al criterio de nacionalidad del Mercosur, como en la Ley argentina, pero una de las calidades migratorias establecidas en esta normativa hace mención a los convenios internacionales, lo cual permite establecer tipos de residencia en virtud de los convenios en la materia que Perú mantiene vigente con otros países (OIM 2018, 35, 42–43).

Por su parte, Ecuador firmó el Acta de Adhesión al Acuerdo de Residencia en junio de 2011. Sin embargo, recién en diciembre del 2013 la Asamblea Nacional ratificó el Acuerdo, el cual fue promulgado mediante Registro Oficial No. 209, de 21 de marzo de 2014. No obstante, el

<sup>307</sup> El TUPA es un documento de gestión que establece la información que se relaciona con la tramitación de procedimientos administrativos. Ministerio de Educación del Perú. “Texto único de procedimientos administrativos”. Acceso 11 de julio de 2019. <http://www.minedu.gob.pe/tupa/>

Acuerdo solo se hizo aplicable una vez que se dictaminó la reglamentación interna de este instrumento, el 2 de abril del 2014, mediante Acuerdo Ministerial No. 031 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Ramírez 2017, 191). Esta normativa estableció las disposiciones que guían la implementación del Acuerdo, tanto en territorio ecuatoriano como en sus consulados. Cabe indicar que al momento de la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia en Ecuador continuaba vigente la Ley de Migraciones del año 1971, que tenía una visión de seguridad y control (OIM 2018, 35). En ese sentido, el Acuerdo de Residencia se aplicó a la par de esta normativa de la época de la dictadura.

No obstante, en el año 2017, Ecuador aprobó la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana que tiene una visión más amplia del tema migratorio. Esta Ley no hace referencia al criterio de nacionalidad Mercosur y, más bien, se otorga residencia temporal y permanente, en términos bastante parecidos a los del Acuerdo de Residencia, a los ciudadanos “suramericanos pertenecientes a la UNASUR”.<sup>308</sup> Sin embargo, una vez que Ecuador suspendió su participación en este organismo regional,<sup>309</sup> no está claro cómo se continuará aplicando esta visa, especialmente luego de que el Ejecutivo mandó en julio de 2019 un proyecto de Ley a la Asamblea en la que se suspende las visas UNASUR.<sup>310</sup> En ese sentido, aún cuando el Acuerdo de Residencia se continúa aplicando en Ecuador, en virtud del Acuerdo Ministerial, el hecho de que no se lo incorpore a la legislación nacional en la materia, hace con que este instrumento tenga menor peso y pueda ser derogado más fácilmente. Esto es aún más complejo si se toma en cuenta que las visas UNASUR podrán ser suspendidas si se aprueba el proyecto de reforma del Ejecutivo.

Colombia, por su parte, se adhirió al Acuerdo de Residencia en junio del 2012. Sin embargo, su aplicación se dio posteriormente, mediante Resolución No. 4130 del Ministerio de Relaciones Exteriores, dictada el 11 de julio de 2013, en la que se establece los requisitos para la tramitación de la visa del Mercosur, que solo tendría el carácter de temporal. Asimismo, esta Resolución establecía que solo se concedería la visa “en la medida que el Estado de nacionalidad del titular otorgue facilidades equivalentes para la obtención de la visa a los

---

<sup>308</sup> Art. 83 de la Ley de Movilidad Humana.

<sup>309</sup> Tómese en cuenta además que Ecuador, al igual que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú han suspendido su participación de la UNASUR.

<sup>310</sup> Velez, Roger. “Ejecutivo presenta reforma migratoria; censo de venezolanos empezaría a mediados de agosto de 2019. El Comercio, 30 de julio del 2019. Acceso 2 de septiembre del 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ejecutivo-reforma-migratoria-censo-venezolanos.html>

nacionales colombianos”,<sup>311</sup> con lo que se supeditaba el establecimiento de la visa a un tema de reciprocidad.

Finalmente, el 21 de mayo del 2014, el Ministerio de Relaciones Exteriores dictó el Decreto No. 941, que incorpora al ordenamiento migratorio interno la visa prevista en el marco del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur, pero también solo con carácter temporal (OIM 2018, 35–36). Además, Colombia ha tenido que realizar una serie de adaptaciones para aplicar el Acuerdo de Residencia. En ese sentido, creó la Visa TP-15 de permiso temporal, se modificó el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC) de Cancillería, e incluso hubo adaptaciones en el sistema de la Plataforma Migratoria Nacional (PLATINUM) (OIM 2018, 43–44). Con todo, para febrero del 2019 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia eliminó de su plataforma la posibilidad de los chilenos de acceder a la visa Migrante Mercosur en base al principio de reciprocidad, dado que Chile no reconoce a los colombianos este tipo de visa. En ese sentido, solo los nacionales de Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay pueden acceder a la visa Mercosur.<sup>312</sup>

## **2.2. La creación del Foro Especializado Migratorio a partir del Acuerdo de Residencia**

A raíz de la diversificación de la agenda regional, y la firma del Acuerdo de Residencia, se consideró que la cuestión migratoria necesitaba un espacio de enlace directo con la Reunión de Ministros del Interior. Por esta razón se creó el Foro Especializado Migratorio (FEM), que potenció el enfoque de derechos humanos en este espacio (OIM y IPPDH 2016, 29).

A medida que el tema migratorio comienza a avanzar y comienza a analizarse la cuestión es que logramos que el Foro Especializado Migratorio tuviera la misma entidad que la Comisión Técnica, con lo cual la conclusión es que el Foro Migratorio podría tratar directamente con los Ministros sin necesidad de pasar por la Comisión Técnica [...] eso tiene una toma de temperatura que se puede llegar a escapar de la lógica que uno pensaría que debía haber tenido la evolución de tema y no la tuvo, porque fue una cuestión como más artesanal e insisto, fue como naturalmente se fue dando y decantando. No así la lógica que podríamos llegar a pensar, de decir, bueno, primero debería estar el ámbito para después pensar en un Acuerdo de esas características, y no. Creo que la existencia del Acuerdo de Residencia y el impacto que tuvo

---

<sup>311</sup> Resolución No. 4130 de 11 de julio de 2013. Acceso 18 de julio de 2019.

[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_4130\\_2013.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minrelaciones_4130_2013.htm)

<sup>312</sup> Carla Plata (2019) Ciudadanos chilenos ya no podrán solicitar visa Mercosur. Acceso 19 de febrero de 2020. <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/ciudadanos-chilenos-ya-no-podran-solicitar-visa-mercosur-2854639>

dentro de la región hizo que se advirtiera aún más la necesidad de un espacio específico que abordara el tema por parte de especialistas en la materia migratoria. Esto siempre lo aclaro teniendo siempre en claro que la temática de seguridad no es ajena al tema migratorio.<sup>313</sup>

El FEM ha sido el primer organismo del Mercosur dedicado exclusivamente a tratar integralmente los asuntos migratorios y cuenta con la participación de diez Estados Parte y Asociados del Mercosur. Cabe indicar que la creación de este Foro ha permitido disociar el tema de seguridad de los temas migratorios, ya que este organismo, a diferencia del Grupo Especializado Migratorio, no reporta a la Comisión Técnica sino directamente a la Reunión de Ministros del Interior (Nicolao 2015, 10; OIM 2012, 33–34).

El objetivo primordial del Foro Especializado Migratorio era trabajar en el establecimiento de criterios compartidos a nivel regional sobre política migratoria, lo que incluía la armonización de normas nacionales sobre el tema. En ese sentido, uno de los primeros y más distintivos instrumentos que surgió de este espacio, ha sido la “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios” de mayo del 2004, en la que se establece la postura del bloque regional de trabajar en una política migratoria conjunta, que se fundamente en el respeto de los derechos humanos de los migrantes (Nicolao 2015, 10; OIM y IPPDH 2016, 29).

Si bien se apunta que buena parte de las actividades de este órgano carecen de un plan de acción claro, el FEM ha conseguido realizar algunas actividades que atañen a aspectos técnicos, administrativos y burocráticos, tales como documentos de viaje, legalizaciones, bases de datos compartidas, entre otros. Pero sobretodo, el FEM ha buscado que los Estados Parte y Asociados agilicen los plazos y procedimientos de incorporación de instrumentos migratorios regionales, tales como el Acuerdo de Residencia. Parte de estas iniciativas, se da a través del intercambio de experiencia, cooperación técnica en la materia y espacios de formación y capacitación (Nicolao 2010, 10–11). Todo esto, ha avanzado con las dificultades propias del proceso regional y las coyunturas nacionales; en especial, la posibilidad de agilizar la aplicación de la normativa migratoria del Mercosur al interior de cada uno de los países. Esto es también evidente en el caso del Acuerdo de Residencia, en donde aún persisten

---

<sup>313</sup> Adriana Alfonso, jefa del Área Jurídica y jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, entrevista personal a Adriana Montenegro, 18 de octubre de 2016, Buenos Aires, audio y transcripción.

marcos regulatorios restrictivos y la migración es percibida como un problema social y de seguridad (Bello 2015, 35).

De igual manera el Foro Especializado Migratorio ha permitido que los Estados Parte y Asociados comprendan la necesidad de llevar posturas conjuntas y posiciones aunadas de cara a los procesos consultivos migratorios a nivel internacional, tales como el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones y Desarrollo, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) (OIM 2012, 43–44; Nicolao 2015, 10–11). Incluso, en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo, se planteó desde el Mercosur una visión compartida de respeto de los derechos humanos de los migrantes y la necesidad de regularizar y facilitar la residencia como base para lograr la integración plena de este grupo (OIM y IPPDH 2016, 29–30); una postura que es consecuente con la gobernanza de la región, que ha caminado hacia la regularización de los migrantes regionales vía el Acuerdo de Residencia.

Por último, en la evolución del proceso de integración hacia la facilitación de la libertad de circulación es necesario destacar la aprobación del “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur”, mediante Decisión CMC No. 64/10, que contempla una serie de derechos fundamentales para los nacionales de los Estados Parte del Mercosur, para lo cual se adoptó un Plan de Acción para la conformación progresiva de dicho Estatuto (Bello 2015, 35). Si bien este instrumento está lejos de implementarse, la posibilidad de plantearlo da cuenta de que en la región ha operado un cambio discursivo frente al tema migratorio, aunque esto no impide que puedan existir retrocesos en el tema.

En resumen, luego del Acuerdo de Residencia del Mercosur se consolidó el FEM como instancia que se encarga de discutir y negociar experiencias en materia migratoria desde una óptica más amplia y con visión de derechos humanos, que se diferencia de la visión de seguridad que predominaba anteriormente en la Reunión de Ministros del Interior. La mayor parte de las actividades de este órgano han sido la internalización de los acuerdos regionales, tales como el Acuerdo de Residencia, a través del desarrollo de estrategias y superación de obstáculos que paralizan la ejecución de estos instrumentos. Los mayores problemas para esta internalización se vinculan con la diversidad de enfoques e importancia que cada país otorga a la migración en su agenda pública (Nicolao 2015, 12). Sin embargo, la posibilidad de contar con un espacio que permite compartir experiencias, cooperación técnica y espacios de

capacitación, ha resultado positivo en la incorporación lenta, aunque progresiva, de los instrumentos del Mercosur en materia migratoria, tales como el Acuerdo de Residencia.

### **3. La aplicación del Acuerdo en un momento de regionalismo post hegemónico en la región**

Es necesario tener en consideración que el Acuerdo de Residencia del Mercosur pudo implementarse en la mayor parte de Sudamérica en un contexto regional post hegemónico, en donde gobiernos de izquierda vieron en este instrumento de política migratoria un elemento para llevar adelante sus objetivos de profundización de la integración regional, y aunar a la agenda política y social de la región. A este respecto, varios autores han recalcado la importancia de los gobiernos de los Kirchner en la adopción de varias políticas tendientes a mejorar la situación de los migrantes regionales, así como promocionar las bondades del Acuerdo de Residencia (OIM 2012, 61–75; Brumat 2016, 250; Nejamkis y Rivero Sierra 2007, 11–14; Nicolao 2010, 219–23).

En el gobierno de Néstor Kirchner se ratificó la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, mediante Ley No. 26.202 de enero de 2007. También, en diciembre del 2006, fue sancionada la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado No. 26.165. Ambas acciones habían sido relegadas por los gobiernos anteriores. Asimismo, se dictaron políticas para potenciar la relación de Argentina con sus connacionales en el exterior, entre las que se encuentran el Programa Raíces y el Programa Provincia 25, así como el Decreto 1.601 de 2004, que facilita la adopción de la ciudadanía por parte de los hijos de los argentinos en el exterior. Además, como se mencionó, fue durante el gobierno del Presidente Kirchner que se dieron las garantías necesarias para que sancione en el año 2004 la Ley de Migraciones Argentina 25.871, instrumento que hace una ruptura con la tradición de las normas migratorias argentinas desde 1902, pues reconoce a los migrantes como sujetos de derecho (Nejamkis 2012, 95–100). Simultáneamente, en el 2004, mediante Disposición No. 2079, se suspendieron las expulsiones de inmigrantes limítrofes, limitando de esta forma el poder de la Dirección Nacional de Migraciones y, además, se declaró la emergencia administrativa de esta entidad pues, se detectó la existencia de redes delictuales altamente sofisticadas en esta entidad, así como severas irregularidades operativas en el

organismo, que carecía de mecanismos administrativos adecuados para dar información y asistencia al migrante.<sup>314</sup>

Asimismo, como se mencionó, la Dirección Nacional del Migraciones puso en marcha el mencionado Programa Patria Grande que proponía la regularización de los inmigrantes indocumentados de los países del Mercosur y Asociados, y cuya puesta en marcha en abril del 2006, fue un importante paso para dar cuerpo a la nueva política migratoria (Nejamkis 2012, 96–100). Durante la presentación del Programa Patria Grande, el presidente Kirchner resumió cuáles eran los intereses del país con relación a la aplicación de esta política:

[...] Por eso nosotros, apostamos mucho a esta política migratoria; apostamos a que sea una política de integración; apostamos a que realmente en el marco del Mercosur entren a sentir a cada país como su propia Nación y en este caso a la Argentina; apostamos a que los que vengan a vivir a la Argentina no tengan miedo de ir o tener contacto con las instituciones oficiales; apostamos a que se terminen definitivamente [...] los procedimientos de coima y demás, [...] es decir todo se deba hacer tal cual marca la ley, pero la ley con el sentido de integrar, la ley con el sentido de dar posibilidades [...] la ley que evite el abuso, que valore el trabajo del que viene, la ley que permita garantizar ese trabajo del que viene, pero también que no devalúe el trabajo del que está en el país; esto es central, fundamental y todas estas cosas han pasado en nuestro país y seguramente han pasado y pasan en vuestros país [...] Esto lo hemos conversado a fondo con los señores presidentes que integran el Mercosur y hemos encontrado el mismo sentido, el mismo objetivo y la misma vocación de darle la calidad y el salto cualitativo que este tema merece.<sup>315</sup>

En ese sentido, si bien existieron algunas observaciones a la política migratoria de esta etapa en relación a las migraciones, como el hecho de que el Programa Patria Grande no se extendiera a otras nacionalidades por fuera del Mercosur, no puede negarse que, durante el gobierno de Néstor Kirchner, a diferencia de los que sucedía en los países desarrollados, no se veían manifestaciones xenófobas presentes en el Poder Ejecutivo. Durante esta etapa existió un giro discursivo que marcó un antes y un después, y que permitió que la discriminación no afecte las posibilidades de acceso de este grupo a sus derechos (Nejamkis 2012, 100).

---

<sup>314</sup> Decreto No. 836.04 de 7 de julio del 2004.

<sup>315</sup> “Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de Presentación del Plan Nacional de Normalización Migratoria”. 14 de diciembre del 2005. Acceso 20 de julio del 2019.  
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24861-blank-70663792>

Por su parte, durante el gobierno de Cristina Kirchner las políticas migratorias también continuaron pensándose desde la necesidad de regularizar a los migrantes y fortalecer la identidad latinoamericana. En ese sentido, se extendieron los plazos estipulados originalmente del programa “Patria Grande”. Pero, una vez que se terminó el Programa, el gobierno expidió el instructivo de trámites del Mercosur, Disposición No. 2.529, que establece la correcta aplicación de la normativa migratoria por parte de las autoridades encargadas de regularizar la situación migratoria de los extranjeros. Esta se aplicó a los ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del Mercosur que habían firmado o adherido al Acuerdo, incluyendo también a Venezuela (Nejamkis 2012, 100–107).

También se sancionó en abril del 2008 la Ley de Prevención y Sanción a la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, Ley No. 26.364. De igual manera, se aprobó mediante Ley 26.382 de 10 de junio de 2008 el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur. Otra de las medidas es la creación en el 2009 de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y su reglamento, establecidas por Resolución No. 390 y No. 800, respectivamente (Nejamkis 2012, 100–107).

A nivel regional, Argentina fue muy activa en participar en una serie de espacios para defender los derechos de los migrantes. Por ejemplo, en julio del 2008 se condenó la directiva de retorno de la Unión Europea (UE), y la criminalización de los migrantes en los países del viejo continente, tanto en el seno del Mercosur como la UNASUR (Nejamkis 2012, 100–107).<sup>316</sup>

Brasil, durante los gobiernos de Lula y Dilma Rouseff, llevó a cabo diversas iniciativas en relación a los emigrantes brasileños, pero también invirtió en las políticas que gestionan las migraciones en la frontera, las cuales se encuentran directamente relacionadas con el fortalecimiento de la integración regional. Como se mencionó, las primeras medidas de importancia a favor de la población de emigrantes se realizaron en la era Cardoso, pero fue en la época de Lula que se fortaleció aún más esta relación. Como candidato, Lula había realizado una serie de promesas de campaña a los emigrantes a través de la “Carta a los brasileños lejos de casa”. Luego, durante el gobierno de Lula, se creó en diciembre del 2006 una Subsecretaría General para las comunidades brasileñas, cuyo objetivo era trabajar en los

---

<sup>316</sup> “Latinoamérica condena y rechaza la nueva política migratoria de la UE”. El País, 1 de julio del 2008. Acceso 10 de julio de 2019. [https://elpais.com/internacional/2008/07/01/actualidad/1214863209\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2008/07/01/actualidad/1214863209_850215.html)

temas relativos a los brasileros en el exterior y los extranjeros en el Brasil. Además, se crearon portales consulares por internet para facilitar los trámites a los emigrantes. De igual manera se realizaron una serie de acuerdos bilaterales en el área de la seguridad social. Por último, también se puede citar que a partir del 2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores inició las Conferencias de Brasileros en el Mundo, que busca mantener un diálogo permanente con los brasileros en el Exterior. Todas estas acciones dejaban entrever la importancia que comenzaba a tener el tema migratorio en Brasil. A este respecto, Celso Amorin, Ministro de Relaciones Exteriores de la época, mencionó lo siguiente durante la primera Conferencia de Brasileros en el Mundo:

La situación de las comunidades brasileras en el exterior es hoy una prioridad del Gobierno del presidente Lula. Es una prioridad dentro del Ministerio de las Relaciones Exteriores. No creo que en el pasado no hayan merecido atención. Pero era un aspecto lateral. Hasta porque el crecimiento del número de brasileros en el exterior fue geométrico, casi exponencial. Entonces eso también nos obligó a tener una nueva actitud, mucho más abierta. Nosotros hemos buscado oír más a las propias comunidades y ese es el motivo de esta Conferencia [...] <sup>317</sup>

Sin embargo, la reivindicación de respeto de los derechos humanos los emigrantes brasileros, hizo necesario que la política inmigratoria en Brasil fuera congruente con su posición a nivel internacional. Es desde esa perspectiva que Brasil necesitaba tomar medidas para reformar, o por lo menos paliar las consecuencias que traía mantener una ley migratoria que fue dictada en la época de la dictadura. En ese sentido, Lula, pocos días antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia, dictó una amnistía general que favorecía a los extranjeros que habían entrado al Brasil antes del 1 de febrero del 2009.<sup>318</sup> En esta amnistía se beneficiaron 43 mil extranjeros, de los cuales 17 mil eran bolivianos y 4 mil eran paraguayos. Poco antes de presentar el proyecto de amnistía migratoria, el presidente Lula da Silva mencionó:

Este país, desde 1850 -ni siquiera voy a hablar de los portugueses que llegaron en 1500- recibe inmigrantes. Primero fueron los alemanes, después los italianos, después los japoneses,

---

<sup>317</sup> Amorim, Celso. “Discurso de Apertura” (conferencia, I Conferencia de Brasileros en el Mundo, 17 de julio del 2008). Acceso 20 de julio de 2019. [http://funag.gov.br/biblioteca/download/573-I\\_Conferencia\\_sobre\\_as\\_Comunidades\\_Brasileiras\\_no\\_Exterior.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/573-I_Conferencia_sobre_as_Comunidades_Brasileiras_no_Exterior.pdf)

<sup>318</sup> Guimaraes, Larisa. “Ley que anistia os estrangeiros ilegais no país é sancionada”. Folha de São Paulo, 3 de julio de 2009. Acceso 20 de julio de 2019. [https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=17952&keyword=migra&anchor=5529001&origem=busca&\\_mat=090932ca9bffb429&pd=f47e9ace8b05afd12ff9c65de2ceb794](https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=17952&keyword=migra&anchor=5529001&origem=busca&_mat=090932ca9bffb429&pd=f47e9ace8b05afd12ff9c65de2ceb794)

españoles, chinos y coreanos. Todos los que llegaron aquí fueron tratados con respeto, a diferencia de algunos países ricos de Europa que piensan que el problema de su empobrecimiento son los pobres y los migrantes.<sup>319</sup>

Asimismo, el día que se anunció la amnistía migratoria, el Ejecutivo envió un proyecto de Ley (PL 5.655/2009) para reformar el Estatuto de Extranjeros de 1980 en el Congreso Nacional, y a continuación el presidente Lula solicitó al ministro de justicia que se trabajase el tema migratorio para llevarlo a la reunión del G8 (Reis 2011, 61) pues “era una oportunidad de mover la conciencia y los corazones de los dirigentes del mundo [...] mostrar a los líderes de las grandes economías la contradicción entre la política migratoria del Brasil y la política de los ricos”.<sup>320</sup> Lamentablemente la necesidad de reformar la legislación de migración en Brasil tuvo poca acogida, por lo que solo se consiguió aprobar una nueva ley en la materia en noviembre de 2017 (Ley No. 13.445).

Con todo, como lo afirma Rocha Reis (2011, 49), las migraciones internacionales fueron una parte importante de la política externa brasilera, especialmente en los gobiernos de Lula, pues permitieron al Brasil tomar el protagonismo en foros internacionales, en un momento en que el tema migratorio a nivel internacional cobraba importancia y se tornaba controvertido, al tiempo que criticaba el posicionamiento de los países del Norte Global.

Por último, las iniciativas brasileras volcadas hacia la facilitación de la residencia y la garantía de los derechos humanos de los migrantes en la región se deben a la necesidad del Brasil de evitar las tensiones diplomáticas con los países vecinos. En especial, como se vio en el capítulo quinto, Brasil necesitaba mejorar los problemas que tenía con los brasiguayos en Paraguay, y los brasileros que vivían en las fronteras de Bolivia. Por su parte, también tenía que resolver el problema de los bolivianos que estaban siendo explotados en Brasil. Sin embargo, el principal objetivo del Acuerdo de Residencia, tanto al momento de su firma con de su implementación, era afianzar el Mercosur.

---

<sup>319</sup> Reinaldo Azevedo. “Lula e os imigrantes” *Veja*, 30 de enero de 2009. Acceso 10 de julio de 2019. <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/lula-e-os-imigrantes/>

<sup>320</sup> Mendes, Vannildo. “Lula sanciona lei que anistia estrangeiros em situacao ilegal”. *Estadao*, 2 de julio de 2009. Acceso 20 de julio de 2019. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-sanciona-lei-que-anistia-estrangeiros-em-situacao-ilegal,396948>

Uruguay también aprobó el Acuerdo de Residencia bajo el gobierno de Tabaré Vázquez, de la coalición de centro-izquierda del Frente Amplio, que asumió la presidencia en marzo del 2015. En ese sentido, si bien se menciona que la política migratoria de Tabaré estaba más orientada a la vinculación de los uruguayos en el exterior (Taks 2006, 152–53), se dieron importantes reformas en el tema migratorio como la adopción de la Ley de Migraciones 18.250 de ese país, en enero del 2008, que llega incluso a ser más progresista en algunos puntos que la Ley Migratoria de Argentina.

[...] pero no te digo que sea todo de repente, tenés una ley migratoria que es súper progresista, o sea vos fijate que Argentina adopta su ley migratoria y Uruguay ahí no más después también, a los poquitos años, e incluso más avanzada que la Argentina en algunos aspectos, pero también la inmigración que recibe Uruguay es mínima en comparación a Argentina, pero la Ley es muy buena.<sup>321</sup>

Con relación al caso de Paraguay, cabe indicar que el Acuerdo de Residencia se ratificó pocos días antes de la entrada del Gobierno progresista del presidente Fernando Lugo, que terminó con más de 60 años de continuidad en el poder del conservador Partido Colorado. No obstante, pese a que el compromiso internacional estaba dado, y existía una voluntad de trabajar en el tema, el gobierno de Lugo tuvo varios problemas para aplicar este instrumento. En primer lugar, Paraguay tenía una ley migratoria que establecía fuertes restricciones a la migración, lo que dificultaba en gran medida la aplicación del Acuerdo. Además, la institucionalidad en el tema era débil, lo que también dificultaba su implementación. En ese sentido, el gobierno del presidente Lugo se focalizó en la atención y protección de sus connacionales en el extranjero y trató de buscar soluciones a la situación de los brasiguayos (Muñoz Bravo 2011, 9). Sin embargo, el tema de los brasiguayos ha generado tensiones políticas y sociales en ese país durante mucho tiempo, por lo que fue difícil para el Gobierno de Lugo alcanzar resultados satisfactorios, aún más teniendo en consideración que Lugo fue destituido por un juicio político, en un proceso que no fue reconocido por algunos países de la región (Ayala Godoy 2014, 15).

---

<sup>321</sup> Leiza Brumat, Investigadora sobre temas de Migraciones Internacionales, Derechos Humanos y Regionalismo de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), entrevista personal a Adriana Montenegro, 20 de octubre de 2016, Buenos Aires Argentina, audio y transcripción.

Bolivia por su parte, firmó el Acuerdo con el objetivo de evitar la discriminación y explotación de un importante número de migrantes bolivianos que se encontraban en situación irregular en países como Brasil, Argentina y Perú. Sin embargo, mantuvieron una política migratoria doméstica restrictiva y de control. Solo a partir de la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al gobierno se comienza a observar una mayor apertura al tema de las migraciones internacionales en la agenda de la política pública del país, aunque con mucho más énfasis en los emigrantes bolivianos, que en el tema de la inmigración. Parte de este discurso de defensa de los migrantes estuvo bastante atado a cuestionar la relación centro-periferia y los problemas estructurales que ha causado el colonialismo y neoliberalismo (Domenech y Magliano 2007, 19–20).

Por último, esta mayor apertura a las migraciones llevó a que el gobierno de Evo Morales eleve una propuesta de reforma de la Ley de Migraciones, que fue finalmente sancionada en el 2013. Como se mencionó, si bien esta Ley no incorpora el criterio de nacionalidad del Mercosur en su texto, su contenido ha sido más aperturista que las legislaciones anteriores en la materia. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, dictado mediante Decreto Supremo No. 29272 de septiembre de 2007, se estableció a la problemática migratoria como parte del desarrollo del país.<sup>322</sup> En este Plan se planteó lograr la regularización de la situación migratoria de los bolivianos en el exterior a través de la consolidación y ampliación de acuerdos internacionales, entre los que se encuentra el Acuerdo de Residencia del Mercosur (OIM 2011, 62–63).

Por su parte, si bien Chile ha tenido una relación ambivalente con América Latina, pues se ha debatido entre sus lazos con la región y los vínculos comerciales con los grandes bloques económicos, firmó el Acuerdo en un momento en el que el gobierno progresista de Ricardo Lagos deseaba integrarse políticamente con sus vecinos latinoamericanos. Esto lo hizo en un momento político en que la región se encontraba en un proceso de transición hacia el regionalismo post hegemónico. Además, pese a que no se modificó la normativa migratoria chilena, y se continuó manteniendo una visión de control y seguridad en el tema, fue el segundo gobierno de Michelle Bachelet en el que se logró implementar el Acuerdo de Residencia (Concha Villanueva 2018, 49).

---

322

Respecto a Ecuador, cabe anotar que el Acuerdo de Residencia del Mercosur constituye el principal mecanismo que el Estado ecuatoriano ha implementado para regularizar la población migrante. Entre el 2 de abril del 2014 y el 31 de marzo del 2016 se otorgaron casi 4 mil visas a través del Acuerdo. De estas, más del 80% regularizaron a ciudadanos colombianos y un 10% a ciudadanos peruanos, es decir a los extranjeros de los países limítrofes (Ramírez Gallegos 2018, 110–17). Sin embargo, el Ecuador se adhiere al Acuerdo de Residencia a partir del mandato de un gobierno de corte progresista que tenía una posición más abierta al tema migratorio y que veía necesario integrarse a Sudamérica a través de elementos de carácter político y social, como las migraciones.

Incluso, en su discurso de posesión el presidente Rafael Correa incluyó a los emigrantes, los cuales fueron denominados por este como “la quinta región”, hecho que “empieza a dar señales claras desde el gobierno de integrar a la diáspora en el proyecto político que arrancaba”. En especial, se consideraba que los migrantes ejemplificaban el fracaso del modelo neoliberal que hizo con que miles de ecuatorianos debieran salir del país para buscar una mejor vida (Ramírez Gallegos 2013, 29).

Posteriormente, en la Constitución ecuatoriana de 2008 se establecieron una serie de derechos para los migrantes, pero además se propugnó el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de las personas y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento que transforme las relaciones desiguales entre los países del Norte y Sur. Si bien en el período (2013-2017) del mandato de Correa, se comienza a perder terreno en materia de migración y resurge un enfoque de seguridad, existía una fuerte voluntad de apostar por los procesos de integración a nivel regional en especial la UNASUR, razón por la cual se incluyó dentro de su Ley Orgánica de Movilidad Humana una serie de facilidades para regularizar la condición migratoria de los nacionales de los países sudamericanos pertenecientes a la UNASUR.

## **Conclusiones**

El objetivo de este capítulo era analizar la regionalización del Acuerdo de Residencia luego de su firma. Para esto se comenzó examinando la entrada en vigor del Acuerdo. Como se vio, pese a que el Acuerdo fue negociado y firmado en escasos 4 meses, tuvieron que pasar más de seis años para su puesta en vigor. Esto se da porque las normas del Mercosur que modifican las legislaciones internas de los países no son de aplicación directa y necesitan que éstas sean incorporadas previamente en sus ordenamientos jurídicos. Pero sobretodo, el Acuerdo demoró

en entrar en vigencia debido a los complejos mecanismos que debieron seguir los Estados signatarios para incorporarlo dentro de sus legislaciones.

Pese a eso, una vez que se ratificó el Acuerdo de Residencia, este fue un instrumento de política migratoria regional que permitió a millones de ciudadanos de la región regularizar su condición y acceder a sus derechos básicos. Más aún, se observó que el Acuerdo ha ido incrementando el número de residencias concedidas a través de los años, no solo en Argentina, sino también en el resto de los países de la región.

Con relación a la adopción interna del Acuerdo en Argentina, se ha visto que este país aplicó unilateralmente y con anterioridad a la puesta en vigor del instrumento el criterio de nacionalidad Mercosur, no solo en su Ley de Migraciones 25.871, sino que además implementó un programa de regularización migratoria denominado Patria Grande en el que se regularizaron a miles de ciudadanos de la región. De igual manera, este país firmó una serie de convenios bilaterales con países de la región para aplicar de manera bilateral el criterio de nacionalidad Mercosur. Esto hizo que Argentina se convirtiera en un proveedor regional del Acuerdo, difundiendo a través de su ejemplo las bondades de este instrumento.

Por su parte, en el Congreso brasileño no hubo mayores detractores al Acuerdo y este se internalizó con facilidad. Pero, además, Brasil también realizó varias actividades para poner en marcha los principios del Acuerdo de Residencia antes de su entrada en vigor. En ese sentido, este país firmó una serie de acuerdos bilaterales para aplicar el criterio de nacionalidad del Mercosur a paraguayos, bolivianos, argentinos y uruguayos que residían en su territorio, al tiempo que recibía un tratamiento recíproco de sus nacionales. Pero, además, este país firmó con Paraguay una declaración denominada “Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral” en el que se comprometía aumentar la compensación por el precio de kilovatio hora, a cambio de que Paraguay, entre otras cosas, ratificase el Acuerdo de Residencia.

En los demás países signatarios el Acuerdo también se implementó, aunque con resultados heterogéneos. Uruguay, por ejemplo, adoptó a través de su Ley de Migraciones condiciones más favorables para los migrantes de la región que aquellas dispuestas en el Acuerdo de Residencia. Bolivia, Chile y Paraguay aplican el Acuerdo, aunque no lo han incorporado en sus legislaciones migratorias.

Con todo, la difusión del Acuerdo no terminó con la entrada en vigor en los Estados signatarios, sino que además países como Perú, Ecuador y Colombia se adhirieron también al instrumento. Si bien se ha observado que la puesta en marcha de los principios del Acuerdo ha sido un poco irregular en estos Estados, lo importante es que esta política ha constituido una herramienta importante para la regularización de los migrantes regionales en sus territorios.

Por último, es necesario destacar que el Acuerdo de Residencia del Mercosur pudo implementarse gracias a un contexto regional post hegemónico en donde gobiernos de izquierda vieron en este instrumento de política migratoria un elemento para llevar adelante sus objetivos de profundización de la integración regional, al tiempo que aunaban a la agenda política y social de la región.

## Conclusiones

El objetivo de esta investigación ha sido explicar que factores explican el modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia del Mercosur durante su negociación y firma. A este respecto, esta tesis argumenta que, a diferencia de la literatura que propone al Acuerdo de Residencia como parte de un proceso intergubernamental (Lavenex et al. 2016; Modolo 2013), la adopción del modelo de gobernanza migratorio de este instrumento fue fruto de un proceso de difusión de ideas de abajo hacia arriba, en donde se regionalizó la experiencia argentina en temas migratorios.

En ese sentido, el Mercosur actuó como plataforma de coordinación para que Argentina, en calidad de agente emisor, transmita una idea o política novedosa a Brasil, quién en calidad de receptor pudo aprender de la experiencia argentina. Por ello, este estudio ha planteado que, si bien los países signatarios fueron los Estados Parte del Mercosur, más Bolivia y Chile, los países que lideraron el proceso de negociación y adhesión al Acuerdo de Residencia fueron Argentina y Brasil. El liderazgo se debe a su peso económico y político dentro del bloque regional, pero además a la experiencia en el tema migratorio de Argentina, que le permitió formular esta política novedosa. Asimismo, el Acuerdo de Residencia fue negociado y firmado durante la Presidencia Pro Tempore (PPT) de Brasil,<sup>323</sup> en un momento en el que el mandatario a cargo de ese país, Fernando Henrique Cardoso, deseaba dejar su impronta en el bloque, razón por la cual Brasil no solo secundó a Argentina en su propuesta, sino que incluso la defendió frente a los demás Estados signatarios.

Respecto a los intereses de Argentina y Brasil en el Acuerdo, esta tesis considera que, si bien las partes buscaban facilitar los flujos y trámites migratorios en sus territorios, el Acuerdo también tuvo como objetivo afianzar al bloque regional, especialmente en sus aspectos sociales y políticos. En especial, si bien Brasil pudo aprender de la experiencia argentina en temas migratorios, esta política también le permitió fortalecer sus intereses estratégicos en el bloque. En esa línea, este estudio considera que, si bien el Acuerdo se firmó un poco antes de la instauración de los gobiernos de izquierda en el Cono Sur,<sup>324</sup> existía ya un desgaste del

---

<sup>323</sup> La Presidencia Pro Tempore del Mercosur es la máxima representación legal y política del Mercosur que se ejerce rotativamente cada seis meses por un Estado parte.

<sup>324</sup> Existe una considerable discusión sobre las características de las experiencias políticas de izquierda o progresistas a partir del siglo XXI en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, pese a la heterogeneidad de perspectivas

modelo neoliberal y su discurso hegemónico, lo que en última instancia permitió a los actores técnicos y políticos plantear y adoptar políticas con un enfoque más social en una etapa de transición.

Este recorrido permitió, además, establecer ciertas características que se dieron durante el proceso de negociación y firma del Acuerdo de Residencia, pero que podrían generalizarse a otros procesos de construcción de gobernanza migratoria bajo ciertas condiciones específicas, y que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Los procesos de difusión de abajo hacia arriba tienen una mayor probabilidad de darse cuando los agentes regionales consideran que las políticas o ideas nacionales pueden usarse para aumentar la identidad, legitimidad y autoridad de las instituciones y prácticas del proceso de integración regional (Acharya 2011, 152). Como se ha observado anteriormente, el Acuerdo de Residencia del Mercosur fue una de las propuestas que permitió ahondar en la agenda social luego de la crisis económica y comercial del bloque, con el fin de revitalizarlo y fortalecerlo.
2. Los virajes ideológicos en países o regiones permiten una apertura política mayor a políticas novedosas que estén en concordancia con los paradigmas del nuevo modelo. Como se vio, el Acuerdo de Residencia se adoptó en un momento de desgaste de la agenda neoliberal y de transición del bloque, lo que permitió la discusión y adopción de políticas que otrora no hubieran encontrado un espacio en el bloque.
3. La difusión de abajo hacia arriba necesita un líder regional con credibilidad, influencia y experiencia para plantear la incorporación de la política. Este líder regional, en procesos de difusión de ideas, no necesariamente es el que posee más recursos en términos económicos, sino experiencia y capacidad de influencia. A este respecto, cabe recordar que fue Argentina quien tuvo la experiencia y la capacidad a la hora de proponer la normativa y su contenido en el proceso de negociación del Acuerdo.
4. La difusión de abajo hacia arriba necesita de receptores de normas que compartan rasgos y problemas comunes con el líder regional en la materia (O. Porto de Oliveira y Faria 2017, 19). En el caso del Acuerdo de Residencia, si bien Brasil no tenía el mismo número

---

y enfoques entre los diferentes gobiernos que comparten esta tendencia en la región, en este trabajo califica como gobiernos de izquierda a aquellos que comparten una postura contraria a los postulados del Consenso de Washington (post neoliberalismo) y un llamado por un retorno al Estado y la recuperación de sus capacidades (véase Stoessel 2014).

de inmigrantes que Argentina en su territorio, los problemas de la irregularidad eran los mismos. Asimismo, tanto Brasil como Argentina comenzaron a compartir una visión más abierta frente al tema migratorio.

5. Los procesos de aprendizaje no siempre se fundamentan en una evaluación completa de la realidad (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 460; Gilardi 2011, 18; Stone 2001, 11), pero en casos de racionalidad limitada, los actores serán más proclives a adoptar una norma poco conocida, siempre que esta política no sea muy costosa para los actores con mayor capacidad de negociación. En el Acuerdo de Residencia, si bien no se había adoptado aún esta política migratoria en Argentina, Brasil pudo ser más audaz y apoyar la propuesta de la norma debido a que el stock de migrantes en su país no es considerable.

Ahora bien, la investigación se construyó sobre un marco teórico (capítulo II) que toma como referencia los debates sobre gobernanza regional y migratoria, difusión de ideas y políticas, así como algunos conceptos que dan cuenta del espacio regional y las diferentes etapas y modelos del regionalismo latinoamericano. Así, se tomó partido por el concepto de gobernanza para este estudio pues este permite apreciar los distintos actores, niveles de coordinación y fenómenos que engloba el tema migratorio, al tiempo que permite incluir la variable política y analizar fenómenos altamente politizados como las migraciones y las políticas migratorias de Estados y regiones.

De igual manera se analizó las diversas formas de construcción de la gobernanza a nivel regional. La primera de estas formas se refería a los procesos de construcción autónoma de la gobernanza. Dentro de esta, se analizó la teoría intergubernamentalista, que como vimos, explicaba en parte los intereses de los Estados en el proceso de negociación del Acuerdo, una vez este instrumento fue producto de los intereses de los dos países más grandes del Mercosur. Argentina, que deseaba resolver los problemas de la migración irregular proveniente de los Estados vecinos, y Brasil, que deseaba dejar su impronta en el bloque regional a través de la promoción de ciertos aspectos sociales en el Mercosur. Sin embargo, esta teoría no esclarecía por qué los países optaron por una política a largo plazo en la materia, que, en principio, podría considerarse más costosa en términos de soberanía que la propuesta primigenia de una amnistía migratoria regional conjunta, por lo que este estudio decidió analizar si la propuesta del Acuerdo de Residencia también obedeció a un proceso de difusión de ideas.

Como se observó, la difusión de ideas o políticas parte de la premisa de que los procesos de construcción de un orden internacional no surgen aisladamente, por lo que se enfatiza en la conexión entre los Estados y otros actores internacionales. Por difusión se entiende a todo proceso por el cual una innovación es comunicada a través de ciertos canales entre los miembros de un sistema social. En ese sentido, para analizar de forma sistemática un proceso de difusión, fue necesario indagar si existía una idea innovadora, si esta idea fue traspasada por los actores a través de un canal de comunicación, y si hubo un actor o actores que tuvieron la experiencia previa para formular la idea o política (*lenders*), así como un actor o actores que no poseen el conocimiento acerca de la innovación, pero desean adoptarla (*borrowers*).

Cabe indicar que los estudios que tratan sobre la difusión de ideas o políticas generalmente se enfocan en los procesos de difusión de arriba hacia abajo, o a lo sumo en procesos horizontales, dejando de lado los posibles casos de difusión de abajo hacia arriba, que podrían considerarse como una alternativa para el caso propuesto. Esto, considerando que la literatura sobre el Acuerdo de Residencia ha mencionado que este instrumento fue inspirado en la experiencia argentina. Por esa razón, este estudio contribuye a la literatura sobre procesos de construcción de gobernanza regional por fuera de los patrones occidentales o eurocéntricos, al concentrarse en las formas de difusión que surgen a nivel local. Con todo, no existe un modelo único que pueda explicar los modelos de difusión de abajo hacia arriba, razón por la cual este estudio optó por el rastreo de procesos en su variante de construcción de teorías, que permitió cercarse inductivamente al caso de estudio en base a la evidencia empírica.

Por otra parte, también se observó que las teorías de difusión tratan de explicar no solo el fenómeno sino también los diversos patrones que toma este proceso. A este respecto, se analizaron los acercamientos constructivistas y racionalistas del proceso de difusión, siendo que este último incluye los mecanismos de coerción, competencia y aprendizaje. Tomando en cuenta que este estudio ha optado por una epistemología positivista, con el fin de simplificar la realidad de los actores y sus preferencias, se optó por analizar la negociación y firma del acuerdo bajo los mecanismos de difusión de la lógica racionalista.

Por último, con el fin de examinar el contexto político y social del Acuerdo de Residencia del Mercosur, este estudio analizó una serie de conceptos como región, regionalismo, regionalización, identidad regional, cooperación regional y gobernanza regional, que sirven

para entender cómo se entiende el espacio regional en el que se desarrolló este instrumento. Asimismo, se revisaron distintas olas y modelos de integración en Sudamérica para contar con herramientas que nos permitan comprender las diferentes etapas del desarrollo del Mercosur. Esto tiene como objetivo comprender qué papel tuvieron las limitaciones estructurales, así como los intereses de los Estados Parte a lo largo de la trayectoria del bloque, en los avances o retrocesos del tema migratorio en el Mercosur, los cuales tuvieron como corolario la firma del Acuerdo de Residencia.

A continuación, tomando en consideración que para aplicar la metodología del rastreo de procesos es necesario establecer una secuencia temporal de eventos intermedios, fue necesario realizar una explicación a profundidad de los antecedentes que llevaron a la firma del Acuerdo, con el fin de abrir la caja negra de la causalidad. En ese sentido, una vez delimitado el marco teórico, se elaboraron los capítulos empíricos (capítulo III, IV y V) cuyo objetivo fue responder a la interrogante sobre cuál fue el papel del Mercosur, así como de Argentina y Brasil, en la adopción del modelo de gobernanza migratorio del Acuerdo de Residencia durante su negociación y firma.

En el capítulo III se observó que los temas migratorios en el Mercosur no tuvieron un desarrollo ordenado y gradual, que se diera conforme los avances de la agenda comercial del bloque. Los temas migratorios fueron negociados atendiendo a procesos coyunturales que obedecían al entorno global, el momento político regional y las agendas de política exterior de los miembros del bloque, todo lo cual hacía que la gobernanza en materia migratoria estuviera plagada de inconsistencias.

Así mismo, se observó que durante la etapa de transición del Mercosur (1991-1994), los temas migratorios fueron tratados de la mano de la evolución de la agenda laboral del bloque, bajo la idea de circulación de trabajadores. Esta agenda fue en gran medida auspiciada por los sindicatos y organizaciones civiles en coordinación con los Ministerios del Trabajo de los Estados Parte. No obstante, debido al auge del regionalismo abierto, y la agenda neoliberal en los años 90, fue muy difícil avanzar en el tema, y lo único que se pudo conseguir fue abrir un espacio de diálogo que dejaría en la mesa de negociaciones algunos temas que se retomarían posteriormente, como la Carta Sociolaboral y la creación del Foro Consultivo Económico y Social.

También se examinó que a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto, que sinceraba los objetivos del Mercosur, los resultados frente al tema migratorio tuvieron varios claroscuros. En primer lugar, se dejó de hablar sobre libre circulación de trabajadores y se pasó a tratar los flujos migratorios bajo la perspectiva de migraciones laborales, lo que en muchos casos circunscribió el tema a la mera coordinación de legislaciones nacionales en la materia. Además, si bien se crearon varios órganos que tenían competencia sobre las migraciones regionales, esto llevó a que no hubiera consistencia en su tratamiento. Los logros que se alcanzaron en el tema migratorio a finales de los 90 eran avances puntuales en distintos organismos, que realizaban acercamientos al tema migratorio con diferentes enfoques. Así, el SGT10 trabajó los temas sociolaborales, el SGT2 analizaba las cuestiones aduaneras de las migraciones y la Reunión de Ministros del Interior todo lo relacionados con la seguridad y los flujos migratorios.

Cabe indicar que dada la naturaleza democrática del SGT10, y su largo trabajo en materia de migraciones laborales, hubiera parecido natural que el Acuerdo de Residencia emane del seno de este órgano. Sin embargo, justamente por poseer una organización tripartita (empresarios, trabajadores y Estados), las actividades del SGT10 eran vistas con escepticismo, por lo que en varias ocasiones se vieron matizadas sus propuestas. Además, el Acuerdo de Residencia desvincula la relación migración y trabajo, mientras que el SGT10 trabaja desde la premisa de las migraciones laborales. Por esta razón, la ventana de oportunidad para el Acuerdo se dio en el espacio de la Reunión de Ministros del Interior, en un momento de transición hacia el regionalismo post hegemónico, en el que este órgano comenzaba a tener una visión más abierta sobre el tema migratorio, y en el que se buscaba revitalizar el bloque a través de sus aspectos sociales. En ese sentido, la Reunión de Ministros del Interior, al abrir una plataforma de negociación para discutir las migraciones por fuera de una visión de control de fronteras, permitió a los burócratas negociar políticas que estuviera más allá de las medidas tradicionales implementadas por los países en materia migratoria.

En relación al rol de la experiencia argentina en la adopción del modelo de gobernanza del Acuerdo de Residencia. Dado que la literatura en el tema menciona que Argentina propuso el Acuerdo porque deseaba solucionar el problema de la migración de los países vecinos en su territorio, este capítulo se concentró en estudiar los flujos y políticas migratorias de ese país. Se observó que Argentina ha tenido una larga experiencia en el tema migratorio, pero su tratamiento político no fue consistente a lo largo del tiempo, lo que dio paso a una serie de

medidas coyunturales que no solo iban en detrimento de los migrantes, sino que incluso generaron una serie de problemas administrativos para las autoridades competentes en la materia.

Desde que inició su vida republicana, Argentina ha tenido una política migratoria que ha pasado por movimientos espasmódicos, que se han debatido entre una cierta apertura al tema en los gobiernos democráticos seguida del cierre de fronteras y persecución de los migrantes en los gobiernos de facto. Esto tuvo como resultado una acumulación de la población migrante entre los distintos gobiernos que se sucedieron en el siglo XX, que eran solucionados coyunturalmente por la aplicación de amnistías migratorias generales y para nacionales de la región. Esta situación empeoró aún más luego de que en 1981, durante la época de la dictadura, se dictaminó denominada Ley Videla, muy vinculada a la doctrina de seguridad nacional, que incorporó más medidas restrictivas en contra de los migrantes, a más de las que ya se habían dictado anteriormente.

Sin embargo, el retorno a la democracia en el país no supuso *ipso facto* un cambio en las leyes migratorias. Más aún, las normativas dictadas durante los años 80 y 90 siguieron incorporando obstáculos para la regularización de los inmigrantes, especialmente limítrofes, que eran el mayor grupo proporcionalmente. Sin embargo, cada vez más se sentían las limitaciones de esta aproximación al problema. Los números de los migrantes continuaban aumentando, la situación de los mismos se precarizaba y, al momento de realizar las amnistías, se observaba que las estructuras edilicias y funcionales de la Dirección Nacional de Migraciones se desbordaban, y no daban abasto a la problemática. Se hacía por lo tanto imprescindible buscar una política migratoria a largo plazo. Así, a mediados de los años 90 comenzó a ser claro que la política migratoria argentina no podía seguir por la misma senda. En esta época las consecuencias de la agenda neoliberal comenzaban a sentirse, y los migrantes comenzaron a ser el chivo expiatorio de los males del país. Sin embargo, su especial vulnerabilidad llevó a que se creen una serie de organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema que demandaban, entre otras cosas, la derogación de la Ley Videla, y la instauración de una nueva ley con rostro humano. Esto tuvo eco en el sector legislativo que comenzó a tratar la reforma normativa en la Comisión de Población y Desarrollo de esa entidad.

En este escenario comenzaron a darse una serie de negociaciones entre el Estado y la sociedad civil con el objeto de discutir la que sería la Ley de Migraciones 25.871 que fue promulgada en el año 2014. No obstante, estos constantes intercambios entre funcionarios públicos, organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y academia, en un momento de efervescente discusión del tema, llevaron a crear una burocracia sensibilizada y socializada que pudo imaginar otras formas de hacer política. Fue así que los problemas que había tenido el gobierno argentino con las amnistías migratorias, aunados a una mayor apertura para ver los temas migratorios por fuera de las medidas tradicionales, permitieron a Argentina buscar fórmulas novedosas para enfrentar el problema de la migración irregular, entre los que se encontraban el criterio de nacionalidad propuesto en el Acuerdo de Residencia.

Por su parte, la literatura sobre la negociación del Acuerdo de Residencia, hace mención a que los intereses de Brasil en el Acuerdo se debieron a su necesidad de fortalecer el Mercosur y su agenda social, especialmente luego de la crisis del bloque y el fin de la convergencia neoliberal en la región. No obstante, fue Brasil quién tomó primero la iniciativa de presentar en la Reunión de Ministros del Interior una propuesta de amnistía migratoria regional. Por esta razón, se comienza analizando la política migratoria de Brasil, con el fin de indagar cuáles fueron las razones que le llevaron a plantear una política migratoria regional, más allá de su interés por los aspectos sociales del Mercosur.

En tal virtud, se observó que si bien a comienzos del siglo XX la inmigración en Brasil, principalmente de origen europeo, correspondía al 7% de la población total, para mediados de ese siglo había sido sustituida por las migraciones internas. Esto llevó al Brasil a ser prácticamente un país cerrado a las migraciones, hasta que en la década de los 90 se observa una considerable salida de brasileros al exterior, que emigraron debido al deterioro económico que se dio en el país. Por su parte, las normas migratorias del Brasil no se habían modificado desde la época de la dictadura, por lo que, si bien el contingente de inmigrantes en el Brasil no era demográficamente y políticamente importante, se realizaron durante el regreso a la democracia dos amnistías (1988 y 1998) que beneficiaron a miles de migrantes que no encontraron en la normativa regular facilidades para normalizar su condición migratoria. Buena parte de los migrantes regularizados mediante estas medidas eran de los países de la región que, si bien no eran un contingente significativo, se encontraban en condiciones bastante precarias y tenían una presencia visible en las áreas urbanas de ese país. Por ello, no sorprende que Brasil haya planteado una amnistía migratoria regional, pues estas medidas

eran parte de las soluciones que este país había encontrado, aunque sea de forma coyuntural, para paliar el problema de la migración irregular en su territorio.

Por otra parte, también es necesario tener en consideración que durante las décadas de los 80 y 90 un significativo contingente de migrantes salió de Brasil debido las crisis que se habían desatado en esas épocas. Estos grupos permitieron un debate más amplio sobre el tema migratorio y dieron paso a la movilización de la sociedad civil dentro del territorio brasilero, que comenzó a abrirse espacios de diálogo con este Estado. A nivel regional, el contingente más importante de brasileros en el exterior era el de los brasiguayos, cuya situación había dado paso a una serie de impases con Paraguay. Este era uno de los temas que también llevó a Brasil a considerar una amnistía migratoria regional conjunta.

No obstante, esto no puede explicar por sí solo el interés de Brasil en proponer una política migratoria a nivel regional. En realidad, la necesidad de plantear este tipo de políticas vino también de la mano del interés de este país en trabajar los aspectos sociales del Mercosur. A este respecto es necesario tener en consideración que Brasil, inclusive en la época del mandato del presidente Cardoso, vio en el Mercosur un polo alternativo de atracción que crearía obstáculos al ingreso de la política norteamericana en la región. Sin embargo, a finales del siglo XX y comienzos del XXI, el Mercosur se encontraba pasando por una serie de impases económicos y diplomáticos que había mermado la confianza en el bloque. Por esta razón, sin llegar a establecerse una verdadera agenda social en el bloque, el presidente Cardoso apostó por fortalecer algunos aspectos sociales y productivos del Mercosur tras el desgaste de la agenda neoliberal en la región, entre los que podrían encontrarse los temas migratorios. Todas estas razones llevaron a plantear a Brasil una amnistía migratoria. Sin embargo, la posibilidad de dar una solución permanente a los migrantes regionales con la propuesta del Acuerdo de Residencia, fue una propuesta que encajaba e incluso superaba las expectativas de ese país en el tema.

Ahora bien, con relación al proceso de negociación y firma del Acuerdo de Residencia, en el capítulo VI se observó que en un entorno de mayor apertura para los temas migratorios en la Reunión de Ministros del Interior, Brasil presentó, en la que fue la última Presidencia Pro Tempore de Cardoso, una propuesta de amnistía migratoria regional. Con esta propuesta, Brasil buscaba resolver los problemas de la migración irregular en su territorio, así como los problemas de sus connacionales que residían en otros países de la región, pero principalmente

afianzar los aspectos sociales del Mercosur luego de la crisis del bloque. No obstante, Argentina, conociendo los magros resultados de las amnistías migratorias, contrapropuso al Brasil el Acuerdo de Residencia, a través del cual se podría regularizar de manera permanente a los migrantes de la región a través de la certificación de su nacionalidad. Afortunadamente, la delegación brasilera observó que esta propuesta encajaba con sus expectativas e intereses y la acogió.

Por su parte, países como Chile y Bolivia no colocaron muchos impedimentos para la adopción del Acuerdo durante su negociación. Sin embargo, las delegaciones de Uruguay, y especialmente Paraguay, se encontraban preocupadas respecto a los resultados que podría acarrear esta política. Esto especialmente considerando que eran países pequeños que temían que un aumento de la migración en sus territorios, a causa del Acuerdo de Residencia, fuera a sobrecargar las estructuras públicas como el sistema de salud. Con todo, Brasil tomó el liderazgo en esta etapa e incluso defendió la propuesta del Acuerdo frente a los demás países, lo que llevó finalmente a su firma.

Una vez que se analizó el proceso de negociación, se pusieron a prueba las diferentes teorías que podrían explicar la formulación, negociación y firma de este instrumento. En ese sentido, se descartó parcialmente la teoría intergubernamentalista, que es la más utilizada para explicar el surgimiento del Acuerdo, pues como se mencionó, esta no puede explicar el grado de novedad del instrumento, así como tampoco da cuenta de las razones que llevaron a Argentina y Brasil a adoptar una norma que era en principio más costosa en términos de soberanía para los países.

Posteriormente, se analizó la teoría sobre difusión, para la cual es necesario confirmar si existía un canal de comunicación entre las partes, si la política o idea que se propuso era novedosa y si entre las partes existían actores en calidad de emisores, así como actores en calidad de receptores de las ideas o políticas. A este respecto, se vio que la Reunión de Ministros del Interior comenzó, a finales de la década de los 90, a ser un espacio que permitía la discusión del tema migratorio por fuera de la visión de control de fronteras, abriendo así canales de comunicación para la presentación de propuestas más allá de la visión tradicional.

Por otro lado, se observó que la novedad del Acuerdo recogía la experiencia argentina en temas migratorios, especialmente los problemas que había enfrentado la Dirección Nacional

de Migraciones (DNM) de ese país con relación a las amnistías aplicadas en los últimos años. Pero, además, este instrumento fue pensado por funcionarios de la DNM que habían sido sensibilizados y capacitados en el tema migratorio, y que se encontraban, al igual que otros estamentos, en un proceso de discusión democrática y participativa del tema, que tenía como mejor ejemplo el proceso de formulación de la futura Ley de Migraciones argentina, todo lo cual llevó a los funcionarios de la DNM a pensar “soluciones más allá de las entonces tradicionales medidas estatocéntricas”.<sup>325</sup>

Por su parte, el hecho de que Argentina poseía mayor experiencia en los temas migratorios le permitió actuar en calidad de emisor del Acuerdo, mientras que Brasil, país con menor experiencia en el tema, pero viendo las bondades del Acuerdo, actuó como país receptor que no solo estuvo de acuerdo con este instrumento, sino que incluso lo defendió ante los demás Estados Parte. Esta explicación que fue realizada en términos de mecanismos causales, expresados como entidades que llevan a cabo acciones, permitió confirmar que el Acuerdo de Residencia también fue fruto de un proceso de difusión.

Por último, es necesario considerar el rol de los políticos en el proceso de negociación del Acuerdo. De conformidad con la literatura, las políticas formuladas por los técnicos o burócratas debe contar también con la aprobación de los actores políticos, por lo que la difusión de una idea o política puede ser mejor explicada si se analizan los réditos políticos o electorales que esa política o idea puede traer. Al respecto, es necesario recordar que no se puede explicar la firma del Acuerdo si no se tiene en cuenta que el presidente Cardoso deseaba dejar su impronta en el bloque regional en su última Presidencia Pro Tempore.

Ahora bien, a la par de conocer si operó un mecanismo de difusión, también era necesario verificar el tipo de mecanismo bajo el cual se dio este proceso. En ese sentido, luego de descartar los principales mecanismos de difusión de ideas que existen bajo la perspectiva positivista, se observó que el mecanismo de aprendizaje era el más adecuado para explicar la relación entre Argentina y Brasil. Este hallazgo se basa en el hecho de que Argentina poseía amplia experiencia en el tema migratorio y que Brasil, pese a su interés en promover los aspectos sociales del Mercosur, y su burocracia abierta al tema, no tenía el mismo grado de

---

<sup>325</sup> Adriana Alfonso, jefa del Área Jurídica y jefa de la Asesoría de Temas Internacionales de la Dirección Nacional de Migraciones, entrevista por correo electrónico a Adriana Montenegro, 18 de octubre de 2016.

discusión sobre las migraciones internamente. Brasil pudo así observar que la propuesta argentina tenía una clara ventaja comparativa que consistía en evitar la acumulación de migrantes entre cada amnistía migratoria, y aunar a la recolección de información y datos personales de los inmigrantes que entraban al país. En ese sentido, si bien el Acuerdo de Residencia dio un giro inesperado en la forma de hacer política migratoria en la región, no se alejó totalmente de una visión securitista de las migraciones.

El último capítulo (VII), por su parte, no tenía como propósito analizar los patrones de difusión del Acuerdo de Residencia luego de su negociación y firma. Sin embargo, este estudio cerró con un breve análisis de la regionalización de este instrumento en Sudamérica. A este respecto, se analizó la implementación en la práctica del Acuerdo, para lo cual se observó el número de residencias temporales y permanentes otorgadas por los países signatarios. En ese sentido, se advirtió que el Acuerdo ha tenido efectos notables en el número de residencias concedidas, tanto en Argentina como en los otros países de la región, por lo que ha permitido regularizar la condición de millones de migrantes sudamericanos dentro de la región.

Por otro lado, se notó que si bien el Acuerdo tardó más de seis años en entrar en vigor, fue implementado, con mayor o menor éxito, dependiendo de las circunstancias internas de cada país. Pero no solo eso, sino que además otros países que estaban fuera del Mercosur como Ecuador, Colombia y Perú también se adhirieron a este instrumento. Esta regionalización del Acuerdo por casi toda Sudamérica, con excepción de Venezuela, Guyana y Surinam, nos lleva a pensar que es probable que se haya continuado dando una difusión de este instrumento en otros espacios, lo que permitió su adopción en ámbitos más allá del Mercosur. No obstante, el análisis de la difusión en estos países requiere un estudio pormenorizado de los antecedentes de cada uno de estos, así como los espacios de socialización de este instrumento, lo que puede ser parte de una agenda de investigación a futuro que dé cuenta de la importancia del Acuerdo a nivel regional.

Si bien el Acuerdo de Residencia puede ser parte de una gobernanza incipiente en la región, que ha tenido avances y retrocesos, debido a la inestabilidad y la politización de los temas migratorios en Sudamérica, este estudio considera que es necesario salir de una visión dicotómica de la calidad de la gobernanza migratoria. A este respecto, esta investigación considera que el Acuerdo de Residencia es un buen ejemplo de cómo el Mercosur ha

conseguido reinventarse, incorporar nuevos temas y superar las circunstancias adversas a través de una agenda propia, luego de la crisis del modelo neoliberal en la región, así como extender el modelo de política migratoria a otros países sudamericanos.

Finalmente, más allá de los más de 2.5 millones de personas que obtuvieron un permiso temporal o permanente de residencia en la región hasta el año 2016, a raíz del Acuerdo, es necesario tener en consideración que este instrumento permitió ver que es posible encontrar soluciones formuladas localmente a los problemas conjuntos de la región, que no necesariamente sigan patrones de los organismos internacionales, o de otras regiones o países desarrollados. Incluso, estas soluciones ancladas localmente se adaptan mejor a las características especiales de los países de la región pues obedecen a rasgos y problemas comunes, al tiempo que se usan para aumentar la identidad, legitimidad y la autoridad de instituciones y prácticas de los procesos de regionalismo.

## **Anexo I**

### **Códigos del Atlas Ti utilizados para codificar las entrevistas**

**Code-Filter: All**

---

#### **HU: Codificación entrevistas**

**File: [C:\Users\amontenegrofl\Desktop\Codificación entrevistas.hpr7]**

**Edited by: GUEST**

**Date/Time: 2019-07-11 18:08:25**

---

Aplicación-Argentina

Aplicación-Brasil

Aplicación-otros Estados signatarios

Aplicación-resto de países en la región

AR

Experiencia previa-equipo argentino

Experiencia previa-equipo brasilero

Experiencia previa-otros Estados signatarios

Manejo-Argentina

Manejo-Brasil

Manejo-otros Estados signatarios

Manejo-otros órganos

Manejo-RMI

Mecanismo-Ejecutivos Estados signatarios

Mecanismo-equipo argentino

Mecanismo-equipo brasilero

Mecanismo-equipo otros Estados signatarios

Papel CAN

Papel CSM

Papel UE

Promoción MS-Argentina

Promoción MS-Brasil

Promoción MS-otros Estados signatarios

Propuesta-actores externos Mercosur

Propuesta-Ejecutivos Estados signatarios

Propuesta-equipo argentino  
Propuesta-equipo brasilero  
Propuesta-otros Estados signatarios  
Socialización-actores externos Mercosur  
Socialización-actores Mercosur fuera de las negociaciones  
Socialización-burócratas a ejecutivos  
Socialización-ejecutivos a burócratas  
Socialización-equipo argentino  
Socialización-equipo brasilero  
Socialización-equipo otros Estados signatarios

**Report: 53 quotation(s) for 1 code**

---

HU: Codificación entrevistas

**All current codes**

---

HU: Codificación entrevistas

File: [C:\Users\amontenegrofl\Desktop\Codificación entrevistas.hpr7]

Edited by: GUEST

Date/Time: 2019-10-15 17:56:50

---

**Aplicación-Argentina**

Created: 2019-04-22 15:44:13 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:31:16

Families (1): Aplicación Acuerdo de Residencia

Quotations: 24

---

**Aplicación-Brasil**

Created: 2019-04-22 15:43:59 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:31:16

Families (1): Aplicación Acuerdo de Residencia

Quotations: 25

---

### **Aplicación-otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-22 15:41:12 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:37:30

Families (1): Aplicación Acuerdo de Residencia

Quotations: 14

---

### **Aplicación-resto de países en la región**

Created: 2019-04-24 10:28:18 by GUEST

Modified: 2019-07-11 12:12:51

Families (1): Aplicación Acuerdo de Residencia

Quotations: 13

---

### **AR**

Created: 2019-04-25 11:35:08 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:13:04

Families (1): Vision del AR

Quotations: 53

---

### **Experiencia previa-equipo argentino**

Created: 2019-04-22 12:16:28 by GUEST

Modified: 2019-07-11 14:37:09

Families (1): Experiencia previa en temas migratorios

Quotations: 32

---

### **Experiencia previa-equipo brasilero**

Created: 2019-04-22 12:16:28 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:07:17

Families (1): Experiencia previa en temas migratorios

Quotations: 8

---

### **Experiencia previa-otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-22 12:16:28 by GUEST

Modified: 2019-07-11 17:32:05

Families (1): Experiencia previa en temas migratorios

Quotations: 0

---

### **Manejo-Argentina**

Created: 2019-04-22 12:13:37 by GUEST

Modified: 2019-07-11 11:55:00

Families (1): Manejo de las migraciones

Quotations: 31

---

### **Manejo-Brasil**

Created: 2019-04-22 12:13:37 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:51:09

Families (1): Manejo de las migraciones

Quotations: 27

---

### **Manejo-otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-24 11:04:00 by GUEST

Modified: 2019-07-11 17:32:22

Families (1): Manejo de las migraciones

Quotations: 4

---

### **Manejo-otros órganos**

Created: 2019-04-22 12:13:37 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:50:05

Families (1): Manejo de las migraciones

Quotations: 20

---

### **Manejo-RMI**

Created: 2019-04-22 12:13:37 by GUEST

Modified: 2019-04-26 16:49:38

Families (1): Manejo de las migraciones

Quotations: 14

---

### **Mecanismo-Ejecutivos Estados signatarios**

Created: 2019-04-24 12:58:05 by GUEST

Modified: 2019-04-24 12:58:53

Families (1): Mecanismo de difusión de ideas

Quotations: 0

---

### **Mecanismo-equipo argentino**

Created: 2019-04-22 12:21:45 by GUEST

Modified: 2019-04-25 12:23:19

Families (1): Mecanismo de difusión de ideas

Quotations: 9

---

### **Mecanismo-equipo brasilero**

Created: 2019-04-22 12:21:45 by GUEST

Modified: 2019-04-25 12:23:19

Families (1): Mecanismo de difusión de ideas

Quotations: 11

---

### **Mecanismo-equipo otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-22 12:21:45 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:00:09

Families (1): Mecanismo de difusión de ideas

Quotations: 17

---

### **Papel CAN**

Created: 2019-04-22 16:54:33 by GUEST

Modified: 2019-04-22 16:55:28

Families (1): Papeles de actores externos al Mercosur

Quotations: 0

---

### **Papel CSM**

Created: 2019-04-22 12:24:39 by GUEST

Modified: 2019-04-26 16:55:49

Families (1): Papeles de actores externos al Mercosur

Quotations: 5

---

### **Papel UE**

Created: 2019-04-22 12:24:50 by GUEST

Modified: 2019-04-22 16:55:28

Families (1): Papeles de actores externos al Mercosur

Quotations: 0

---

### **Promoción MS-Argentina**

Created: 2019-04-22 12:12:09 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:34:17

Families (1): Promoción del Mercosur Social

Quotations: 18

---

### **Promoción MS-Brasil**

Created: 2019-04-22 12:12:36 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:48:19

Families (1): Promoción del Mercosur Social

Quotations: 35

---

### **Promoción MS-otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-22 12:12:36 by GUEST

Modified: 2019-04-25 12:39:32

Families (1): Promoción del Mercosur Social

Quotations: 1

---

### **Propuesta-actores externos Mercosur**

Created: 2019-04-22 12:20:33 by GUEST

Modified: 2019-04-24 14:35:25

Families (1): Presentación de propuestas novedosas

Quotations: 0

---

### **Propuesta-Ejecutivos Estados signatarios**

Created: 2019-04-24 12:57:13 by GUEST

Modified: 2019-04-24 12:57:23

Quotations: 0

---

### **Propuesta-equipo argentino**

Created: 2019-04-22 12:20:33 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:29:37

Families (1): Presentación de propuestas novedosas

Quotations: 32

---

### **Propuesta-equipo brasilero**

Created: 2019-04-22 12:20:33 by GUEST

Modified: 2019-04-26 12:04:31

Families (1): Presentación de propuestas novedosas

Quotations: 19

---

**Propuesta-otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-22 12:20:33 by GUEST

Modified: 2019-04-26 10:13:50

Families (1): Presentación de propuestas novedosas

Quotations: 1

---

**Socialización-actores externos Mercosur**

Created: 2019-04-24 12:09:11 by GUEST

Modified: 2019-04-26 16:55:49

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 38

---

**Socialización-actores Mercosur fuera de las negociaciones**

Created: 2019-04-24 12:26:39 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:25:29

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 8

---

**Socialización-burócratas a ejecutivos**

Created: 2019-04-23 16:04:06 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:09:45

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 16

---

### **Socialización-ejecutivos a burócratas**

Created: 2019-04-24 10:33:44 by GUEST

Modified: 2019-04-24 12:55:52

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 0

---

### **Socialización-equipos argentino**

Created: 2019-04-22 12:18:34 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:20:36

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 21

---

### **Socialización-equipos brasilero**

Created: 2019-04-22 12:18:34 by GUEST

Modified: 2019-07-11 16:20:36

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 16

---

### **Socialización-equipos otros Estados signatarios**

Created: 2019-04-22 12:18:34 by GUEST

Modified: 2019-07-11 17:31:31

Families (1): Socialización de burocracias

Quotations: 21

---

**Report: 24 quotation(s) for 1 code**

---

HU: Codificación entrevistas

File: [C:\Users\amontenegrofl\Desktop\Codificación entrevistas.hpr7]

Edited by: GUEST

Date/Time: 2019-10-15 18:00:25

---

## **Anexo II**

Actas citadas en el texto

### **Consejo de Mercado Común (CMC)**

MERCOSUR/CMC/DEC No 5/91  
MERCOSUR/CMC/DEC No 12/91  
MERCOSUR/CMC/DEC No 2/92  
MERCOSUR/CMC/DEC No 6/95  
MERCOSUR/CMC/DEC No 9  
MERCOSUR/CMC/DEC No 7/96  
MERCOSUR/CMC/DEC No 13/97  
MERCOSUR/CMC/DEC No 19/97  
MERCOSUR/CMC/DEC No 5/98  
MERCOSUR/CMC/DEC No 9/98  
MERCOSUR/GMC/RES No 31/98  
MERCOSUR/CMC/DEC No 23/99  
MERCOSUR/CMC/DEC No 27/99  
MERCOSUR/CMC/DEC No 38/00  
MERCOSUR/CMC/DEC No 44/00

### **Grupo Mercado Común (GMC)**

MERCOSUR/GMC/RES No 02/91  
MERCOSUR/GMC/RES No 11/91  
MERCOSUR/GMC/RES No 1/92  
MERCOSUR/GMC/RES No 11/92  
MERCOSUR/GMC/RES No 44/94  
MERCOSUR/GMC/RES. No 20/95  
MERCOSUR/GMC/RES No 38/95  
MERCOSUR/GMC/RES No 63/96  
MERCOSUR/GMC/RES No 58/96  
MERCOSUR/GMC/RES No 68/96

MERCOSUR/GMC/RES No 115/96

MERCOSUR/GMC/RES No 12/00

### **Reunión de Ministros de Trabajo**

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/97

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 3/97

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 4/97

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/98

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 2/98.

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 1/99

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 3/99

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 17/99

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 22/00

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 24/00

MERCOSUR/RMI/Acuerdo No 25/00

### **Reunión de Ministros de Trabajo**

MERCOSUR/RMT/Acta No 1/96

### **Comisión Socio Laboral**

MERCOSUR/COMISION SOCIOLABORAL/ Acta No 1/99

## **Glosario**

**ACNUR.** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

***Ad hoc.*** Locución latina que significa que está hecho para un determinado fin o situación concreta.

***Ad portas.*** Locución latina que significa que algo está próximo de suceder.

**AGCS.** Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

**ALALC.** Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

**ALCA.** Área de Libre Comercio de las Américas.

**AMBA.** Área Metropolitana de Buenos Aires.

**APDH.** Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.

**ASEAN.** Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

**BID.** Banco Interamericano de Desarrollo.

***Borrowers.*** Actores que no poseen el conocimiento acerca de la innovación pero desean adoptarla.

***Bounded rationality.*** Procesos de racionalidad limitada.

**CAN.** Comunidad Andina.

**CAREF.** Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados.

**CCM.** Comisión de Comercio del Mercosur.

**CCSCS.** Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

**CEDEAO.** Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

**CELS.** Centro de Estudios Legales y Sociales.

**CEMLA.** Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos.

**CEPAL.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CMC.** Consejo del Mercado Común.

**CNIg.** Consejo Nacional de Inmigración.

**CONARE.** Comisión Nacional para los Refugiados.

**CPC.** Comisión Parlamentaria Suplementaria.

**CSM.** Conferencia Sudamericana de Migraciones.

**CTA.** Central de Trabajadores Argentinos.

**CTA.** Departamento de Migraciones de la Central de Trabajadores Argentinos.

**CTMF.** Convención sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

**DEM.** Departamento de Extranjería y Migración de Chile.

**DIGEMIG.** Dirección General de Migración de Bolivia.

**DNM.** Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

**Double decisive.** Uno de los cuatro criterios para evaluar el grado de necesidad y suficiencia de cada una de las manifestaciones observables del caso de estudio. A través del criterio del *double decisive* se confirma la hipótesis y se descartan todas las otras, pues cumple con criterios de necesidad y suficiencia a la vez.

**ECOWAS.** Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

**Ex post.** Locución latina que significa después del hecho.

**Explaining-outcome process tracing.** Rastreo de procesos para explicar un caso concreto.

**FCCAM.** Fundación Católica Argentina de Migraciones.

**FCES.** Foro Consultivo Económico y Social.

**FEM.** Foro Especializado Migratorio.

**FLACSO.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**FMI.** Fondo Monetario Internacional.

**GMC.** Grupo del Mercado Común.

**Hoop test.** Uno de los cuatro criterios para evaluar el grado de necesidad y suficiencia de cada una de las manifestaciones observables del caso de estudio. A través de la prueba del *hoop test* establece un fuerte criterio de certeza, pero no de suficiencia, es decir pasar la prueba fortalece la hipótesis sin confirmarla, pero no pasarla descarta la hipótesis, fortaleciendo hipótesis alternativas.

**IFIS.** Instituciones financieras internacionales.

**IPMA.** Instituto de Políticas Migraciones y Asilo.

**IPPDH.** Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur.

**ISI.** Industrialización por sustitución de importaciones.

**Ius cogens.** Locución latina para hacer referencia a aquellas normas de derecho común obligatorio.

**Lenders.** Actores que cuentan con el conocimiento y la experiencia previa para formular una política innovadora y transmitirla.

**MAS.** Movimiento al Socialismo.

**MCCA.** Mercado Común Centroamericano.

**MEDH.** Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos.

**MERCOSUR.** Mercado Común del Sur

***Migration management.*** Modelo de optimización de las migraciones que implica la planificación de las políticas migratorias, así como de otros temas que dicen respecto a las migraciones

**OEA.** Organización de Estados Americanos.

**OECD.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo.

**OIM.** Organización Internacional para las Migraciones.

**OIT.** Organización Internacional del Trabajo.

**OMC PLUS.** Compromisos en una esfera concreta que tratan acuerdos más amplios que los que se establecen en el Acuerdo de la OMC.

**OMC.** Organización Mundial de Comercio.

**ONG.** Organización no gubernamental.

**ONU.** Organización de las Naciones Unidas

**PCR.** Procesos Consultivos Regionales.

**PIB.** Producto Interno Bruto.

**PICE.** Programa para la Integración y Cooperación Económica

***Policy making.*** Proceso de toma de decisiones.

***Policy.*** Forma de gobernanza que se refiere a las dimensiones materiales de la misma, es decir constituye el resultado de los procesos políticos que toma la forma de planes, leyes y regulaciones escritas

***Politics.*** Forma de gobernanza que puede ser analizada como un proceso de toma de decisiones (*politics*), en donde diferentes intereses y visiones políticas se desarrollan y consolidan para alcanzar un objetivo político concreto. Bajo esta dimensión, el concepto de gobernanza puede ser usado para entender el proceso de toma de decisiones frente a la complejidad de los nuevos problemas sociales, la fortaleza de los intereses organizados y el incremento de la interdependencia en el escenario internacional.

***Polity.*** Forma de gobernanza que establece el marco para la acción política. En otras palabras, la gobernanza es un sistema de reglas y principios que dan forma al comportamiento de los actores, y aportan decisivamente en la producción de los resultados políticos, tales como la estructura estatal o las leyes que dan forma al sistema electoral.

**PPT.** Presidencia Pro Tempore.

***Process tracing.*** Rastreo de procesos.

**PT.** Partido de los Trabajadores.

***Regional pay master:*** Proveedor regional.

**RMI.** Reunión de Ministros del Interior.

**RMT.** Reunión de Ministros de Trabajo.

**SERPAJ.** Servicio de Paz y Justicia.

**SGT.** Subgrupo de Trabajo Especializado.

**SGT1.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Asuntos Comerciales.

**SGT2.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Asuntos Aduaneros

**SGT3.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Normas Técnicas.

**SGT4.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Política Fiscal y Monetaria.

**SGT5.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Transporte Terrestre.

**SGT6.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Transporte Marítimo.

**SGT7.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Industria y Tecnología.

**SGT8.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Política Agrícola.

**SGT9.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Política Energética.

**SGT11.** Subgrupo de Trabajo Especializado en Asuntos Laborales.

**SGT10.** Subgrupo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

**SGT17.** Subgrupo de Trabajo de Servicios.

**SICREMI.** Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas

**SISME.** Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur.

***Smoking gun.*** Uno de los cuatro criterios para evaluar el grado de necesidad y suficiencia de cada una de las manifestaciones observables del caso de estudio. . La prueba del *smoking gun* tiene un alto criterio de suficiencia, pero bajo de certeza. Si la evidencia empírica pasa esta prueba fortalece fuertemente la hipótesis, pero si falla no la elimina, aunque la debilita.

***Straw in the wind.*** Uno de los cuatro criterios para evaluar el grado de necesidad y suficiencia de cada una de las manifestaciones observables del caso de estudio. La prueba de *straw in the wind* es la más débil de las cuatro mencionadas, pues no cumple con los criterios de necesidad o suficiencia para confirmar la hipótesis. En otras palabras, pasar la prueba fortalece débilmente la hipótesis y fallarla la debilita, pero no la elimina.

***Theory-building process tracing.*** Rastreo de procesos para la construcción de teorías.

***Theory-testing process tracing.*** Rastreo de procesos para la comprobación de teorías.

**TLCAN.** Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**UADE.** Universidad Argentina de Empresa.

**UE.** Unión Europea.

**UN DESA.** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

**UNASUR.** Unión de Naciones Suramericanas.

**UNTREF.** Universidad Nacional de Tres de Febrero.

## Lista de referencias

- Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism". *International Organization* 58 (2): 239–75. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>.
- . 2011. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 2016. "Regionalism Beyond EU-Centrism". En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, 109–30. Oxford: Oxford University Press.
- Acosta Arcarazo, Diego y Luisa Feline Freier. 2015. "Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?" *REHMU. Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana* XXIII (44): 171-189. [http://research-information.bristol.ac.uk/en/publications/discursos-y-politicas-de-inmigracion-en-sudamerica-hacia-un-nuevo-paradigma-o-la-confirmacion-de-una-retorica-sin-contenido\(0eee96fd-4db7-431b-a913-7189189391b9\).html](http://research-information.bristol.ac.uk/en/publications/discursos-y-politicas-de-inmigracion-en-sudamerica-hacia-un-nuevo-paradigma-o-la-confirmacion-de-una-retorica-sin-contenido(0eee96fd-4db7-431b-a913-7189189391b9).html).
- Acosta Arcarazo, Diego. 2018. *The National Versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge UK, Nueva York: Cambridge University Press.
- Adamson, Fiona. 2006. "Crossing Borders: International Migration and National Security". *International Security* 31 (1): 165–99.
- Adamson, Fiona, y Gerasimos Tsourapas. 2018. "Migration Diplomacy in World Politics". *International Studies Perspectives*, 20 (2): 1–16. <https://doi.org/10.1093/isp/eky015>.
- Adinolfi, Adelina. 2005. "Free Movement and Access to Work of Citizens of the New Member States: The Transitional Measures". *Common Market Law Review* 42 (2): 469–98.
- Adom, Dickson, Emad Kamil Hussein y Joe Adu Agyem. 2018. "Theoretical and Conceptual Frameworks: Mandatory Ingredients of a Quality Research". *International Journal of Scientific Research* 7 (1): 438–41.
- Aguirre, Julio. 2017. "Mecanismos causales y process tracing: una introducción". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 11 (1): 147–75.

- Aguirre, Orlando, Gabriela Mera y Lucila Nejamkis. 2009. "Migrantes y ciudadanos. avances y contradicciones en el Mercosur". En *Migraciones y Mercosur una relación inconclusa*, dirigido por Susana Novick, 51-72. Buenos Aires: Catálogos.
- Alberdi, Juan Bautista. 1992. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Fundación Bases.  
<https://www.elcato.org/bibliotecadelalibertad/bases>
- Altillio, María Gabriela, María Laura Dublanc y Yamila Vega. 2011. "Políticas públicas y programa sobre migraciones en Argentina: La participación de la sociedad civil". En *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, editado por Leonir Mario Chiarello. Nueva York: Scalabrini International Migration Network.  
<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/LasPoliticPublicasSobreMigraciones.pdf>.
- Álvarez Macías, María Victoria. 2011. "Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional: Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur". *Colombia Internacional*, 74: 207–29.
- Alves, Lemos y Vicente Eudes. 2014. "The North-Central Region of Brazil: Recent Territorial Dynamics in Rural and Urban Areas". *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía* 23 (1): 47–60. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v23n1.33614>.
- Amaral, Rubem. 2005. "Perfil da comunidade brasileira no exterior". *Departamento das Comunidades Brasileiras no exterior*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores do Brasil.
- Ayala Godoy, María Paola. 2014. "Migración brasileña en el Paraguay: el caso 'brasiguayos', las dificultades sociales y diplomáticas que acarrea". Trabajo de conclusión de curso de Relaciones Internacionales e Integración, Universidad Federal de Integración Latino-Americana, Foz de Iguazú  
<https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/464/J%20TCC%20MARIA%20PAOLA%20AYALA%20GODOY.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Azar, Paola, Lilian Celiberti y Alma Espino. 2005. "La perspectiva de género en el marco de la integración regional en el Mercosur: hacia la construcción de una institucionalidad equitativa". Documento de trabajo, Comisión Sectorial para el Mercosur-COMISEC-Oficina de Planeamiento y Presupuesto.  
[http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion\\_83.pdf](http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_83.pdf).
- Badaró, Máximo. 2000. "Mercosur y movimiento sindical: el caso del sector de camioneros y judiciales". Cuadernos para el Debate 11: 5-42. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo

- Económico y Social-IDES.  
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/ides/20110524124231/Debate11\\_Badaro.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/ides/20110524124231/Debate11_Badaro.pdf).
- Baeninger, Rosana. 2002. “La migración internacional de los brasileños: características y tendencias”. Población y Desarrollo. Santiago de Chile: CELADE y División de Población de la CEPAL.
- Banco Mundial. 2017a. “International Migrant Stock (% of population) Data”. Indicadores del Banco Mundial 2017.  
<https://data.worldbank.org/indicador/SM.POP.TOTL.ZS?locations=BR>.
- . 2017b. “Population Total. Selected Country Brazil”. Indicadores del Banco Mundial 2017. <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=BR>.
- Barbiero, Alan e Yves Chalout. 2001. “O Mercosul e a nova ordem econômica internacional”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 44 (1): 22–42.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000100003>.
- Bárcena, Alicia, Edgar J. Dosman y Osvaldo Sunkel. 2011. *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bauböck, Rainer. 1994. *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Becker, Sascha, Tito Boeri, Herbert Brucker, Frederic Doquier y Hillel Rapoport. 2012. *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*. Oxford: Oxford University Press.
- Bello, Juliana. 2015. “El Mercosur y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados”. Informe de la consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Proceso Cartagena +30. ACNUR.  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>.
- Beltrand, Diego. 2018. “Acuerdo de residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR”. Presentación, Reunión Regional sobre Migración y Políticas Migratorias en América Latina y el Caribe. Lima: OIM, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y Comunidad Andina.  
<http://www.sela.org/media/2757652/acuerdo-de-residencia-del-mercosur.pdf>.

- Benencia, Roberto. 2011. “La política migratoria argentina”. En *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*, editado por OIT, 1a edición. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_bai\\_pub\\_107.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_107.pdf).
- Bennett, Andrew. 2008. “Process Tracing: A Bayesian Perspective”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, 702-721. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0030>
- Bennett, Andrew y Colin Elman. 2007. “Case Study Methods in the International Relations Subfield”. *Comparative Political Studies* 40 (2): 170–95. <https://doi.org/10.1177/0010414006296346>.
- Bennett, Colin y Michael Howlett. 1992. “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”. *Policy Sciences* 25 (3): 275–94. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>.
- Bernal-Meza, Raúl. 1999. “Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumbo ao Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 42 (2): 40–51. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291999000200003>.
- . 2008. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154–78.
- Betts, Alexander. 2008. “Global Migration Governance”. Documento de trabajo 43, Global Economic Governance Programme-GEG. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196305/1/GEG-WP-043.pdf>
- . 2010a. “International Cooperation in the Refugee Regime”. En *Refugees in International Relations*, editado por Alexander Betts y Gil Loescher, 53–84. Oxford: Oxford University Press.
- . 2010b. “Migration Governance: Alternative Futures. Background Papers WMR 2010”. Documento de referencia, World Migration Report, OIM. [http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2010\\_migration\\_governance\\_alternative\\_futures.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2010_migration_governance_alternative_futures.pdf).
- . 2011. “The International Politics of Migration”. *St Antony’s International Review* 6 (2): 134–50.

- Bevir, Mark. 2011. "Governance as a Theory, Practice, and Dilemma". En *The SAGE Handbook of Governance*, editado por Mark Bevir, 1-16. Reino Unido: SAGE Publications Ltd. [http://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_governance](http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_governance).
- Bigo, Didier. 2002. "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease". *Alternatives* 27 (1): 63–92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>.
- Bizzozero, Lincoln. 1998. *El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia*. Montevideo: Departamento de Economía de la Universidad de la República.
- Börzel, Tanja A. 2011. "Comparative Regionalism - A New Research Agenda". KFG Documento de trabajo, Berlin: Kolleg-Forschergruppe-KFG, The Transformative Power of Europe, Freie Universität Berlin. [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_28.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_28.pdf).
- . 2016. "Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance". En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, 41–64. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja A. y Thomas Risse. 2009. "Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration". Documento de trabajo 7, Kolleg-Forschergruppe-KFG, Freie Universität Berlin.
- . 2016. "Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications." En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, 3–15. Oxford: Oxford University Press.
- Botto, Mercedes. 2011. "¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur?" *Revista Nueva Sociedad*, 232 (marzo-abril): 17-25. <http://nuso.org/articulo/que-nos-ensenan-los-20-anos-del-mercosur/>.
- . 2015. "América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur". *Revista Confines* 11 (21): 9–38.
- Bouzas, Roberto. 2001. "El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?" *Desarrollo Económico* 41 (162): 179–200. <https://doi.org/10.2307/3455985>.
- . 2005. "MERCOSUR: Instituciones de Gobierno Regional, Asimetrías e Integración Profunda". Documento de trabajo, Inter-American Development Bank. <http://publications.iadb.org/handle/11319/2937>.
- Bouzas, Roberto, y José María Fanelli. 2001. *Mercosur: integración y crecimiento*. Argentina: OSDE y Universidad Nacional de San Martín.
- Bouzas, Roberto, Susanne Gratius, Hernán Soltz y Stéphan Sberro. 2008. "Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión". En *MERCOSUR y NAFTA: instituciones*

- y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, editado por Susanne Gratius. Madrid: Iberoamericana Editorial.
- Braz Montenegro, Adriana. 2018. "Migration Governance in South America: The bottom-up diffusion of the Residence Agreement of the Mercosur". *Revista de Administração Pública* 52 (2): 303–20. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170069>.
- Breslin, Shaun, Richard Higgott, y Ben Rosamond. 2002. "Regions in Comparative Perspective". Documento de trabajo 107/02, University of Warwick, CSGR y ESRC. <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/papers/workingpapers/2002/wp10702.pdf>.
- Brettell, Caroline B. y James F. Hollifield. 2014. *Migration Theory: Talking across Disciplines*. Nueva York: Routledge.
- Briceño Ruiz, José. 2011. "Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur". En *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, editado por José Briceño Ruiz. Buenos Aires: Teseo.
- . 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales* 45 (175): 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.
- . 2017. "¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades". *Cuadernos Americanos: Nueva Epoca* 3 (161): 15–45.
- Brito, Fausto. 2004. "Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos de População* 21 (1): 5–20.
- . 2016. "Brasil, final de século: A transição para um novo padrão migratório?" *Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*: 1–44.
- Brumat, Leiza. 2016. "Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012)". Tesis doctoral, FLACSO-Argentina. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10634#.Wob953xumM8>.
- Brumat, Leiza y Rayen Torres Amancay. 2015. "La Ley de Migraciones 25871: un caso de democracia participativa en Argentina". *Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia* 46: 55–77.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant y Zig Layton-Henry. 2008. *Research Methods in Politics*. 2a edición. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Busso, Mariana Patricia. 2017. “Las identidades de los emigrantes argentinos en el diario Clarín: la construcción de migrantes diferentes y deseados” *Lengua y Migración* 9 (1): 7-38. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/30225>.
- Caetano, Gerardo. 2011. “Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e Instituciones (1991-2001)”. En *Mercosur 20 años*, coordinado por Gerardo Caetano, 21–74. Montevideo: CEFIR. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>
- Caetano, Gerardo, Mariana Vázquez, y Deisy Ventura. 2009. “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto”. En *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, coordinado por Gerardo Caetano, 21-76. Montevideo: Ediciones Trilce, CEFIR, INWENT.
- Caggiano, Sergio. 2011. “Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones”. V Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Flacso-Ecuador, Quito  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/migrantes-y-luchas-por-derechos-posibilidades-y-limitaciones-de-la-articulacion-entre>.
- Calavita, Kitty. 1992. *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.* Nueva York: Routledge.
- Calvelo, Laura. 2008. “La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)”. En *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*, compilado por Susana Torrado, 601-633. Córdoba: Culturación y Edhasa.
- . 2010. “Estimaciones migratorias en la Argentina: la migración neta de nativos posterior a 1980”. *Notas de Población* 91: 73-104. Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/12873>.
- Camargo, Sonia. 2010. “O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul”. *Contexto Internacional* 32 (2): 489–517.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200007>.
- Cardesa-Salzmán, Antonio. 2012. “El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas”. En *La Libre Circulación de Personas en los Sistemas de Integración Económica*, editado por Juana Goizueta Vertiz, Itziar Gomez Fernandez, y Maria Isabel Gonzalez Pascual, 163–185.
- Carmel, Emma. 2011. “European Union migration governance: utility, security and integration”. En *Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration*, editado por Emma Carmel, Alfio Cerami, y Theodoros

- Papadopoulos, 49–66. Bristol: Policy Press.  
<http://www.universitypressscholarship.com/view/10.1332/policypress/9781847426444.001.0001/upso-9781847426444-chapter-3>.
- Carrera, Sergio. 2007. “Building a Common Policy on Labour Immigration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?”. Documento de Trabajo 256, Centre for European Policy Studies-CEPS, Bruselas. <http://aei.pitt.edu/7380/>.
- Castles, Stephen, Hein de Haas y Mark J. Miller. 2013. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 4a edición. Nueva York: The Guilford Press.
- Cavarozzi, Marcelo. 2002. *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Checkel, Jeffrey T. 1999. “Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe”. *International Studies Quarterly* 43 (1): 84–114.  
<https://doi.org/10.1111/0020-8833.00112>.
- Chhotray, Vasuda, y Gerry Stoker. 2009. *Governance Theory and Practice - A Cross-Disciplinary*. Nueva York: Palgrave Macmillan.  
<http://www.palgrave.com/us/book/9780230546769>.
- CIDOB. 2004. “Migraciones en Brasil”. En *Anuario Internacional CIDOB 2003, edición 2004. Claves para interpretar la política exterior española y las Relaciones Internacionales 2003*: 573-580.
- Cohen, Benjamin J. 2008. *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science & Politics*, 44 (4): 823-830.
- Concha Villanueva, Sebastián Andrés. 2018. “Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del Mercosur: los casos Chile y Ecuador”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- Constantine, Jennifer, y Alex Shankland. 2017. “From Policy Transfer to Mutual Learning? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation”. *Novos Estudos, Policy Transfer, Diffusion and Circulation Dossier*, 36 (01): 9–122.
- Correa, Violeta. 2006. “El papel de la sociedad civil en los derechos humanos de los migrantes”. Documento de referencia, Reunión de expertos sobre población,

- desigualdades y derechos humanos, Santiago de Chile, CELADE, ACNUR y UNFPA.  
<https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/correav.pdf>.
- Cortell, Andrew P., y James W. Davis. 2000. "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda". *International Studies Review* 2 (1): 65–87.
- Costa Vaz, Alcides. 1999. "La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el Mercosur". En *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, editado por Francisco Rojas Aravena. Venezuela: Flacso-Chile, Editorial Nueva Sociedad. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40163.pdf>.
- Da Mota Veiga, Pedro y Sandra Ríos. 2014. "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas". *Serie Comercio Internacional* 82. Santiago de Chile: CEPAL. <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/4428-o-regionalismo-pos-liberal-na-america-do-sul-origens-iniciativas-e-dilemas>.
- Da Silva, Sidney A. 2012. "Bolivianos em São Paulo. Dinâmica cultural e processos identitários". En *Imigração Boliviana no Brasil*, editado por Rosana Baeninger, 19–34. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, Fapesp, CNPq y Unfpa.  
[http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf).
- Dauvergne, Catherine. 2008. *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Cambridge UK, Nueva York: Cambridge University Press.
- Demmers, Jolle, Alex E. Fernández Jilberto y Bárbara Hongeboom. 2004. "Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes". En *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*, editado por Jolle Demmers, Alex E. Fernández Jilberto, y Barbara Hogenboom, 1–32. Londres: Routledge.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons, y Geoffrey Garrett. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology* 33: 449-472. <http://scholar.harvard.edu/dobbin/publications/global-diffusion-public-policies-social-construction-coercion-competition-or-lea>.
- Docquier, Frédéric, y Joel Machado. 2014. "Global Competition for Attracting Talents and the World Economy". *World Economy*, número especial: International Migration and Inequality Across Countries, editado por Bertoli, S. y Docquier, F., 39 (4): 530-542. [http://www.ferdi.fr/sites/www.ferdi.fr/files/worldeco\\_docquiermachado.pdf](http://www.ferdi.fr/sites/www.ferdi.fr/files/worldeco_docquiermachado.pdf).

- Dolowitz, David P. y David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance* 13 (1): 5–23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>.
- Domenech, Eduardo. 2013. "“Las migraciones son como el agua’: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’". *Polis. Revista Latinoamericana*, 35 (agosto): 1-20. <https://polis.revues.org/9280>.
- Domenech, Eduardo y Sandra Gil Araujo. 2016. "La Sociología de las Migraciones: una breve historia." *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología* 25 (4): 169–82.
- Domenech, Eduardo, y María José Magliano. 2007. "Políticas migratorias en Bolivia: El Estado nacional frente a las migraciones internacionales". *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 62: 3–41.
- Duncan, Natasha. 2012. *Immigration Policymaking in the Global Era: In Pursuit of Global Talent*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ela, Nefise y Zeynep Sahin. 2015. "The International Migration and Foreign Policy Nexus: The Case of Syrian Refugee Crisis and Turkey". *Migration Letters* 12 (3): 193–208.
- Elkins, Zachary y Beth Simmons. 2005. "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework". *The annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 33–51. <https://doi.org/10.1177/0002716204272516>.
- Estupiñan Serrano y Mary Luz. 2013. "Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional". Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados 33. Buenos Aires: CLACSO. [http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=829](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=829).
- Feldman-Bianco, Bela. 2016. "Memórias de luta: Brasileiros no exterior (1993-2010)". *Revista Interdisciplinaria de Mobilidade Humana (REMHU)*, año XXIV (48): 45–61.
- Fernandez, Duval. 2015. "O Brasil e a migração internacional no século XXI-notas introdutórias". En *Migrações e trabalho*, editado por Erlan José Peixoto do Prado y Renata Coelho. Brasília-DF: Ministerio Público do Trabalho.
- Ferreira, Maria Carmen y Sara Payssé. 2003. *La formación profesional en el Mercosur*. Montevideo: OIT y CINTERFOR. <https://www.oitcinterfor.org/node/6194>.
- Finkelstein, Lawrence S. 1995. "What is Global Governance?". *Global Governance* 1 (3): 367–72.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell University Press.

- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52 (04): 887–917.  
<https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- Fiszbein, Ariel, Isidro Adúriz, y Paula Inés Giovagnoli. 2003. "El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares". *Revista de la CEPAL* 79 (abril): 152-167.  
<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/10881>.
- Flick, Uwe. 2008. *Designing Qualitative Research*. Londres: SAGE.
- Fontes Faria, Maria Rita. 2015. *Migrações internacionais no plano multilateral. Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília-DF: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Ministério das Relações Exteriores.  
[http://funag.gov.br/biblioteca/download/1130-Migracoes\\_internacionais\\_no\\_plano\\_multilateral\\_23\\_10\\_2015.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf).
- Freeman, Gary P. 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States". *The International Migration Review* 29 (4): 881–902. <https://doi.org/10.2307/2547729>.
- Freeman, Richard y Susan Tester. 1996. "Social Policy Diffusion". Conferencia sobre *Policy Transfer*, University of Birmingham, Birmingham.
- Gamble, Andrew. 2014. "Ideologies of Governance". En *Handbook of the International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 13–31. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Garnelo, Vicente. 1998. *Evolución institucional y jurídica del Mecosur*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Londres: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446280492>.
- Geddes, Andrew y Diego Acosta Arcarazo. 2014. "Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur". *European Journal of Migration and Law* 16 (1): 19–44.  
<https://doi.org/10.1163/15718166-00002047>.
- Geiger, Martin, y Antoine Pécoud. 2010. "The Politics of International Migration Management". En *The Politics of International Migration Management*, editado por Martin Geiger y Antoine Pécoud. Londres: 1-20. Palgrave Macmillan UK.  
<http://link.springer.com/10.1057/9780230294882>.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory of Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/books/case-studies-and-theory-development-social-sciences>.

- Gerring, John. 2007. *Case Study Research Principles*. Cambridge UK, Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803123>.
- Gilardi, Fabricio. 2011. "Trasnational Diffusion: Norms, Ideas and Policies". En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons: 453–477. Londres: Thousand Oaks y SAGE Publications. [http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi\\_handbook\\_IR\\_v2.pdf](http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_handbook_IR_v2.pdf).
- Giustiniani, Rubén. 2004. "Fundamentos de la Ley". En *Migración: un derecho humano*, editado por Rubén Giustiniani, 19-42. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Godio, Julio. 2004. *El Mercosur, los trabajadores y el ALCA: un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gomes, Charles P. 2003. "La migración laboral en Brasil". En *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado. Estudios sobre migraciones internacionales 63*, coordinado por Eduardo Geronimi, 77-96. Ginebra: OIT. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_201702.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201702.pdf).
- Gómez Mera, Laura. 2013. *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of MERCOSUR*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- . 2016. "Regime Complexity and Global Governance: The Case of Trafficking in Persons". *European Journal of International Relations* 22 (3): 566–95. <https://doi.org/10.1177/1354066115600226>.
- Gonnet, Cecilia Osorio. 2015. "Mecanismos de difusión de los programas de transferencia condicionada en América Latina. El caso chileno". *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 53 (septiembre): 31–48. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>.
- González, Estela M. 2004. "Política migratoria de la dictadura militar argentina 1976-1983". IV Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <http://cdsa.academica.org/000-045/537.pdf>.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan y Craig Volden. 2012. "Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science". *British Journal of Political Science* 43 (3): 673–701. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000415>.
- Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

- Haas, Peter M. 1995. "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation". En *Regime Theory and International Relations*, editado por Volker Rittberger y Peter Mayer, 168–201. Oxford: Clarendon Press.
- . 2002. "UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment". *Global Governance* 8: 73–91. <http://www.jstor.org/stable/27800328>
- Hafner-Burton y Emilie M. 2005. "Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression". *International Organization* 59 (3): 593–629. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050216>.
- Hall, Ian y Mark Bevir. 2011. "Global Governance". En *The SAGE Handbook of Governance*, editado por Mark Bevir. London: 352-366. Londres: SAGE Publications Ltd. [http://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_governance](http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_governance).
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275–96. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, Volker Rittberger, Lorena Murillo S. y Francisco J. J. Castro y Ortiz. 1999. "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis". *Foro Internacional* 39 (4 (158)): 499–526.
- Helleiner, Eric. 2014. "Principles from the Periphery: The Neglected Southern Sources of Global Norms. Introduction". *Global Governance*, 20: 359–60.
- Hernes, Gudmund. 1998. "Real Virtuality". En *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, editado por Peter Hedström y Richard Swedberg, 74–101. Cambridge UK, Nueva York: Cambridge University Press.
- Hettne, Björn. 2005. "Beyond the 'new' regionalism". *New Political Economy* 10 (4): 543–71. <https://doi.org/10.1080/13563460500344484>.
- Hirst, Monica. 1996. "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología". *Estudios Avanzados* 10 (27): 217–50. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141996000200013>.
- Hollifield, James. 1992. *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 2004. "The Emerging Migration State". *The International Migration Review* 38 (3): 885–912.
- Hume, David. 1975. *Enquires Concerning Human Understanding and Concerning the Principles of Morals*. Oxford: Oxford University Press.

- Hurrell, Andrew. 1995. "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics". *Review of International Studies* 21 (4): 331–58.
- Huysmans, Jef. 2000. "The European Union and the Securitization of Migration". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751–77. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>.
- . 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londres: Routledge. <http://www.routledge.com/books/The-Politics-of-Insecurity-isbn9780415361255>.
- Joppke, Christian. 1999. *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198295405.001.0001/acprof-9780198295402>.
- Jørgens, Helge. 2004. "Governance by Diffusion: Implementing Global Norms through Cross-National Imitation and Learning". En *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, editado por William M. Lafferty, 1-33. Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Jotayan, Yanina, Alejandro Pozzi y Misael Flores. 2013. "La multidimensionalidad del Mercosur: un espacio ampliado para entender la cuestión social regional". *Dos puntas*, 8: 41–56.
- Jurgen, Habermas. 1998. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Kacowicz, Arie M. 2012. "Global Governance, International Order and World Order". En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530>.
- Kahanec, Martin. 2012. "Labor Mobility in an Enlarged European Union". Documento para discusión No. 6485. SSRN Social Science Research Network-SSRN. <https://papers.ssrn.com/abstract=2043487>.
- Kalm, Sara. 2010. "Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management". En *The Politics of International Migration Management*, editado por Martin Geiger y Antoine Pécoud. Londres: Palgrave Macmillan UK. <http://link.springer.com/10.1057/9780230294882>.

- Karns, Margaret P., Karen A. Mingst y Kendall W. Stiles. 2004. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Klotz, Audie. 2013. *Migration and National Identity in South Africa, 1860-2010*. Cambridge UK, Nueva York: Cambridge University Press.
- Krahmann, Elke. 2003. “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?” *Global Governance* 9 (3): 323–46.
- Krasner, Stephen D. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization* 36 (2).
- . 1995. “Sovereignty, Regimes, and Human Rights”. En *Regime Theory and International Relations*, editado por Volker Rittberger y Peter Mayer, 139–67. Clarendon Press.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. Londres: SAGE.
- Lavenex, Sandra, Flavia Jurje, Terri E. Givens y Ross Buchanan. 2016. “Regional Migration Governance”. En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, Jennifer, Jørgen Carling y Pia Orrenius. 2014. “The International Migration Review at 50: Reflecting on Half a Century of International Migration Research and Looking Ahead”. *International Migration Review* 48 (s1): 3–36.  
<https://doi.org/10.1111/imre.12144>.
- Lee, Simon y Stephen McBride. 2007. “Introduction: Neoliberalism, State Power and Global Governance in the Twenty-First Century”. En *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*, editado por Simon Lee y Stephen McBride, 1–26. Springer Science & Business Media.
- Lessa, Antônio Carlos, Leandro Freitas Couto y Rogério de Souza Farias. 2009. “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (1): 89–109.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000100005>.
- Levi-Faur, David. 2012. “From ‘Big Government to Big Governance’”. En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur, 1a edición. Oxford UK, Nueva York: Oxford University Press.  
<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530>.

- Levy, Jack S. 2005. "Qualitative Methods in International Relations". En *Evaluating Methodology in International Studies*, editado por Frank P. Harvey y Michael Brecher, 131–60. Estados Unidos: University of Michigan Press. doi: [10.3998/mpub.8887](https://doi.org/10.3998/mpub.8887)
- Levy, Maria Stella Ferreira. 1974. "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)". *Revista de Saúde Pública* 8 (junio): 49–90. <https://doi.org/10.1590/S0034-89101974000500003>.
- Linares, María Dolores. 2017. "Política migratoria y capacidad estatal: la Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015." *Polis (Santiago)* 16 (48): 245–70. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682017000300245>.
- Lischer, Sarah Kenyon. 2006. *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*. Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca: Cornell University Press.
- Lomas, Jonathan. 1993. "Diffusion, Dissemination, and Implementation: Who Should Do What?" *Annals of the New York Academy of Sciences* 703 (1): 226–37. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1993.tb26351.x>.
- Lorenzini, Maria Elena. 2014. "Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico conceptuales de Helio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas", *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones de Trabajo* (junio): 14-33. <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/31042>.
- Shaw, Timothy y Fredrik Söderbaum. 2003. "Introduction: Theories of New Regionalism". En *Theories of New Regionalism: A Palgrave Macmillan Reader*, editado por Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Maceira, Verónica. 2012. "Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires". Documento de trabajo, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. [https://www.cin.edu.ar/descargas/asuntosacademicos/8-07-%20Propuesta%20Ing.%20SPada%20SPU-%20PROYECTO%20DE%20MODIFICACION%20RESOLUCION%20602%20\(2\).pdf](https://www.cin.edu.ar/descargas/asuntosacademicos/8-07-%20Propuesta%20Ing.%20SPada%20SPU-%20PROYECTO%20DE%20MODIFICACION%20RESOLUCION%20602%20(2).pdf)
- Mahoney, James. 2008. "Toward a Unified Theory of Causality". *Comparative Political Studies* 41 (4–5): 412–36. <https://doi.org/10.1177/0010414007313115>.
- Malamud, Andrés. 2005a. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review* 40 (1): 138–64. <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0004>.

- . 2005b. “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement”. *Cambridge Review of International Affairs* 18 (3): 421–36.  
<https://doi.org/10.1080/09557570500238068>.
- . 2010. “Latin American Regionalism and EU Studies”. *Journal of European Integration* 32 (6): 637–57. [https://doi.org/Andrés Malamud \(2010\): Latin American Regionalism and EU Studies,](https://doi.org/Andrés%20Malamud%20(2010)%3A%20Latin%20American%20Regionalism%20and%20EU%20Studies).
- Margheritis, Ana. 2012. “Piecemeal Regional Integration in the Post-neoliberal Era: Negotiating Migration Policies within Mercosur”. *Review of International Political Economy* 20 (3): 541–75.
- . 2015. “Mercosur’s Post-Neoliberal Approach to Migration: From Workers’ Mobility to Regional Citizenship”. En *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, editado por David Cantor, Luisa Feline Freier, y Jean-Pierre Gauci, 57–80. London: School of Advanced Study, University of London. <http://sas-space.sas.ac.uk/6154/#undefined>.
- . 2018. “International Migration in South America”. En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Riggiozzi y Christopher Wylde, 415–27. Nueva York: Routledge.
- Mármora, Lelio. 1983. “Las migraciones de países limítrofes en la Argentina”. Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, México.
- . 2002. *Las políticas de migraciones internacionales*. México D.F.: Paidós.
- . 2004. “Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la ‘Ley Videla’ a la Ley de Migraciones 25.871)”. En *Migración: un derecho humano*, editado por Rubén Giustiniani. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- . 2010. “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del sur”. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.  
<https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>.
- Mármora, Lelio, y María Cassarino. 1997. “Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR”. *Relaciones Internacionales* 12. <http://hdl.handle.net/10915/10089>.
- Martínez Pizarro, Jorge, y María Fernanda Stang. 2006. “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana”. *Papeles de población* 12 (48): 77–106.
- Mathiason, John. 2007. *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://www.cambridge.org/ec/academic/subjects/politics-international-relations/comparative-politics/logic-regional-integration-europe-and-beyond?format=PB&isbn=9780521635363>.
- Mendoza, Oscar A., y Teresa M. Mestre. 2012. “La evolución del Mercosur: del libre comercio a la dimensión político-social del nuevo regionalismo: desafíos teóricos para pensar la integración”. *Dos puntas* 5: 25–42.
- Mercosur. 2015. “Foro Especializado Migratorio del Mercosur. Reunión de Ministros del Interior: Memoria institucional”. Memoria Institucional, Mercosur. [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/pdf/memoria\\_institucional\\_n.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf).
- Meseguer, Covadonga, y Fabrizio Gilardi. 2009. “What Is New in the Study of Policy Diffusion?” *Review of International Political Economy* 16 (3): 527–43.
- Mezzadra, Sandro. 2012. “Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía”. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina* 237 (enero-febrero): 159-178. [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3826\\_1.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3826_1.pdf)
- Milner, James. 2009. *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*. Nueva York: Palgrave Macmillan. <https://www.palgrave.com/br/book/9780230215047>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. 2018. “Biblioteca Digital de Tratados”. Buscador digital de tratados. <http://tratados.mrecic.gov.ar/>.
- Mitchell, Christopher. 1989. “International Migration, International Relations and Foreign Policy”. *International Migration Review* 23 (3): 681–708. <https://doi.org/10.1177/019791838902300315>.
- Mitchell, Mathew. 2012. “The Perils of Population Movements in International Relations: New Directions for Rethinking the Migration-conflict Nexus”. En Reunión Annual de la Canadian Political Science Association, Edmonton, AB, 12-15 de junio. <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Mitchell2.pdf>.
- Modolo, Vanina. 2013. “Movilidad territorial en el Mercado Común del Sur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012)”. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires UBA.
- . 2016. “Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario”. *Papeles de población* 22 (89): 201–22.
- . 2017. “Política Migratoria Regional. El Caso de la Residencia del Mercosur (2002-2011)”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XVIII (26): 40–58.

- Montenegro-Braz, Adriana. 2017. “Apuntes sobre la construcción del concepto de desarrollo en América Latina y su contribución en los procesos de integración en la región”. *Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos* 33 (62): 31–49. <https://doi.org/10.15359/tdna.33-62.2>.
- Montequin, Adriana. 2007. “El Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina”. Rosario: CERIR.
- Moravcsik, Andrew. 1993. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–524. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>.
- Muñoz Bravo, Tomás Milton. 2011. “El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo”. <http://www.flacsoandes.edu.ec/en/agora/el-proceso-de-internalizacion-del-acuerdo-sobre-residencia-en-el-mercosur-una-evaluacion-del>.
- Nejamkis, Lucila. 2012. “Políticas Migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010): ¿un cambio de paradigma?” En *Migración y políticas públicas: nuevos escenarios y desafíos*, editado por Susana Novick, 89–116. Buenos Aires. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20151029052028/novick\\_susana\\_2012.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20151029052028/novick_susana_2012.pdf).
- . 2016. “Políticas migratorias y dictadura militar en Argentina (1976-1983): la construcción de un modelo migratorio”. *Perfiles latinoamericanos* 24 (47): 07–29. <https://doi.org/10.18504/pl2447-001-2016>.
- Nejamkis, Lucila y Fulvio Rivero Sierra. 2007. “Patria Grande: Consonancias y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos”. En IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba. <https://www.aacademica.org/000-028/143.pdf>
- Nicolao, Julieta. 2010. “El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina”. *Convergencia* 17 (53): 205–28.
- . 2013. “Reflexiones sobre la política migratoria argentina e integración regional”. *Revista Tribuna Internacional* 2 (4): 89–110.
- . 2015. “Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Centro*

- de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL - UNICEN - CIC)* 29 (junio): 1-32. <https://doi.org/10.17103/reei.29.12>.
- Nobrega, Ricardo. 2008. "Migraciones y modernidad brasileña: italianos, nordestinos y bolivianos en San Pablo". En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, editado por Susana Novick, 113–30. Buenos Aires: Catálogos CLACSO.
- Nolte, Detlef. 2016. "Regional Governance from a Comparative Perspective". En *Economy, Politics and Governance Challenges for the 21st Century*, editado por Víctor M. González-Sánchez, 1-16. Nueva York: Nova Science Publisher. <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/regional-governance-from-a-comparative-perspective>.
- Norambuena, Carmen, y Rodrigo Matamoros. 2016. "Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico". *Si Somos Americanos* 16 (2): 45–72. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482016000200002>.
- Novick, Susana. 2000. "Políticas migratorias en la Argentina". En *Inmigración y discriminación : políticas y discursos en el tramo final del menemismo*, editado por Enrique Oteiza, Susana Novick, y Roberto Aruj. Buenos Aires: Prometeo Editora. <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/migrar.pdf>.
- . 2004. "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso". En *Migración: un derecho humano*, editado por Rubén Giustiniani. Buenos Aires: Prometeo Editora. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/una-nueva-ley-para-un-nuevo-modelo-de-desarrollo-en-un-contexto-de-crisis-y-consenso.pdf>
- . 2005. "Evolución reciente de la política migratoria argentina". XXV Internacional Population Conference, Tours, France, 18 al 23 de julio. <http://190.114.193.111/MATERIAS/ingysociedad/archivos/emigracion.pdf>.
- . 2006. "Mercosur y migraciones: el caso argentino". En *Migrantes latinoamericanos: El estado de las investigaciones en la región*, coordinado por Adela Pellegrino y Eduardo Bologna, 75-95 , 1–16. Guadalajara, México: Asociación Latinoamericana de Población (ALALP) y Universidad Nacional de Córdoba. <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Novick.Alap..pdf>.
- . 2008. "Migración y políticas en la Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)". En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, compilado por Susana Novick, 1-16. Buenos Aires: Catálogos CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20190411022905/Novick8-8-08.pdf>

- . 2010. “Políticas migratorias en Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras”. En *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*, editado por Cristina Zurbriggen y Lenin Mondol, 25–53. Montevideo: Flacso-Uruguay.
- . 2012. “La política migratoria argentina, a contrapelo de la tendencia mundial”. *Voces en el Fenix*, 3 (21): 7-11.  
[https://vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces.N.21.baja\\_\\_0.pdf](https://vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.21.baja__0.pdf)
- Nye, Joseph. 1971. *Peace in Parts; Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown.
- OIM. 2008. “Perfil migratorio de Argentina 2008”. Perfiles migratorios de América Latina OIM. [http://publications.iom.int/system/files/pdf/argentina\\_profile.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/argentina_profile.pdf).
- . 2010. “Perfil Migratório do Brasil 2009”. Perfiles migratorios de América Latina OIM, Ministerio do Trabalho e Emprego, CNPD.  
<https://publications.iom.int/es/books/perfil-migratorio-do-brasil-2009>.
- . 2011. "Perfil Migratório de Bolivia 2011". Perfiles migratorios de América Latina OIM. [http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil\\_migratorio\\_de\\_bolivia.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_bolivia.pdf).
- . 2012. *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina*. Cuadernos Migratorios de OIM 3. Ginebra.
- . 2014. “Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados”. *XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones*. Lima: OIM.
- . 2017. “World Migration Report 2018”. Reportes migratorios globales OIM.  
<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>.
- . 2018. "Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes". Cuadernos Migratorios de OIM 9. Ginebra: Fondo de la OIM para el Desarrollo.
- OIM, y IPPDH. 2016. *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Buenos Aires.  
<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria-1.pdf>.
- OIT. 2017. "Análise e Recomendações para atualização da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante". Documento OIT.  
[https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS\\_565522/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_565522/lang--pt/index.htm)

- ONU. 2015. "States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol". Tratados de Naciones Unidas.  
<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>.
- . 2017. "International Migration Report 2017: Highlights". Reporte migratorio ST/ESA/SER.A/404. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES).  
[http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf).
- Oteiza, Enrique. 2004. "Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos". En *Migración: un derecho humano*, editado por Rubén Giustiniani. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Oteiza, Enrique y Susana Novick. 2000. "Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo". Documento de trabajo 14. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de Buenos Aires.
- Oteiza, Enrique, Susana Novick y Roberto Aruj. 1996. "Política inmigratoria, discurso oficial y derechos humanos en la Argentina". Documento de trabajo 5. Buenos Aires: CONICET. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt5.pdf>.
- Oyarzún Serrano, Lorena. 2008. "Sobre la naturaleza de la integración regional: Teoría y debates". *Revista de Ciencia Política* 28 (3): 95–113.
- Pacecca, María Inés. 2000. "Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social". *Realidad Económica* 17: 111-134.
- . 2001. "Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970". Informe final del concurso. Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas. Buenos Aires.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101111090508/pacecca.pdf>.
- Pacecca, María Inés, y Corina Courtis. 2008. "Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas". Informe de Población y Desarrollo 84. Santiago de Chile: ONU, CEPAL, CELADE.
- Palomares, Marta, Susana Novick, Orlando Aguirre, Celeste Castiglioni, Daniela Cura, y Lucila Nejamkis. 2007. "Emigración reciente de argentinos: la distancia entre las expectativas y las experiencias". En *Sur-norte: estudios sobre la emigración reciente*

- de argentinos*, editado por Susana Novick, 23-62. Buenos Aires: Catálogos.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20110715050635/LibroSur-Norte.pdf>
- Panizzon, Marion. 2010. “International Law of Economic Migration - A Ménage À Trois? GATS Mode 4, EPAs and Bilateral Migration Agreements”. *Journal of World Trade* 44 (6): 1-40. Rochester, NY: Social Science Research Network.  
<https://papers.ssrn.com/abstract=1633993>.
- Patarra, Neide Lopes. 2005. “Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas”. *São Paulo em Perspectiva* 19 (3): 23–33.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000300002>.
- Patarra, Neide Lopes y Rosana Baeninger. 2004. “Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica- Brasil no Mercosul”. Congreso de *Associação Latino Americana de População*, ALAP, Minas Gerais.
- Patarra, Neide Lopes, Duval Magalhaes, Paolo Parise y Dirceu Cutti. 2011. “Políticas públicas e migracao internacional no Brasil”. En *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, editado por Leonir Mario Chiarello. Nueva York. Sao Paulo: Scalabrini International Migration Network.  
<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/LasPoliticPublicasSobreMigraciones.pdf>.
- Payne, Anthony y Nicola Phillips. 2014. “Introduction: The International Political Economy of Governance”. En *Handbook of the International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 1–9. Edward Elgar Publishing.
- Peixoto Batista, Juliana y Daniela Perrotta. 2017. “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”. *Desafíos* 1 (30): 91–134.  
<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>.
- Pellegrino, Adela. 2009. “La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características”. En *Las migraciones humanas en el Mercosur: una mirada desde los derechos humanos*, editado por Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Ministerio de Educación y Cultura de la República de Uruguay, Comisión Nacional del Uruguay para la UNESCO.  
[http://www.iin.oea.org/boletines/boletin4/Publicaciones/Migraciones\\_en\\_el\\_Mercosur-livro\\_nov09\[1\].pdf](http://www.iin.oea.org/boletines/boletin4/Publicaciones/Migraciones_en_el_Mercosur-livro_nov09[1].pdf).

- Pérez Vichich, Nora. 2004. “Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derechos”. En *Migración: un derecho humano*, editado por Rubén Giustiniani, 131-154. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- . 2005. “El Mercosur y la Migración Internacional”. Encuentro de Expertos sobre *Migración y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos e Internacionales y Secretaría de Naciones Unidas, Ciudad de México, 30 de noviembre al 2 de diciembre.  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/10/P05\\_Vichich.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/10/P05_Vichich.pdf)
- . 2007. “Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en MERCOSUR”. *Entelequia: revista interdisciplinaria*, núm. 4: 255–70.
- Perrotta, Daniela. 2010. “Ayer hoy y ¿siempre?: La integración regional sudamericana en el siglo XXI”. *Sociedad Global* 4 (1): 61–85.
- . 2013. “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En *Teoría de las Relaciones Internacionales*, editado por Elsa Llenderozas, 197–252. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires EUDEBA.  
[https://www.academia.edu/4279760/La\\_integraci%C3%B3n\\_regional\\_como\\_objeto\\_de\\_estudio.\\_De\\_las\\_teor%C3%ADas\\_tradicionales\\_a\\_los\\_enfoques\\_actuales](https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio._De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales).
- . 2016. “MERCOSUR, Regulatory Regionalism and Contesting Projects of Higher Education Governance”. En *Global Regionalisms and Higher Education Projects, Processes, Politics*, editado por Susan Robertson, Kris Olds, Roger Dale y Que Anh Dang, 228–52. London: Edward Elgar Publishing.  
<https://www.elgaronline.com/view/9781784712341.00020.xml>.
- Perrotta, Daniela, y Mariana Vázquez. 2010. *El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Documento de trabajo 10. Montevideo: CEFIR, In Went y Somos Mercosur.
- Peters, B. Guy. 2012. “Governance as a Political Theory”. En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur, 1a edición. Oxford Nueva York: Oxford University Press.  
<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530>.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Porto de Oliveira, Osmany. 2013. “Embaixadores da participacao: A difusao internacional do Orcamento Participativo a partir do Brasil”. Tesis de doctorado, Universidad de Sao Paulo.
- Porto de Oliveira, Osmany y Carlos Aurélio Pimenta de Faria. 2017. “Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil”. *Novos Estudos. CEBRAP*, Policy Transfer, Diffusion and Circulation Dossier, 36 (01): 13–32.
- Porto de Oliveira, Osmany. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Palgrave Macmillan.
- Póvoa Neto, Helion y Marcia Anita Sprandel. 2010. “Brasil: estado actual de las políticas migratorias”. En *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias del Mercosur*, editado por Cristina Zurbriggen y Lenin Mondol, 55-74. Montevideo: Flacso-Uruguay. <https://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>
- Price, Richard. 1998. “Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines”. *International Organization* 52 (3): 613–44.
- Punton, Melanie, y Katharina Welle. 2015. “Straws-in-the-wind, Hoops and Smoking Guns: What can Process Tracing Offer to Impact Evaluation?” *CDI Practice Paper* 10 (abril): 1-8 <http://www.ids.ac.uk/publication/straws-in-the-wind-hoops-and-smoking-guns-what-can-process-tracing-offer-to-impact-evaluation>.
- Quiliconi, Cintia. 2013. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?” *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 102: 147–68.
- . 2014. “Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America”. *International Studies Review* 16 (2): 240–51. <https://doi.org/10.1111/misr.12135>.
- Quiliconi, Cintia y Renato Rivera. 2019. “Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en Unasur”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (1): 219–48. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.8>.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. “Latin American Integration: Regionalism À la Carte in a Multipolar World?” *Colombia Internacional* (octubre): 15-41. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/colombiaint92.2017.01>
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2013. *La política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN. <https://www.academica.org/jacques.ramirez/2>.

- . 2016. *Hacia el Sur: La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG).
- . 2018. “Estado, burocracia y migración intrarregional en Ecuador: El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.” *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales* 0 (16): 109-132. <https://doi.org/10.12795/anduli.2017.i16.07>
- Ramírez Gallegos, Jacques, Ireri Ceja, y Soledad Coloma. 2017. *Ah, usted viene por la visa Mercosur: integración, migración y refugio*. Quito: CELAG.
- Ramírez, Jacques. 2017. “Etnografía del Estado: visa Mercosur, prácticas burocráticas y estatus migratorio en Ecuador”. *Etnografías Contemporáneas* 3 (5): 182–212.
- Ratha, Dilip, y Zhimei Xu. 2008. “Migration and Remittances Factbook 2008”. Reporte, Banco Mundial.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/743291468137112462/Migration-and-remittances-factbook-2008>.
- Reis, Rossana Rocha. 2011. “A política do Brasil para as migrações internacionais”. *Contexto Internacional* 33 (1): 47–69. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>.
- Ribeiro de Oliveira, Antônio Tadeu. 2015. “Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil”. *Cadernos OBMigra revista migrações internacionais* 1 (3).  
<https://index.pkp.sfu.ca/index.php/record/view/335666>
- Riggirozzi, Pía. 2012. “Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do with It?” En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, editado por Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 17-39. Dordrecht: Springer Netherlands.  
<http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2694-9>.
- Riggirozzi, Pía, y Diana Tussie, eds. 2012a. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer Netherlands. <http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2694-9>.
- . 2012b. “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”. En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, editado por Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 1-16. Dordrecht: Springer Netherlands. <http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2694-9>.
- Riggirozzi, Pía, y Christopher Wylde. 2018. “Governance in South America”. En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Riggirozzi y Christopher Wylde, 1–12. Nueva York: Routledge.

- Risse, Thomas. 2016. "The Diffusion of Regionalism". En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Borzel y Thomas Risse, 87–108. Oxford University Press.
- Rivera Vélez, Fredy. 2003. "Migraciones y Seguridad". *Aportes Andinos* 23: 1–7.
- Robles, Alberto José. 2002. "Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del Mercosur". Taller de formación y debate *El futuro del MERCOSUR*, Coordinación de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la Cooperación de la Fundación Friedrich Ebert en la Argentina, 30 de abril al 2 de mayo. <http://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/year/2017/docId/7700>.
- . 2004. "Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el MERCOSUR". Documento de trabajo 181, OIT/Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- . 2006. "Integración regional, democracia y relaciones laborales contractuales: un análisis desde la experiencia sudamericana". *Cuadernos de Relaciones Laborales* 24 (1): 57–83. <https://doi.org/10.5209/CRLA.33468>.
- Rogers, Everett M. 1983. *Diffusion of Innovations*. 3a edición. Nueva York: The Free Press.
- . 2003. *Diffusion of Innovations*. 5a edición. Nueva York: The Free Press.
- Rosenau, James N. 2000. "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space". En *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, editado por Jon Pierre, 167-200. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, James N. y Ernst-Otto Czempiel, eds. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge England, Nueva York: Cambridge University Press.
- Rosendal, G. Kristin. 2001. "Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity". *Global Governance* 7 (1): 95–117.
- Sacchetta Mendes, José. 2010. *Laços de sangue: privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil (1822-1945)*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Salehyan, Idean y Kristian Skrede Gleditsch. 2006. "Refugees and the Spread of Civil War". *International Organization* 60 (2): 335–66. <https://doi.org/10.1017/S0020818306060103>.
- Salomón, Mónica. 2002. "La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 4: 3-59.

- Sanahuja, José Antonio. 2007. “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. *Pensamiento iberoamericano*: 75–106.
- . 2008. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. En *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 11–54. Buenos Aires.  
<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>.
- . 2010. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En *Una región en Construcción: Unasur y la integración en América del Sur*, editado por Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, 87–136. Barcelona: Bellaterra S.L.
- Saracho, Teresita. 2011. “El Mercosur social: génesis y evolución”. En *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración*, editado por Carlos Molina del Pozo. Buenos Aires: Eudeba.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2007. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2): 42–59. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004>.
- Sassen, Saskia. 1996a. “Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today”. *Social Justice* 23 (3 (65)): 9–20.
- . 1996b. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press.  
[https://www.researchgate.net/publication/30529999\\_Losing\\_Control\\_Sovereignty\\_in\\_an\\_Age\\_of\\_Globalization](https://www.researchgate.net/publication/30529999_Losing_Control_Sovereignty_in_an_Age_of_Globalization).
- . 1996c. *Losing Control?: Sovereignty in the Age of Globalization*. Columbia University Press.
- Schulz, Michael, Fredrik Söderbaum y Joakim Öjendal. 2001. “Introduction: A Framework for Understanding Regionalization”. En *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, editado por Michael Schulz, Fredrik Söderbaum, y Joakim Öjendal, 1-21. London; Nueva York: Zed Books.
- Shipan, Charles R., y Craig Volden. 2006. “Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States”. *American Journal of Political Science* 50 (4): 825–43. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00218.x>.
- . 2012. “Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners”. *Public Administration Review* 72 (6): 788–96. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>.

- SICREMI y OEA. 2012. “Migración en las Américas”. Segundo Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/documentos/Migracion/SICREMI%202012%20ESP.pdf>
- Sikkink, Kathryn. 1993. “Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America”. *International Organization* 47 (3): 411–41. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028010>.
- Sikkink, Kathryn, y Thomas Risse. 1999. “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”. En *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, editado por Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink y Thomas Risse, 1-38. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/power-of-human-rights/3E62C6D43DE50B0F6179C2BD2B3D3EBB>
- Smouts, Marie-Claude. 1998. “The Proper Use of Governance in International Relations”. *International Social Science Journal* 50 (155): 81–89. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00111>.
- Söderbaum, Fredrik. 2004a. *The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2004b. “Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty Boosting, and Shadow Networks”. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 10 (4): 419–36. <https://doi.org/10.5555/ggov.2004.10.4.419>.
- . 2005. “The International Political Economy of Regionalism”. En *Globalizing International Political Economy*, editado por Nicola Phillips, 221-245. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Nueva York: Palgrave Macmillan. <http://https://he.palgrave.com/page/detail/globalizing-international-political-economy-nicola-phillips/?sf1=barcode&st1=9780333965047>.
- . 2009. “Comparative Regional Integration and Regionalism”. En *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, editado por Todd Landman y Neil Robinson, 477–496. Londres: SAGE Publications Ltd. [http://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_compoltics/n27.xml](http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_compoltics/n27.xml).
- . 2011. “Theories of Regionalism”. En *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, editado por Mark Beeson y Richard Stubbs, 1 edition. Nueva York: Routledge.

- . 2013. “What’s Wrong with Regional Integration? The Problem of Eurocentrism”. Documento de trabajo RSCAS 2013/64, European University Institute y Robert Schuman Centre for Advance Studies. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2399858>.
- Souchaud, Sylvain. 2010. “Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI”. En *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias del Mercosur*, editado por Cristina Zurbriggen y Lenin Mondol, 129-143. Montevideo: Flacso-Uruguay.
- Souto Maior, Luiz. 2006. “O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 49 (2): 42–59. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000200003>.
- Stone, Diane. 2001. “Learning Lessons Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas”. Documento de trabajo CSGR 69/01. Coventry-Reino Unido: The University of Warwick, Center for the Study of Globalization and Regionalization y el Economic and Social Research Council. [http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP\\_Stone\\_wp6901.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf).
- Strang, David. 1991. “Adding Social Structure to Diffusion Models An Event History Framework”. *Sociological Methods & Research* 19 (3): 324–53. <https://doi.org/10.1177/0049124191019003003>.
- Strang, David, y John W. Meyer. 1993. “Institutional Conditions for Diffusion”. *Theory and Society* 22 (4): 487–511.
- Strange, Susan. 1982. “Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis”. *International Organization* 36 (2): 479–96.
- Sugiyama, Natasha Borges. 2012. “Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil”. *Publius: The Journal of Federalism* 42 (1): 25–51. <https://doi.org/10.1093/publius/pjr019>.
- Suhayla Mohamed, Khalil Viana, y Gabriel de Pieri Vitor Stuart. 2009. “Os acordos migratórios no Mercosul e os brasiguaios: solução para o problema?” *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais* 109 (agosto): 33–36.
- Taks, Javier. 2006. “Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo transplantado a diáspora vinculada”. *Theomai: estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo* 14: 10.
- Teitelbaum, Michael S. 1983. “International Migration and Foreign Policy”. *In Defense of the Alien* 6: 219–23.

- . 1984. “Immigration, Refugees, and Foreign Policy”. *International Organization* 38 (3): 429–50.
- Treib, Oliver, Holger Bähr y Gerda Falkner. 2005. “Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification”. *European Governance Papers (EUROGOV)* 05-02: 1–22.
- Uriarte, Oscar Ermida. 2017a. “La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su eficacia jurídica”. *Ius et veritas* 13 (27): 247–58.
- . 2017b. “La dimensión social del Mercosur”. *Derecho & Sociedad* 0 (21): 127–53.
- Vázquez, Mariana. 2011. “El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”. En *Mercosur 20 años*, editado por Gerardo Caetano, CEFIR, 165–84.  
<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08347.pdf>.
- Ventura, Deisy de Freitas Lima y Alejandro Daniel Perotti. 2004. *El proceso legislativo del Mercosur*. Montevideo, Uruguay: Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Fundación Konrad-Adenauer. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038)
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni. 2007. “Lula da Silva’s Foreign Policy: The Autonomy Through Diversification Strategy”. *Contexto Internacional* 29 (2): 273–335.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Villanueva, Mario Antonio. 2014. “Brasil. Ámelo o déjelo. El caso de exilio de académicos brasileños en México y sus aportes”. I Jornadas de trabajo *Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX*, Montevideo, 5-7 noviembre del 2014.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59897/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59897/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1).
- Vitelli, Marina. 2014. “Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 19 (1): 129-162. <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/06/veinte-anos-de-constructivismo-en-relaciones-internacionales-del-debate-metateorico-al-desarrollo-de-investigaciones-empiricas-una-perspectiva-sin-un-marco-de-politica-exterior-marina-vitelli/>.
- Vivares, Ernesto. 2014. “Contours of the New South American Regionalism”. En *Exploring the new South American regionalism (NSAR)*, editado por Ernesto Vivares, 1-8. UK, Burlington: Ashgate.

<http://BZ6FJ9FL8E.search.serialssolutions.com/?V=1.0&L=BZ6FJ9FL8E&S=JCs&C=TC0001108168&T=marc>.

- Vizentini, Paulo Fagundes. 2006. "De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005)". *Civitas - Revista de Ciências Sociais* 5 (2): 381–97.  
<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.2.9>.
- Weiner, Myron. 1985. "On International Migration and International Relations". *Population and Development Review* 11 (3): 441–55. <https://doi.org/10.2307/1973247>.
- Whitaker, Reginald. 1987. "Double Standard: The Secret History of Canadian Immigration Policy". *Canadian Journal of Political Science* 22 (1): 170-180
- Wright, Chris. 2010. "The Regulation of European Labour Mobility: National Policy Responses to the Free Movement of Labour Transition Arrangements of Recent EU Enlargements". *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 13 (2): 157–79.
- Wylde, Christopher. 2018. "The Concept and Practice of Post-neoliberal Governance in South America". En *Handbook of South American Governance*, editado por Pia Riggirozzi y Christopher Wylde, 70–82. Nueva York: Routledge.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2004. "Migración y discriminación: La nueva ley en perspectiva histórica". En *Migración: un derecho humano*, editado por Rubén Giustiniani, 45-50. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Zimmermann, Lisbeth. 2014. "Same Same or Different? Norm Diffusion between Resistance, Compliance, and Localization in Post-Conflict States". *International Studies Perspectives* 17 (1): 98-115. <https://doi.org/10.1111/insp.12080>.
- Zolberg, Aristide R. 1981. "International Migrations in Political Perspective". *International Migration Review* 15 (1\_suppl): 3–27. <https://doi.org/10.1177/019791838101501s03>.
- . 1983. "International Migration and Foreign Policy: When Does a Marginal Issue Become Substantive?" *In Defense of the Alien* 6: 209–18.